



Travaux publics et  
Services gouvernementaux  
Canada

Public Works and  
Government Services  
Canada



# **LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES**

Services immobiliers pour le MAINC  
Juillet 1999

Canada 

## **But de la réunion**

- Examiner ce que les SI pour le MAINC ont accompli.
- Voir quelles mesures pourraient être prises à partir de maintenant.

# Principes de l'autonomie gouvernementale des Autochtones

Vision : des gouvernements autochtones viables et responsables qui dirigent des collectivités saines, autosuffisantes et viables sur le plan économique.

Établir une nouvelle relation avec les peuples autochtones du Canada signifie leur fournir les outils dont ils ont besoin pour devenir autonomes.

La démarche fédérale donnera aux collectivités autochtones les outils légitimes dont elles ont besoin pour faire une différence tangible et positive dans la vie des Autochtones et leur permettra de gérer davantage leurs propres affaires.

Le gouvernement fédéral a décidé qu'il était temps de passer à la négociation d'ententes pratiques qui feront de l'autonomie gouvernementale une réalité.

Il n'y a aucune forme unique de gouvernement qui fonctionnera pour toutes les collectivités autochtones.

Le gouvernement fédéral est prêt à appuyer diverses méthodes qui répondront aux besoins de divers groupes autochtones.

Les ententes d'autonomie gouvernementale doivent être abordables et conformes aux politiques socio-économiques générales des gouvernements, tout en tenant compte des besoins particuliers des Autochtones.

*Sources : Publications du MAINC sur l'autonomie gouvernementale*

# Travaux publics - Besoins principaux

La planification, la conception, le financement, la construction, l'entretien, la recherche et les régimes connexes de réglementation et de recours concernant :

- les immeubles publics (édifices gouvernementaux, écoles, bibliothèques, etc.)
- les routes, les ponts et les infrastructures connexes
- les systèmes d'approvisionnement en eau potable
- les systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des déchets
- la collecte et l'élimination des déchets solides
- l'établissement de plans communautaires et de règlements de zonage

Aussi :

- la protection de l'environnement et la prévention de la pollution
- les parcs et les loisirs
- la protection contre l'incendie
- les quais et les ports

# Travaux publics - Éléments

- réglementation (lois, politiques)
- activités (prestation)
- inspection et exécution
- pénalités
- méthodes de recours (appels)
- transfert de biens (du gouvernement fédéral aux Autochtones)
- harmonisation avec les lois fédérales et provinciales
- normes fédérales et provinciales
- priorité des lois en cas de conflit
- frais d'utilisation (pouvoirs et volonté sur le plan local)

# Travaux publics - Principes

- santé et sécurité
- services efficaces à des coûts comparables
- prudence sur le plan budgétaire
- viabilité environnementale
- développement économique
- expression culturelle et fierté
- renforcer l'exercice des pouvoirs

**Qu'est-ce que les SI pour le MAINC ont fait jusqu'à maintenant?**

# « Les ententes d'autonomie gouvernementale et les travaux publics » (98-10-7)

- Définit les travaux publics.
- Examine la question de savoir quel ressort devrait faire quoi.
- Prend en considération quatre modèles proposés par la CRPA en matière de fonctions gouvernementales : la collectivité locale, **la nation**, les organisations comprenant plusieurs nations, les réseaux pancanadiens.
- La nation est la composante fondamentale en ce qui concerne l'édition des lois, l'élaboration des politiques et l'affectation des ressources. Sa taille et sa capacité doivent être suffisantes pour qu'elle puisse assumer les responsabilités découlant du droit de gouverner. L'intégrité est également un facteur.
- Examine les compétences (autochtones, partagées, fédérales) concernant les travaux publics.
- Passe en revue et résume la façon dont les travaux publics sont pris en compte dans les ententes d'autonomie gouvernementale précédentes ou actuelles.
- Conclusion : il y a peu d'uniformité dans la façon dont les travaux publics sont pris en compte dans les ententes d'autonomie gouvernementale; p. ex., l'exhaustivité, les pouvoirs de réglementation, les frais d'utilisation, l'harmonisation et les recours.
- Questions soulevées
  - les travaux publics devraient-ils être pris en compte de façon plus uniforme dans les ententes d'autonomie gouvernementale?
  - les ententes d'autonomie gouvernementale devraient-elles comporter une section distincte sur les travaux publics?
  - comment rapprocher les responsabilités en matière de fonctionnement et les responsabilités en matière de réglementation dans les régimes gouvernementaux à un seul et à deux paliers?
  - il faut mener d'autres recherches sur les travaux publics au sein des régimes d'autonomie gouvernementale actuels.

# **Atelier sur les travaux publics et l'autonomie gouvernementale des Autochtones (98-11-17)**

- participants (33) : MAINC, Institut sur la gouvernance, SI pour le MAINC, Katherine Graham, organisations des PN.
- Christine Cram : met l'accent sur une gestion budgétaire prudente, la santé et la sécurité, une participation publique efficace aux prises de décisions.
- John Graham : a examiné le premier document, a soulevé des questions (p. ex., l'équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs).
- Abel Bosum : la solution des Cris d'Oujé-Bougoumou en matière de travaux publics.
- Jeff Haynen : examen des relations provinciales et municipales dans l'ensemble du Canada. Les municipalités n'ont jamais de pouvoirs complets, elles sont régies par les lois provinciales, les tribunaux, les tendances. A présenté une approche à plusieurs échelons en matière de travaux publics (provincial, régional, échelon inférieur). A soulevé des questions (p. ex., dans le cas des PN, qui joue le rôle provincial? Une réglementation est-elle possible dans un régime à palier unique? Quelles sont les autorités responsables du financement des travaux publics? Comment minimiser l'insolvabilité des projets de travaux publics? Les limites en matière de capacité. La reddition de comptes.)
- Katherine Graham : diversification des modes de prestation, codes de conduite, normes minimales, aucune uniformité dans la réglementation provinciale en matière de travaux publics, financement de la dette, fiscalité, reddition de comptes, est-ce mieux à un ou à deux paliers?
- Discussions de groupe : méthodes de recours et équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs, rapports de compétence en matière de normes et de règlements, financement, inspection et sécurité du public.
- L'importance de la participation communautaire, ne pas trop réglementer aux dépens de la souplesse et de la capacité de réagir, une organisation à deux paliers est le meilleur choix jusqu'ici pour séparer les règlements des activités.

# « Les travaux publics dans les municipalités canadiennes » (98-10)

- Les rapports juridiques et les rapports en matière de réglementation entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales au Canada. Province : autorité de réglementation; municipalité : responsable de la mise à exécution (raisons : efficacité et économie).
- L'accent est mis sur la façon dont les travaux publics et l'exercice des pouvoirs favorisent la santé et la sécurité.
- Ne met pas les PN sur le même pied que les municipalités.
- Les provinces déterminent les pouvoirs et les responsabilités, définissent les normes, fournissent des méthodes de recours, approuvent les diverses décisions, établissent les sources de recettes et les limites d'emprunt acceptables.
- Nombreuses lois : lois sur les municipalités, l'aménagement du territoire, l'évaluation.
- Conseils, commissions, organismes quasi-judiciaires provinciaux.
- Les pouvoirs municipaux sont assez limités, aucune autonomie complète.
- Tendances : transferts de services, consolidations municipales, plus de frais d'utilisation, meilleure responsabilité financière (comptabilité d'exercice).
- Développement des capacités : grande variété d'associations à former et à certifier (60 en Ontario), nombreuses occasions de formation, reconnaissance professionnelle régie par une loi.
- Lois sur l'aménagement du territoire : prévoient l'établissement des plans officiels et du zonage par les municipalités.
- Financement : les promoteurs financeront et construiront les nouveaux projets de mise en chantier.
- Codes provinciaux du bâtiment, inspection et exécution par les municipalités.
- Responsabilités, normes et options de financement pour les routes et les ponts, les parcs et les loisirs, les réseaux d'égout et d'adduction d'eau, les déchets solides.

## Questions :

- Comment faudrait-il envisager les rôles de type provincial dans les ententes d'autonomie gouvernementale?
- Le rôle de réglementation et d'application peut-il être assuré par un gouvernement à palier unique?
- Dans quelle mesure peut-on harmoniser les règlements dans des collectivités multiples?
- Quelles autorisations de financement, le cas échéant, seraient nécessaires dans les ententes d'autonomie gouvernementale?
- Comment peut-on minimiser l'insolvabilité le moment venu de financer des infrastructures locales de PN?
- Un financement novateur? Des frais d'utilisation?
- Comment peut-on envisager les limites de capacité en matière de travaux publics? La reddition de comptes.

# **Lignes directrices en matière de négociation des travaux publics (98-11-23)**

Dix points à examiner :

- comprendre en quoi consistent les travaux publics et ce que cela représente
- rapport avec la politique sur le droit inhérent (compétences multiples)
- quels sont les principaux intérêts du gouvernement fédéral en ce qui concerne les travaux publics?
  - santé et sécurité
  - préoccupations financières
  - équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs
  - éviter l'octroi de responsabilités excessives
- nature des pouvoirs législatifs des Autochtones pour assurer l'efficacité des travaux publics
- pouvoir d'expropriation du gouvernement autochtone
- pouvoirs d'inspection et application des pénalités
- méthodes de recours
- responsabilités en matière de fonctionnement et de réglementation
- financement des travaux publics
- méthodes d'harmonisation

**L'autonomie gouvernementale et les  
travaux publics - questions à examiner par  
les négociateurs de l'autonomie  
gouvernementale et les dirigeants des  
Premières nations (98-12)**

- Essentiellement les mêmes points que dans le document précédent.

# « Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales » (99-3)

- Résumé de la façon dont les travaux publics sont gérés dans les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada.
- Méthode : entrevues (directeurs municipaux, associations professionnelles, ministères provinciaux, organisations chargées de la formation en matière de travaux publics), moins de 5 000 personnes, succès reconnu en matière de gestion des travaux publics.
- Plus de 6 000 administrations locales, diverses méthodes, aucune façon optimale d'administrer les travaux publics. Aucune norme en matière d'organisation des travaux publics. Les municipalités de 1 000 habitants ou moins ont normalement des contremaîtres et un personnel chargé de l'entretien général. Elles ont toutes besoin de faire appel à des services de génie conseil.
- Le financement est strictement réglementé, le financement par l'émission d'obligations est la méthode la plus courante, mais c'est difficile pour les petites municipalités en l'absence d'une notation des obligations. Certains emprunts auprès des banques. Les attentes sont de plus en plus grandes en matière d'autosuffisance financière (impôts fonciers et frais d'utilisation).
- Les fonctionnaires élus jouent un rôle important dans la surveillance de la qualité des travaux publics.
- Des partenariats existent entre le secteur public et le secteur privé et ils prennent de nombreuses formes - certaines difficultés (p. ex., la perte d'emplois).
- Participation et attentes des citoyens.
- Il faut accepter volontiers les ententes communes en matière de prestation de services.
- Principales questions en matière de travaux publics : égouts et entretien des routes, financement.
- Examine la façon dont l'inspection des bâtiments est envisagée, prestation des services d'égout et d'approvisionnement en eau, et autres éléments en matière de travaux publics.
- Pour chaque élément des travaux publics, il existe une méthode de recours.
- Compétences du gestionnaire des travaux publics : gamme variée de fonctions, d'habitude un ingénieur civil. Expérience de l'administration publique, de la passation de marchés, du droit, des communications, de la comptabilité et de l'organisation.
- Besoins en formation : critique. Une formation est offerte, l'accessibilité pose des problèmes (lieu, coût, temps).
- Répercussions pour les PN : financement, attentes des citoyens, partenariats en matière de services, perfectionnement du personnel, planification à l'échelle régionale, rôle des conseils qui assument de vastes responsabilités, guide technique proposé en matière d'infrastructure urbaine pour le Canada.

## **« Recueil des lois provinciales sur les travaux publics » (99-3)**

- Présente un résumé des lois provinciales sur les travaux publics.
- Non définitif : des centaines de lois et de règlements connexes dans chaque ressort.
- Attention aux normes et aux règlements, aux procédés d'inspection, aux méthodes d'appel et de recours, ainsi qu'aux infractions et aux pénalités.
- Codes du bâtiment et codes de sécurité : sanctions provinciales du code provincial ou national. Également la loi sur la prévention des incendies.
- Eau et égout : l'autorité municipale découle de la loi sur les municipalités.
- Déchets solides : la loi sur les municipalités autorise ou contraint les municipalités en ce qui concerne la collecte et l'élimination des déchets solides. Aussi les lois provinciales sur la protection de l'environnement.
- Routes et ponts : permettre la propriété et l'entretien des routes, des ponts, etc., par les municipalités.
- Parcs et loisirs : la loi sur les municipalités autorise les municipalités à posséder et à entretenir des installations (bibliothèques, musées, installations sportives).
- Aménagement du territoire : la loi sur l'aménagement du territoire définit les processus et les exigences en matière de contenu, ainsi que le processus de consultation. Confère le pouvoir de zoner, de subdiviser, etc.

**Quelles sont les prochaines étapes?**

# Négociation et mise en oeuvre des ententes d'autonomie gouvernementale

Faut-il que les négociateurs fédéraux et les négociateurs des PN soient au courant?

- On peut utiliser les documents maintenant, mais il faut des lignes directrices et une stratégie de formation pour ce qui est du rôle des négociateurs, ainsi que des séances d'information. Non contradictoire : les deux parties doivent être au courant. Leur laisser les documents et les outils. Présentation en PowerPoint? Bande vidéo? Faire en sorte que les SI pour le MAINC soient disponibles pour consulter les négociateurs fédéraux. Nous avons besoin de quelques autres outils : recours, expropriation, etc. Faut-il établir une méthode uniforme? À inclure jusqu'à un certain point dans les instructions destinées aux négociateurs?

Il faut résoudre de nombreuses questions.

(p. ex., à l'échelle des nations (selon la définition de la CRPA))

Comment faire participer les provinces (essentiel pour assurer l'harmonisation) et les associations?

Avec qui les SI pour le MAINC traitent-ils au MAINC?

# Développement des capacités

Quelle capacité est nécessaire et à quel niveau (bande, nation, etc.)? Les capacités comprennent les capacités professionnelles, techniques, administratives et financières.

Comment les collectivités autochtones peuvent-elles développer et conserver la capacité nécessaire pour gérer et administrer les travaux publics?

Quel est le rôle du MAINC?

- comment pouvons-nous établir des partenariats avec les PN aux fins du développement et de la prestation? Un groupe de travail commun MAINC-PN pour établir une stratégie à long terme? Technique, apolitique. Nous pouvons faciliter la conception d'outils et élaborer des outils, mais les PN devraient peut-être le faire pour elles-mêmes.

Quels outils peut-on élaborer pour aider?

- règlements modèles, codes de conduite, modèles organisationnels, etc.
- atelier de sensibilisation et de formation
- recueil des pratiques exemplaires ou bande vidéo sur les pratiques exemplaires
- élaborer un cours de formation (Service d'assistance canadien aux organismes, Institut sur la gouvernance)
- recueil des associations professionnelles et des organismes de formation
- reconnaissance (et financement?) des projets pilotes
- jumelage de gestionnaires autochtones des travaux publics avec des homologues dans d'autres collectivités.
- cours et documents d'information technique actuels des SI pour le MAINC (prestation?)

Comment faire participer les provinces (essentiel pour assurer l'harmonisation) et les associations?

Avec qui les SI pour le MAINC traitent-ils au MAINC?

# **Autres travaux de recherche et d'analyse**

- Enquête sur les pratiques exemplaires en matière de travaux publics dans les collectivités autochtones
- Modèles d'autorités responsables du logement chez les PN
- Aménagement du territoire dans les petites municipalités
- Participation actuelle du gouvernement provincial avec les collectivités des PN.
- Consultation publique à l'échelle municipale
- Passation de marchés en matière de travaux publics
- Enquête sur les méthodes de recours
- Procédés d'expropriation
- Recueil des associations professionnelles et des organismes de formation