

CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE
DES PREMIÈRES NATIONS



Le projet Feuille de route

CHAPITRE TROIS :
COMBLER LE DÉFICIT
D'INFRASTRUCTURES



CONTENU

●	Sommaire	4
●	Introduction	8
●	Cause de la défaillance systémique des infrastructures	14
●	Solutions à la défaillance systémique des infrastructures	30
●	Conclusion	42
●	Références	46

NOVEMBRE 2022



SOMMAIRE

Des solutions novatrices en matière d'infrastructures sont nécessaires compte tenu de la croissance démographique des Premières Nations, de l'accroissement prévu de l'assise territoriale des réserves et de la proximité des réserves par rapport aux centres urbains en expansion.

ALORS QUE LE GOUVERNEMENT DU CANADA vise à mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), il fait face au défi colossal que présente le déficit d'infrastructures estimé à 30 milliards de dollars pour les Premières Nations.

Ce déficit est issu des politiques coloniales qui ont fait des peuples autochtones des pupilles du gouvernement. Leur vie a été régie par la *Loi sur les Indiens* et les politiques qui en découlent, élaborées par les ministères fédéraux. La *Loi sur les Indiens* a démantelé les systèmes de gouvernance et d'économie autochtones qui étaient en place avant l'arrivée des colons. Avec l'abolition des gouvernements autochtones, les peuples autochtones, privés de participer de façon significative à l'économie, sont devenus dépendants du financement fourni par le Canada par le truchement des ministères. Les gouvernements autochtones n'ont pas été en mesure d'exercer les pouvoirs financiers qui leur auraient permis de mettre en place les infrastructures dont ils avaient besoin. Le déficit en matière d'infrastructures est attribuable au fait que les programmes et les politiques du gouvernement ne reconnaissent pas les besoins en infrastructures des communautés autochtones et n'y répondent pas.

Non seulement le déficit d'infrastructures actuel des Premières Nations est inacceptable, mais il risque de s'aggraver à l'avenir. Des solutions novatrices en matière d'infrastructures sont nécessaires compte tenu de la croissance démographique des Premières Nations, de l'accroissement prévu de l'assise territoriale des réserves et de la proximité des réserves par rapport aux centres urbains en expansion. Le Canada a récemment annoncé qu'il s'engageait à remanier le processus d'ajouts aux réserves et à mieux résoudre les revendications particulières en suspens. Cet engagement envers la réforme est louable, le succès nécessite une nouvelle approche de la gouvernance des infrastructures des Premières Nations.

Le déficit d'infrastructures est attribuable à l'échec du système de gestion des terres et de développement des infrastructures. Puisqu'il est peu probable que les approches actuelles puissent résoudre les problèmes systémiques, elles représentent une responsabilité fédérale croissante. Elles représentent également l'inégalité et l'échec des politiques coloniales. Pour de nombreuses Premières Nations, le déficit d'infrastructures représente malheureusement la réalité des conditions de vie des pays en développement dans l'un des pays les plus riches et les plus développés du monde. Pour les institutions de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGF), il s'agit d'une possibilité de changement.

Pour pallier les défaillances systémiques, il faut non pas de légères améliorations, mais de nouvelles approches. Grâce à des innovations telles que la LGF et la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, y compris l'Accord-cadre, les initiatives d'autonomie gouvernementale dirigées par les Premières Nations ont créé un marché d'idées, un système où les Premières Nations peuvent choisir d'abandonner des politiques et des programmes qui ont échoué en faveur de meilleures solutions de rechange. Dans ce marché d'idées, les 321 gouvernements de Premières Nations inscrites à l'annexe de la Loi démontrent que les initiatives dirigées par les Autochtones l'emportent sur le statu quo. Nous croyons que la LGF a atteint une masse critique et qu'elle peut continuer d'appuyer les Premières Nations dans l'exercice de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en fournissant de meilleures infrastructures publiques à leurs citoyens – des infrastructures qui soutiennent des sociétés saines et prospères.

Alors que les administrations avoisinantes disposent de cadres de réglementation, d'une capacité technique et d'outils financiers favorables, les gouvernements de Premières Nations se heurtent à des obstacles réglementaires, à des limites imposées et à un modèle de financement défaillant. L'écart en matière d'infrastructures entre les communautés autochtones et allochtones est la preuve flagrante de l'urgence d'un changement.



Le succès sans précédent des institutions de la LGF pour offrir des occasions d'autonomie gouvernementale hors de la *Loi sur les Indiens* est un exemple de ce qui peut se produire lorsque le gouvernement appuie le leadership autochtone.

Les institutions de la LGF proposeront aux Premières Nations des parcours facultatifs pour répondre aux besoins en infrastructures de leurs communautés. Alors que le système d'infrastructures des Premières Nations n'a pas réussi à fournir un cadre réglementaire favorable, une capacité d'infrastructures ou des outils financiers, les institutions de la LGF proposent des solutions à long terme à ces problèmes au moyen de changements pratiques et réalisables :

- **Appui aux changements législatifs et aux institutions qui favorisent la capacité des Premières Nations de gérer les terres**
- **Création de l'Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN) en vertu de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* afin de renforcer les capacités, d'élargir les options d'approvisionnement et de rehausser les résultats opérationnels**
- **Monétisation des transferts fédéraux, accroissement des pouvoirs fiscaux et recettes autonomes pour créer de nouveaux moyens de financement des infrastructures**

Ces solutions réduisent les risques pour tous les intervenants tout en favorisant la capacité des gouvernements de Premières Nations de planifier, de construire et de gérer des infrastructures publiques. Toutefois, ces solutions des Premières Nations pour les Premières Nations ne peuvent pas se concrétiser sans l'appui du gouvernement du Canada. Le succès sans précédent des institutions de la LGF pour offrir des occasions d'autonomie gouvernementale hors de la *Loi sur les Indiens* est un exemple de ce qui peut se produire lorsque le gouvernement appuie le leadership autochtone. La DNUDPA préconise de cheminer ensemble – la réconciliation grâce à la collaboration – vers l'autodétermination et l'autonomisation des peuples autochtones.

Les institutions de la LGF travaillent en partenariat avec le Conseil consultatif des terres dans le cadre des efforts plus vastes du forum « Les Premières Nations montrent la voie à suivre ». L'élément commun du forum « Les Premières Nations montrent la voie à suivre » est la création d'options pour échapper aux limites de la *Loi sur les Indiens* et la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, avec le soutien technique d'organisations dirigées par les Premières Nations. Les institutions de la LGF et le Conseil consultatif des terres reconnaissent tous deux le besoin urgent de solutions novatrices en matière d'infrastructures.

Nombre de Premières Nations ont choisi d'assumer à la fois les pouvoirs fiscaux et financiers et les pouvoirs de gestion des terres en vertu de l'Accord-cadre. Le cumul des pouvoirs financiers et des pouvoirs de gouvernance territoriale peut créer les conditions idéales pour que les Premières Nations adoptent des approches novatrices en matière de gouvernance des infrastructures. Le gouvernement du Canada doit appuyer les modifications législatives et réglementaires proposées par le Conseil consultatif des terres afin d'assurer un soutien réglementaire efficace aux investissements en matière d'infrastructures. Cela comprend la nécessité d'établir un mécanisme efficace pour l'application de l'autorité réglementaire des Premières Nations. Le Conseil consultatif des terres met à l'essai des modèles d'application du code foncier. Le gouvernement du Canada devrait être prêt à appuyer ce projet pilote et à mettre en œuvre à grande échelle les leçons apprises.

Le gouvernement du Canada doit établir l'IIPN et y affecter des ressources afin de fournir un soutien institutionnel aux Premières Nations qui souhaitent aller au-delà du statu quo. Ce soutien permettra de développer des infrastructures rentables, efficaces et durables, soit des infrastructures construites dans le respect des délais et des budgets, des infrastructures qui durent plus longtemps.

Enfin, le gouvernement du Canada peut bâtir sur la promesse de l'IIPN en proposant des possibilités de monétisation des transferts fédéraux, gérées en fonction des risques, pour financer les infrastructures pendant la durée de vie des biens. Les gouvernements de Premières Nations doivent avoir accès aux mêmes outils financiers que les autres administrations pour financer leurs infrastructures. Le gouvernement du Canada peut faire le premier pas en appuyant un projet pilote de monétisation en partenariat avec l'Autorité financière des Premières Nations et le Conseil consultatif de l'IIPN.

Les institutions de la LGF se sont engagées à gérer les risques tout en offrant des options réalisables aux gouvernements de Premières Nations et au gouvernement du Canada. Ces propositions permettent de rehausser les capacités, l'autodétermination et la croissance économique des Premières Nations. Nous invitons les gouvernements de Premières Nations, les organisations autochtones et le gouvernement du Canada à se joindre à nous pour combler les lacunes en matière d'infrastructures, ce qui se traduira par la santé et le bien-être à long terme de leurs communautés.

... ces solutions des Premières Nations pour les Premières Nations ne peuvent pas se concrétiser sans l'appui du gouvernement du Canada... La DNUDPA préconise de cheminer ensemble – la réconciliation grâce à la collaboration – vers l'autodétermination et l'autonomisation des peuples autochtones.



INTRODUCTION

Les infrastructures consistent à créer des lieux de rassemblement pour une communauté, à établir des lieux d'apprentissage, d'appartenance et de guérison.

LES INFRASTRUCTURES ne se résument pas à des conduites d'eau et d'égout dans le sol ou à un ensemble de bâtiments et de routes qui les relient. Les infrastructures consistent à créer des lieux de rassemblement pour une communauté, à établir des lieux d'apprentissage, d'appartenance et de guérison. Les infrastructures appuient les objectifs encore plus élevés sur le plan socioéconomique et en matière de santé, d'éducation et de souveraineté que les Premières Nations veulent atteindre et que d'autres gouvernements et organisations veulent soutenir. Mais les Premières Nations sont confrontées à des obstacles injustes au développement des infrastructures auxquels aucun autre ordre de gouvernement n'est confronté.

Un rapport publié en 2016 par le Conseil canadien pour les partenariats public-privé estime qu'il coûterait entre 25 et 30 milliards de dollars pour combler le déficit en matière d'infrastructures auquel les gouvernements de Premières Nations font face.¹ Ce déficit contribue aux écarts sur le plan économique, social, de la santé et de l'éducation entre les populations autochtones et non autochtones au Canada. Ce déficit a également créé un important passif pour le gouvernement fédéral. Sans soutien institutionnel, les délais actuels pour amener un projet d'infrastructures autochtone au stade du démarrage sont cinq fois plus longs que pour les projets des systèmes provinciaux.²



La DNUDPA consacre le droit à l'autodétermination et la libre poursuite du développement économique, social et culturel.³ Alors que le Canada cherche à mettre en œuvre la DNUDPA, le déficit systémique d'infrastructures autochtones demeure un défi majeur.

Les problèmes que posent les projets d'infrastructures autochtones ont été bien documentés : ils prennent trop de temps à construire, coûtent trop cher et ne durent pas très longtemps. Le déficit d'infrastructures décrit la différence entre les infrastructures des communautés autochtones et celles des autres régions du Canada.





Les incidences du déficit d'infrastructures dans les communautés des Premières Nations sont diverses et généralisées. Sans être exhaustive, la liste suivante fournit quelques exemples :

- **Problèmes de santé physique liés à l'absence d'un accès fiable à de l'eau potable propre.** Il s'agit d'une situation bien documentée qui continue de faire l'objet de beaucoup d'attention des médias. Dans sa lettre de mandat à la ministre des Services aux Autochtones en décembre 2021, le premier ministre a demandé à la ministre « d'éliminer tous les avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable qui subsistent, et de combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, en mettant l'accent sur la construction de logements durables et abordables. »⁴
- **Installations limitées pour les rassemblements culturels et communautaires.** Ces installations sont essentielles au tissu social des Premières Nations, favorisent la santé émotionnelle et psychologique de la communauté et de ses membres, et appuient le maintien des traditions et de la culture.
- **Domages environnementaux causés par le mauvais fonctionnement des systèmes de traitement des eaux usées.** Les effets environnementaux vont de la pollution des puits d'eau souterraine (avec les répercussions connexes sur la santé) aux rejets d'eaux usées insuffisamment traitées dans les cours d'eau et d'autres plans d'eau, ce qui a des répercussions sur l'environnement naturel.
- **Lacunes en matière d'éducation et de santé découlant du manque d'installations disponibles pour offrir des programmes.** Le désir des Premières Nations d'éduquer les enfants dans leur propre langue et leurs propres traditions, ainsi que la nécessité d'une guérison fondée sur la culture pour traiter les problèmes de toxicomanie, ont mis ce sujet en lumière.
- **Développement économique limité en raison du manque d'infrastructures pour soutenir les entreprises (Internet haute vitesse, routes, électricité, etc.).** Le manque d'infrastructures nuit à la création d'emplois, au développement des compétences et au revenu d'emploi chez les membres des Premières Nations, ainsi qu'aux possibilités d'affaires pour les entreprises des Premières Nations.
- **Systèmes d'infrastructures fragiles, plus vulnérables aux défaillances catastrophiques que les systèmes administrés par d'autres gouvernements.** Les infrastructures des Premières Nations sont vulnérables lorsque les installations sont mal planifiées, que l'équipement est inadéquat, qu'il y a des lacunes dans les capacités du personnel formé et que des risques d'inondation ou d'incendie sont présents.



Les hypothèses de planification des projets d'infrastructures évoluent. Les nouveaux projets d'infrastructures doivent être résilients, compte tenu des répercussions futures des changements climatiques.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les lacunes en matière d'infrastructures dans de nombreuses communautés autochtones, car les restrictions imposées aux rassemblements, aux écoles et aux lieux de travail ont obligé de nombreuses personnes à tenter de se connecter depuis leur domicile. Pour travailler à domicile, les gens ont besoin d'infrastructures de qualité telles que les systèmes d'eau et d'égout, les télécommunications et la connectivité Internet. Ce ne sont pas toutes les communautés autochtones qui ont accès à ces ressources.

Parallèlement, les changements climatiques ont des répercussions concrètes. Les incendies et les inondations continuent de toucher de nombreuses communautés. Les hypothèses de planification des projets d'infrastructures évoluent. Les nouveaux projets d'infrastructures doivent être résilients, compte tenu des répercussions futures des changements climatiques.

Quelles sont les implications de ces enjeux? Les Premières Nations doivent améliorer les infrastructures dans toutes les catégories d'actifs. Ces enjeux signifient que les calculs antérieurs ont considérablement sous-estimé l'ampleur du déficit d'infrastructures. L'approche actuelle en matière de politiques et

d'approvisionnement pour les projets d'infrastructures autochtones n'a pas su reconnaître cet écart et il est peu probable qu'elle le fasse à l'avenir. Cet échec permet au déficit d'infrastructures de s'amplifier. L'approche actuelle, entièrement fondée sur les politiques d'approvisionnement de Services aux Autochtones Canada (SAC) et la dépendance financière à son égard, ne réussira jamais à éliminer le déficit d'infrastructures dans les communautés autochtones.

La relation actuelle entre le risque et la responsabilité pour les projets d'infrastructures autochtones est imparfaite puisque les Premières Nations assument les risques et les responsabilités associés aux projets sans avoir le contrôle et le pouvoir de décision correspondants pendant la planification et l'élaboration des projets. Cette approche est inefficace parce que de nombreuses communautés autochtones n'ont pas développé la capacité de gérer les risques associés à la construction, à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures.

L'approche actuelle pose d'autres enjeux, notamment le manque d'accès aux outils financiers et au soutien institutionnel. Les Premières Nations ne sont pas en mesure de payer pour les infrastructures de la même manière que les autres gouvernements.



Une nouvelle approche en matière de développement des infrastructures

Le système actuel de développement des infrastructures autochtones ne fonctionne pas. Nous avons besoin d'une nouvelle approche pour combler le déficit d'infrastructures autochtones : une initiative autochtone novatrice à un problème complexe. Cette nouvelle approche doit offrir aux Premières Nations des moyens de se soustraire au système réglementaire colonial. Elle doit encourager l'innovation, appuyer le renforcement des capacités et faire progresser l'autonomie gouvernementale. Elle doit aider les Premières Nations à fournir des infrastructures publiques selon des normes équivalentes à celles dont bénéficient les autres administrations. Cette nouvelle approche aidera les communautés et les organisations autochtones à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer les infrastructures sur leurs terres. Cette solution autochtone nécessitera un changement systémique et un soutien pangouvernemental.

À mesure que le gouvernement du Canada mettra en œuvre la DNUDPA, les institutions de la LGF appuieront cet effort en fournissant des outils, des ressources et des cadres qui renforceront la capacité des communautés autochtones à se gouverner elles-mêmes. Le droit à l'autonomie gouvernementale est dénué de sens sans la capacité d'exercer ce droit. La capacité de gouverner comprend la capacité des gouvernements de Premières Nations de fournir à leurs citoyens des infrastructures publiques qui favorisent des économies et des sociétés saines. Les institutions de la LGF offrent aux gouvernements de Premières Nations une solution de gestion des risques leur permettant de se retirer du système défaillant d'approvisionnement et de financement des infrastructures et de suivre des parcours facultatifs vers la santé, la richesse, la prospérité et le contrôle de leurs terres de réserve.

Les institutions de la LGF donneront aux gouvernements autochtones les moyens de combler les lacunes systémiques en matière d'infrastructures par les moyens suivants :

- **Appui aux changements législatifs et aux institutions qui favorisent la capacité des Premières Nations de gérer les terres**
- **Création de l'IIPN en vertu de la LGF**
- **Création de moyens de financement des infrastructures par le truchement de la monétisation des transferts fédéraux**

La pièce maîtresse de la proposition des institutions de la LGF est le soutien institutionnel aux infrastructures efficaces et durables des Premières Nations par le truchement de l'IIPN. La création d'une institution chargée des infrastructures par le truchement de la LGF fournirait davantage d'outils et de soutien aux capacités des communautés et des organisations autochtones pour combler le déficit d'infrastructures. L'IIPN permettra d'aider les gouvernements de Premières Nations à maintenir des infrastructures rentables, efficaces et durables.



Alors que le Canada se prépare à mettre en œuvre la DNUDPA, l'IIPN aidera les organes directeurs autochtones à planifier, à construire et à gérer les infrastructures compte tenu des objectifs suivants :

- **Réduction du temps et des coûts liés au développement des infrastructures en normalisant les meilleures pratiques et en mettant en œuvre un régime de gestion des risques**
- **Planification des coûts du cycle de vie complet, de la gestion des actifs ainsi que de l'exploitation et de l'entretien pour accroître la durabilité des biens**
- **Création d'un centre d'excellence pour rehausser la capacité et les compétences autochtones en gestion des infrastructures**
- **Capacité accrue de diversifier et de partager les risques grâce à l'assurance**
- **Maximisation des avantages économiques des infrastructures**

L'administration fédérale pourrait faire fond sur ce travail en donnant aux gouvernements de Premières Nations les mêmes outils financiers que ceux utilisés par les autres administrations pour financer les infrastructures. Grâce à la gestion des risques par la certification du CGF et la surveillance de l'IIPN, le gouvernement du Canada pourrait permettre la titrisation des transferts fédéraux pour le financement à long terme des infrastructures.

Le droit à l'autonomie gouvernementale est dénué de sens sans la capacité d'exercer ce droit.



CAUSE DE LA DÉFAILLANCE SYSTÉMIQUE DES INFRASTRUCTURES

LES GOUVERNEMENTS DE PREMIÈRES NATIONS assument les risques et les responsabilités liés aux projets d'infrastructures, mais ils n'ont pas le pouvoir ultime, ni la capacité ni le financement nécessaires pour les construire, les exploiter ou les entretenir en raison du cadre réglementaire dans les réserves prescrit par des lois fédérales comme la Loi sur les Indiens.

Ce déficit d'infrastructures contribue à un niveau de vie bien inférieur à celui du Canadien moyen et découle d'un échec systémique complet :

- **Le contexte législatif et politique mine les infrastructures durables et efficaces au lieu de les soutenir.**
- **Un héritage colonial a privé de nombreuses Premières Nations de la capacité de planifier, de développer et de gérer des infrastructures publiques.**
- **Les Premières Nations n'ont pas accès aux outils financiers dont bénéficient d'autres administrations et sont limitées à un modèle de financement « au fur et à mesure » des infrastructures qui a échoué.**

Dans son rapport sur les conditions de logement des Autochtones au Canada, Statistique Canada a constaté que 24 % des logements des Premières Nations avaient besoin de réparations majeures, comparativement à 6 % de la population non autochtone.⁵ Bien que cette différence soit frappante, elle est également beaucoup plus répandue dans les logements des personnes qui vivent dans une réserve. La proportion de membres des Premières Nations inscrits ou visés par un traité qui vivaient dans un logement nécessitant des réparations majeures était plus de trois fois plus élevée dans les réserves (44,2 %) qu'à l'extérieur des réserves (14,2 %).⁶ Mis à part les indices du bien-être global, les données sur l'état des conditions dans les communautés autochtones sont difficiles à trouver, même à l'échelle mondiale, ce qui contribue à un désert en matière de données.⁷ Malgré la rareté de données potentiellement utiles, ce qui constitue également une défaillance systémique à laquelle il faut remédier, les gouvernements et les membres de Premières Nations, les gouvernements fédéral et provinciaux et les organisations de partout au Canada reconnaissent l'énorme déficit d'infrastructures qui existe pour les Premières Nations, notamment dans les réserves.

La proportion de membres des Premières Nations inscrits ou visés par un traité qui vivaient dans un logement nécessitant des réparations majeures était plus de trois fois plus élevée dans les réserves (44,2 %) qu'à l'extérieur des réserves (14,2 %).

Le paysage des infrastructures dans les réserves

Un programme législatif et stratégique paternaliste et colonial a jeté les bases qui ont créé le déficit d'infrastructures qui accable de nombreuses Premières Nations partout au Canada. Il s'agit d'un facteur important de la pauvreté visible dans les communautés autochtones, créée par des possibilités économiques limitées. Les projets d'infrastructures essentielles et d'immobilisations corporelles sont financés à la pièce par le gouvernement fédéral lorsqu'il dispose des ressources nécessaires. Dans bien des cas, les Premières Nations n'ont pas la capacité nécessaire pour financer et planifier de nouveaux projets ou maintenir et mettre à niveau les projets actuels.

Les recherches montrent qu'il existe une relation positive entre la présence d'infrastructures publiques de base (routes, rues, ponts, autoroutes, systèmes de traitement et de distribution de l'eau, égouts, aéroports et transport en commun) et la croissance de la productivité.⁸ Malheureusement, pour de nombreuses Premières Nations, le cadre réglementaire nuit au développement efficace et durable des infrastructures, principalement en raison de la *Loi sur les Indiens*.

Contexte législatif et politique

Divers articles de la *Loi sur les Indiens* régissent la capacité des Premières Nations de planifier, de concevoir, de construire, d'exploiter et d'entretenir les infrastructures sur leurs terres de réserve. De plus, la capacité de recueillir des fonds au moyen des impôts pour financer les infrastructures pendant leur cycle de vie a été établie dans la *Loi sur les Indiens*, plus précisément à l'article 83. La mise en application des articles pertinents de la Loi a exigé beaucoup d'interaction avec les ministères fédéraux pertinents (actuellement Services aux Autochtones Canada; anciennement appelé, notamment, Affaires indiennes et du Nord Canada). D'autres lois plus précises, comme la *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations*, prévoient des exigences législatives et réglementaires supplémentaires.

Le gouvernement du Canada fournit des fonds pour développer et exploiter des infrastructures qui desservent les membres des Premières Nations vivant sur les terres de réserve. Divers organismes gouvernementaux participent à l'élaboration du budget et des affectations à chaque ministère (comme SAC), à l'orientation stratégique en ce qui a trait à l'endroit où ces affectations doivent être concentrées au cours de certaines périodes (comme l'eau potable, l'amélioration des conditions de logement, d'autres secteurs stratégiques prioritaires). Ces aspects et d'autres aspects de la politique financière ont des répercussions sur les infrastructures sur les terres de réserve des Premières Nations.

Le financement du gouvernement du Canada a été axé sur les besoins immédiats des membres des Premières Nations plutôt que sur des initiatives de développement économique que les Premières Nations peuvent choisir de promouvoir sur des portions de leurs terres de réserve. Bien que moins d'attention ait été accordée aux activités économiques, certaines nations ont reçu des contributions du Canada dans le cadre de programmes comme



le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique (PSTDE) et le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques (PPCPE).

Dans ce contexte général et compte tenu du rôle du gouvernement du Canada à l'intérieur de celui-ci, de nombreux gouvernements de Premières Nations ont pris des mesures pour exercer une compétence accrue sur leurs propres affaires en matière d'infrastructures. Deux mesures législatives clés, et les institutions qu'elles ont créées, sont essentielles à cet égard.

La première, la LGF, a donné naissance à trois institutions essentielles dirigées par les Premières Nations, soit la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Autorité financière des Premières Nations. Ensemble, ces institutions donnent aux nations l'occasion d'élargir de façon marquée leur compétence sur leurs affaires financières, y compris celles liées aux infrastructures.

La seconde, l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, permet aux Premières Nations de rétablir la gouvernance de leurs terres au moyen d'un code foncier et, conformément à ce dernier, d'adopter des lois concernant de nombreux aspects du développement des infrastructures, comme la prestation de services locaux, le contrôle des lotissements, la réglementation de l'utilisation des terres et les systèmes de frais d'utilisation. Ces projets ont permis aux Premières Nations d'avoir accès à de nouveaux outils de développement et de financement en matière d'infrastructures, mais il existe encore des possibilités d'amélioration puisque les Premières Nations du Canada continuent de faire face à des défis importants en matière d'infrastructures.

Le financement du gouvernement du Canada a été axé sur les besoins immédiats des membres des Premières Nations plutôt que sur des initiatives de développement économique que les Premières Nations peuvent choisir de promouvoir sur des portions de leurs terres de réserve.





Pour qu'une communauté puisse financer et planifier ses projets d'infrastructures, le cadre réglementaire doit l'aider à répondre à ses besoins.

Le contexte législatif et politique actuel contribue au déficit d'infrastructures

Le cadre réglementaire de la *Loi sur les Indiens* crée des obstacles au développement socioéconomique des Premières Nations, notamment le développement des infrastructures dans les réserves. Ce cadre réglementaire n'accorde qu'un contrôle nominal aux gouvernements de Premières Nations, tout en minant la capacité des Premières Nations d'exercer ces droits symboliques. Le contexte législatif et politique crée un contexte d'isolement qui entrave la capacité d'une Première Nation à fournir des infrastructures publiques durables et efficaces à ses citoyens.

Pour qu'une communauté puisse financer et planifier ses projets d'infrastructures, le cadre réglementaire doit l'aider à répondre à ses besoins. Le cadre réglementaire doit être élaboré avec soin et en collaboration, avec les contributions et les approbations de toutes les parties prenantes, et doit permettre la création et la mise en œuvre de lois qui affectent la qualité des services locaux et le financement, la construction et l'entretien des infrastructures locales.⁹ Si le cadre réglementaire ne répond pas à ces critères simples, il cesse d'être favorable et devient un obstacle au progrès.

Le développement des infrastructures joue un rôle énorme dans la santé et le bien-être, la sécurité et la faisabilité économique de toute communauté. La mise en place réussie des infrastructures dépend

d'un cadre réglementaire qui favorise la planification, des échéanciers prévisibles, la mobilisation des intervenants et l'accès au capital. En revanche, une étude réalisée en 2016 par le gouvernement du Canada a révélé des problèmes avec 100 % des projets échantillonnés. Elle a déterminé que le cadre réglementaire et le contrôle bureaucratique des terres des Premières Nations ont causé des retards dans les infrastructures et des dépassements de coûts dans plus de 50 % des projets échantillonnés, tandis que les autres projets ont dû être réduits pour respecter les allocations de financement.¹⁰

Le gouvernement du Canada contrôle les infrastructures sur les terres de la plupart des gouvernements de Premières Nations au Canada. Bien que les Premières Nations aient le pouvoir d'adopter des règlements administratifs et d'administrer le zonage et d'autres éléments des infrastructures, il existe une grande différence entre la capacité nominale de créer des règlements administratifs et la capacité pratique de les mettre en application. Puisque la Couronne n'a pas fourni suffisamment de ressources ou de soutien pour les infrastructures, les Premières Nations n'ont pas les options de revenu nécessaires pour fournir des infrastructures comparables à celles d'autres administrations.¹¹

Le contrôle fédéral des terres de réserve comprend les règlements de la *Loi sur les Indiens* qui permettent à la Couronne de prendre ou d'utiliser les terres de réserve sans le consentement du gouvernement des Premières Nations. Le gouvernement du Canada a exercé ce droit à diverses occasions, et des parties de terres de réserve ont été expropriées à d'autres administrations ou entités locales pour l'extraction des ressources, les récoltes ou, ironiquement, des projets d'infrastructures comme des installations de production d'électricité ou des réseaux de transport. En bref, la *Loi sur les Indiens* accorde au gouvernement fédéral la capacité de diviser les terres et les biens des réserves s'il le juge nécessaire, ce qui érode les droits souverains des Premières Nations sur les terres des réserves et démontre une attitude cavalière à l'égard de la compétence des gouvernements de Premières Nations sur les petits territoires des terres de réserve.

Le contrôle fédéral sur les terres de réserve des Premières Nations a créé une impasse bureaucratique confuse et inefficace. En pratique, même si un projet est approuvé par le gouvernement fédéral, divers aspects du projet peuvent être financés et réglementés par des ministères distincts. Ce labyrinthe bureaucratique représente un fardeau important pour de nombreuses Premières Nations. Ce cadre réglementaire suscite de l'incertitude pour de nombreuses Premières Nations et un environnement défavorable qui les voue à l'échec.

Alors que les cadres réglementaires favorables encouragent la visibilité financière et la planification à long terme, le contexte législatif et politique actuel favorise la dépendance et l'instabilité politique. Les Premières Nations ont besoin de données

adaptées à leur région, mais elles doivent respecter un ensemble de règlements visant à homogénéiser l'approche de la Couronne à l'égard des Premières Nations. Elles ont besoin d'infrastructures en réseau, mais bon nombre d'entre elles ne sont pas en mesure de s'intégrer aux économies locales ou de se connecter aux réseaux municipaux ou provinciaux à proximité sans grands coûts. Les gouvernements de Premières Nations doivent avoir la capacité de gouverner et de subvenir aux besoins de leurs citoyens, mais le cadre réglementaire mine leur capacité de construire et d'entretenir les projets de leur choix, et il y a peu de ressources ou d'institutions accessibles pour les infrastructures. Les Premières Nations doivent avoir accès à des capitaux à long terme, mais le contrôle fédéral sur les terres de réserve signifie qu'elles ont peu d'actifs à mobiliser et souvent peu de revenus autonomes à monétiser aux fins de financement. Le cadre réglementaire actuel, établi principalement par la *Loi sur les Indiens*, est hostile au développement des infrastructures, des sociétés et des économies des Premières Nations. L'écart grandissant en matière d'infrastructures entre les communautés des Premières Nations et les administrations allochtones est la preuve d'un échec systémique.

Défis particuliers posés par le développement d'infrastructures

Ce système de réglementation colonial a créé de nombreux obstacles aux infrastructures des Premières Nations en affirmant le contrôle des terres des Premières Nations tout en omettant de fournir des ressources aux gouvernements de Premières Nations. Le premier de ces défis en matière d'infrastructures est le temps qu'il faut aux Premières Nations pour mettre en place des infrastructures sur leurs terres de réserve, à partir du moment où les besoins en infrastructures sont cernés jusqu'au moment où les infrastructures sont construites et opérationnelles. SAC est le principal organisme du gouvernement du Canada responsable de la réalisation de projets d'infrastructures dans les communautés des Premières Nations, ainsi que du soutien de leur fonctionnement et de leur entretien. Ce rôle est axé sur les besoins des membres des Premières Nations. Dans le cours normal des événements, c'est-à-dire en l'absence de catastrophes naturelles, d'accidents ou d'autres dommages nécessitant une intervention à court terme, SAC exige que les Premières Nations suivent un processus en plusieurs étapes.

Ce processus est décrit dans le graphique ci-après.

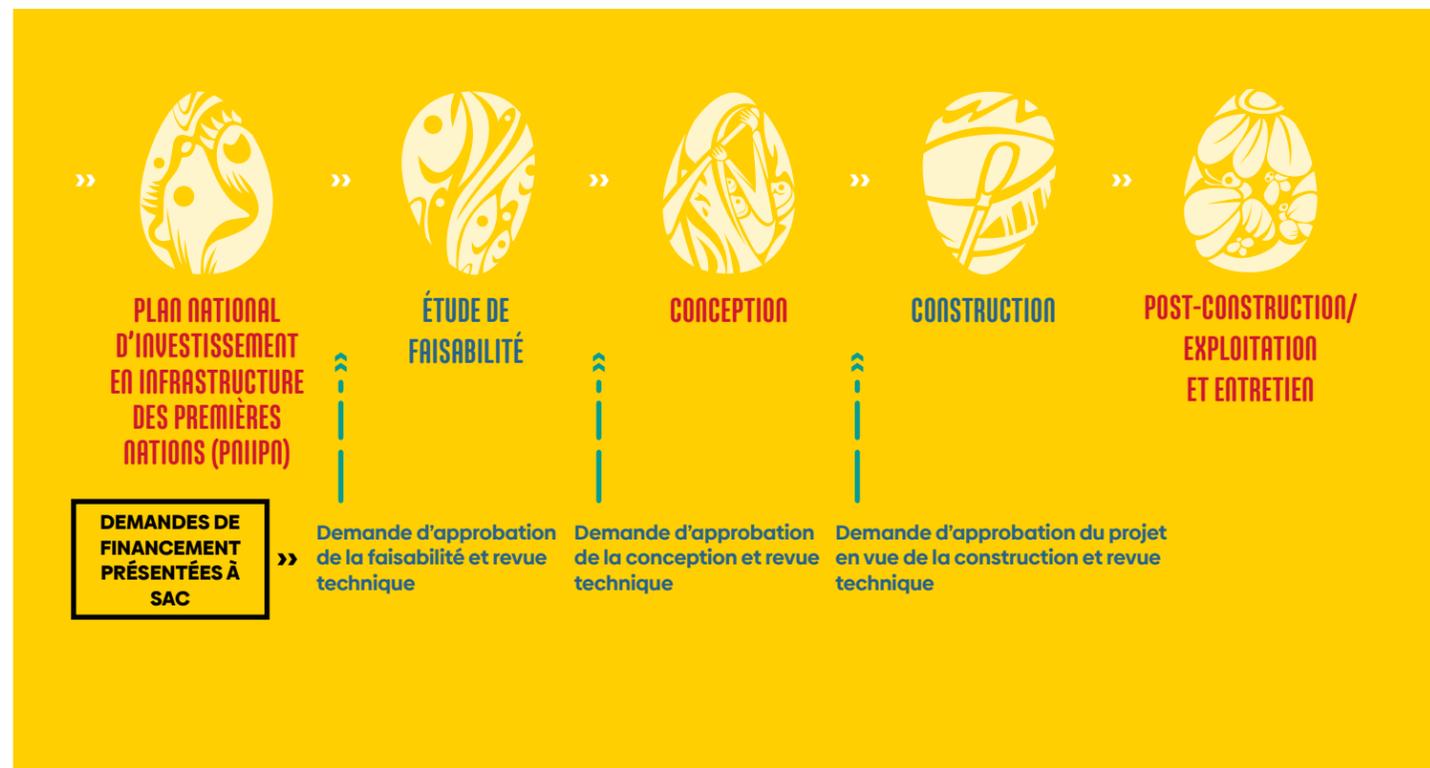


Figure 1 - Aperçu du processus de financement de Services aux Autochtones Canada



Les Premières Nations connaissent souvent d'importants retards dans la progression d'un projet à un rythme soutenu. Dans une évaluation du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations, le gouvernement canadien a cité des études de cas et des entrevues indiquant des cas où les communautés des Premières Nations n'avaient pas toujours accès à la capacité ou à l'expertise nécessaire pour examiner la conception des projets d'infrastructures et les contrats de construction. Selon l'évaluation, cette faiblesse « a rendu les Premières Nations vulnérables à une surévaluation et à une piètre construction de la part des entrepreneurs et des consultants. »¹² Les explications les plus courantes fournies par le gouvernement fédéral comprennent l'insuffisance du financement disponible, les contraintes imposées aux ingénieurs-conseils de la Première Nation en ce qui concerne les solutions techniques privilégiées et la nécessité de réaliser plusieurs études, chacune d'entre elles nécessitant une nouvelle demande de financement.

Les coûts représentent le deuxième grand défi en matière d'infrastructures auquel les Premières Nations sont confrontées dans le cadre du régime législatif et stratégique actuel. Cette discussion porte essentiellement sur les coûts en capital initiaux. De nombreux facteurs contribuent aux coûts en capital élevés. La solution optimale à un problème d'infrastructures n'est pas toujours disponible pour

les Premières Nations en raison des contraintes imposées par les lignes directrices, les règlements et les programmes de financement du gouvernement du Canada dans le cadre d'accords de contribution à diverses étapes du développement des infrastructures (en particulier les études de faisabilité). Les coûts en capital sont généralement un critère important dans le choix d'une solution optimale.

Le délai dans lequel le financement est disponible pour la construction de projets d'immobilisations est un autre aspect courant de ce défi. À titre d'exemple, les approbations des projets de construction peuvent ne pas être reçues avant le printemps ou l'été d'une année donnée (parfois à la fin de mars, vers la fin de l'exercice du gouvernement du Canada, lorsque les crédits budgétaires non dépensés sont déterminés), avec la condition que la construction doit être terminée au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Il reste donc moins d'un an pour trouver un entrepreneur, le mobiliser, achever la construction et mettre l'installation en service. Les processus d'approvisionnement pour les entrepreneurs sont mieux menés à l'automne qu'au printemps ou à l'été, lorsque ces derniers ont déjà des projets en cours, ce qui entraîne des coûts plus élevés. De plus, les entrepreneurs accordent une prime à la construction hivernale, ce qui serait nécessaire en raison de la situation décrite ci-dessus et qui est une réalité dans une grande partie du Canada.

Le troisième défi, c'est que les infrastructures sur les terres de réserve des Premières Nations ne sont généralement pas aussi durables que celles construites dans d'autres secteurs publics et privés. Ce défi comporte plusieurs dimensions. La construction hivernale d'infrastructures en raison des contraintes de temps liées au programme de financement peut entraîner des résultats moins qu'optimaux. L'accès limité des exploitants d'infrastructures des Premières Nations à un solide réseau d'expertise et de soutien est également un facteur. Un troisième aspect essentiel est l'insuffisance des fonds d'exploitation et d'entretien fournis par le gouvernement du Canada pour les infrastructures mises en place pour servir les membres des Premières Nations. Le modèle d'exploitation et d'entretien de l'État doit être amélioré, car à l'heure actuelle, l'État n'approuve les projets d'infrastructure qu'une fois qu'il dispose des fonds nécessaires, ce qui signifie essentiellement qu'il n'est pas possible de tirer parti des fonds ou d'étaler les coûts d'un projet sur plusieurs années.¹³

Le financement du projet couvre rarement les coûts du projet. Qu'une Première nation ait choisi de recevoir des affectations des fonds annuelles ou globales aux fins de l'exploitation et de l'entretien, les montants fournis ne reflètent pas les coûts réels. Cette situation

a été partiellement réglée en 2021 avec la décision du Canada d'augmenter de 80 % à 100 % les paiements au titre des coûts théoriques d'exploitation des systèmes d'aqueduc et d'égout des Premières Nations. Il reste deux enjeux clés à cet égard, soit la différence entre les coûts théoriques et les coûts réels, et le manque de financement pour la remise en état des infrastructures, qui sera nécessaire pendant le cycle de vie de l'actif (comme le remplacement de la toiture d'un immeuble).

Dans certains cas, les besoins en infrastructures des Premières Nations qui ont choisi d'utiliser des parties de leurs terres de réserve à des fins de développement économique ne peuvent être regroupés en deux catégories, soit « services aux membres » et « services de développement économique », comme c'est souvent nécessaire. Pensons, par exemple, à l'amélioration d'une usine de traitement de l'eau qui fournit de l'eau potable propre pour les membres et les activités de développement économique. Cette combinaison de groupes d'utilisateurs des infrastructures présente un défi supplémentaire, car elle nécessite l'affectation de la capacité des infrastructures, des coûts connexes (capital et exploitation) et des sources de financement (Canada, revenus locaux et autonomes des Premières Nations) à différents groupes.

Déficit d'infrastructures amplifié par les problèmes de capacité

L'héritage colonial de la relation entre la Couronne et les Autochtones signifie que les gouvernements de Premières Nations sont non seulement confrontés à de nombreuses inefficacités et à des obstacles réglementaires en matière d'infrastructures, mais aussi à des problèmes de capacité. De nombreuses Premières Nations n'ont pas la capacité de planifier, de développer et de gérer des infrastructures publiques. Cet héritage a mené à un statu quo inacceptable, dont font foi les multiples lacunes systémiques dans les infrastructures autochtones.

Ces défis en matière de capacité comprennent le roulement élevé des élus et du personnel, l'emplacement de la communauté (l'éloignement étant un facteur contribuant aux coûts de construction) et l'absence de processus organisationnels efficaces au sein du gouvernement de la nation. Plusieurs de ces facteurs contribuent à une situation plus à risque pour les entrepreneurs en construction qui travaillent sur des projets d'infrastructures dans les communautés des Premières Nations. Ces facteurs peuvent décourager l'intérêt d'entrepreneurs qualifiés, entraîner des coûts plus élevés et avoir d'autres conséquences négatives.

La relation actuelle entre le risque et la responsabilité pour les projets d'infrastructures autochtones est injuste et inefficace puisque nombre de Premières Nations assument les risques et les responsabilités associés aux projets sans avoir la capacité de gérer ces projets ou l'autorité et le pouvoir de décision correspondants pendant leur planification et leur élaboration. Cette approche est inefficace parce que les communautés autochtones n'ont peut-être pas développé la capacité ou la possibilité de gérer, d'atténuer ou de transférer efficacement les risques associés à la construction, à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures.

Les résultats en matière d'infrastructure dans de nombreuses communautés des Premières Nations sont parmi les pires au Canada. Pour ce qui est de la comparaison des résultats économiques pour les Premières Nations, une collectivité canadienne typique peut financer davantage de nouvelles infrastructures à même les revenus annuels que les gouvernements de Premières Nations, comme le montre le tableau ci-dessous¹⁴ :

Collectivité canadienne typique

- **Revenus annuels de 1 M\$ = peut financer 6 M\$ en nouvelles infrastructures**

Communauté des Premières Nations typique

- **Revenus annuels de 1 M\$ = peut financer seulement 2 M\$ en nouvelles infrastructures**

Collectivité canadienne typique

- **Dépenses de 1 M\$ en nouvelles infrastructures attirent des investissements privés de 5 M\$**

Communauté des Premières Nations typique

- **Dépenses de 1 M\$ en nouvelles infrastructures attirent des investissements privés de seulement 1,5 M\$**

	Collectivité canadienne typique	Communauté des Premières Nations typique
Financement supplémentaire tiré de revenus annuels de 1 M\$	6 M\$ en nouvelles infrastructures	2 M\$ en nouvelles infrastructures
Investissements privés tirés de dépenses de 1 M\$ pour les infrastructures	5 M\$	1,5 M\$

Ce défi contribue à une multitude d'enjeux socioéconomiques. Ces résultats inadéquats en matière d'infrastructures et ces mauvaises conditions socioéconomiques ont été bien documentés dans les médias et dans les rapports du vérificateur général, du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, du Conseil national de développement économique des Autochtones, de l'Assemblée des Premières Nations, et bien d'autres. Les défis et les conditions décrits dans ces rapports découlent d'un problème systémique, soit l'héritage d'une relation coloniale et paternaliste entre la Couronne et les Autochtones.

Les programmes gouvernementaux ne peuvent pas résoudre les problèmes inhérents à ce système. Ils peuvent améliorer temporairement la situation dans certains cas, mais ils ne produiront pas d'améliorations générales et permanentes de façon durable. Toute solution durable doit cibler les lacunes systémiques.

Le développement des infrastructures autochtones comporte de multiples lacunes systémiques.

Écart de résilience	<ul style="list-style-type: none"> Les infrastructures dans les réserves sont moins résilientes et durables que les infrastructures dans d'autres territoires. Les infrastructures dans les communautés autochtones ne fonctionnent souvent pas à plein rendement pour les cycles de vie prévus.¹⁵
Écart de capacité	<ul style="list-style-type: none"> Dans les communautés autochtones, les infrastructures ne sont généralement pas appuyées par des processus de planification intégrés, ce qui se traduit par des délais plus longs pour le développement de projets, des installations moins appropriées et des infrastructures sous-dimensionnées.¹⁶ Les gouvernements autochtones ont généralement moins d'expérience dans le développement de projets d'infrastructures, moins d'accès à l'expertise en matière de développement d'infrastructures et moins d'accès à un soutien technique et professionnel particulier. Il en résulte souvent des projets plus long et plus coûteux que des projets semblables réalisés par d'autres gouvernements.¹⁷ Les gouvernements et les organisations autochtones n'ont pas accès au même éventail de modèles d'approvisionnement que les autres gouvernements utilisent souvent pour mobiliser adéquatement des équipes de conception et de construction expérimentées et répartir les risques du projet entre les parties les mieux à même de les gérer.
Écart financier	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements autochtones utilisent généralement moins d'outils financiers et comptent davantage sur les transferts que les autres gouvernements qui recouvrent plus efficacement tous les types de coûts d'infrastructures tout au long du cycle de vie des projets.¹⁸ Les gouvernements autochtones paient plus fréquemment les coûts en capital des projets en espèces au départ et ont généralement moins accès à un financement à moindre coût que les autres gouvernements.¹⁹
Manque d'information	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements autochtones ont généralement moins accès aux données, aux statistiques et aux renseignements propres aux infrastructures nécessaires à une meilleure planification des projets et à une meilleure gestion des biens existants (entretien préventif, réparations mineures, remplacement de composants majeurs, réhabilitation importante, décisions de fin de vie et déclassement) que d'autres gouvernements.²⁰
Écart d'assurabilité	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements autochtones ont généralement moins accès à l'assurance pour les infrastructures et les installations que les autres gouvernements et doivent habituellement payer des primes plus élevées ou simplement fonctionner avec un plus grand nombre de biens non assurés.

Le développement des infrastructures dans de nombreuses communautés des Premières Nations est beaucoup moins durable que le développement des infrastructures dans d'autres collectivités. Les Premières Nations doivent avoir la capacité de combler ces lacunes et de créer des infrastructures durables, qui appuient les compétences des Premières Nations et qui favorisent la prise en charge du système de développement des infrastructures. Les Premières Nations ont besoin d'une solution dirigée par les Autochtones pour résoudre ces problèmes systémiques et d'un système de recharge durable qui intègre des outils et des produits de renforcement des capacités dans son modèle de prestation de services.





Comment le système de financement « au fur et à mesure » contribue au déficit d'infrastructures

MODE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LES AUTRES PALIERS DE GOUVERNEMENT

Les administrations municipales possèdent et entretiennent les deux tiers des infrastructures publiques au Canada.²¹ Les municipalités paient pour les infrastructures publiques au moyen d'une combinaison de revenus dédiés, de transferts fédéraux et provinciaux et de financement à long terme.²² Les municipalités financent les infrastructures en tirant parti de leurs pouvoirs financiers au moyen de dette sous forme de débentures. Ils obtiennent de faibles taux d'emprunt parce que les débentures sont fondées sur des revenus stables (assiette fiscale), une bonne gestion financière, des politiques et une bonne planification. Plutôt que de payer les infrastructures d'entrée de jeu, les municipalités répartissent le coût des projets d'infrastructures sur leur durée de vie utile, qui sera remboursé par les contribuables actuels et futurs. Les gouvernements de Premières Nations, pour leur part, n'ont pas accès aux outils financiers de base qui supportent le financement des infrastructures dans les administrations environnantes.

Tableau 1 : Comparaison du financement d'infrastructures par type de gouvernement

MÉTHODE DE PAIEMENT	TYPE DE PAIEMENT	Type de gouvernement		
		PREMIÈRE NATION	MUNICIPAL	PROVINCIAL OU FÉDÉRAL
Paiement au fur et à mesure	Trésorerie	Paiement en argent comptant dès le départ, ce qui nécessite des réserves importantes. Ce type de paiement est rare pour la plupart des types de gouvernements.		
	Subventions et paiements de transfert	Les fonds proviennent souvent d'autres paliers de gouvernement, et la participation locale à la façon dont les fonds d'infrastructures sont dépensés est limitée. Les infrastructures financées par des subventions sont habituellement fondées sur des projets, ce qui limite les possibilités de planification à long terme. Les gouvernements de Premières Nations comptent beaucoup plus sur les subventions et les paiements de transfert que d'autres types de gouvernement – une dépendance qui a été imposée aux Premières Nations en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i> .		
Financement	Emprunts à court terme	Disponibles auprès de la FNFA si la Première Nation a un certificat du rendement financier du CGF et a des revenus autonomes de qualité (p. ex., propriété locale, taxe de vente ou autre revenu fiable) à donner en garantie. Également disponibles auprès des prêteurs commerciaux dans des situations limitées.	Disponibles auprès des autorités financières municipales, habituellement au prorata de la population.	Disponibles sous forme de divers instruments de financement à court terme, comme les bons du Trésor.
	Emprunts à long terme	Disponibles auprès de la FNFA avec des exigences semblables à celles des emprunts à court terme. Également disponibles auprès des banques commerciales ou de la Banque de l'infrastructure du Canada dans des situations limitées.	Disponibles auprès des autorités financières municipales et exigent un règlement municipal, l'autorisation d'un inspecteur provincial et un référendum local. Impôts fonciers et autres recettes locales souvent donnés en garantie.	Disponibles par l'émission d'obligations d'État, qui sont souvent émises sur les marchés financiers.

Financement

AVANTAGE : permet aux gouvernements de financer les infrastructures nécessaires aujourd'hui avec les revenus des années à venir et permet une planification à long terme

Les Premières Nations dépendent généralement d'une combinaison de subventions, de revenus autonomes, de mécanismes d'emprunt alternatifs et du modèle de financement des infrastructures « au fur et à mesure » du gouvernement fédéral.

MODE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LES PREMIÈRES NATIONS

Les Premières Nations n'ont pas les pouvoirs financiers auxquels ont recours les municipalités pour financer les infrastructures. Par conséquent, les Premières Nations dépendent généralement d'une combinaison de subventions, de revenus autonomes, de mécanismes d'emprunt alternatifs et du modèle de financement des infrastructures « au fur et à mesure » du gouvernement fédéral. Sans pouvoirs financiers, les Premières Nations n'ont pas de revenus stables à monétiser pour le financement à long terme des infrastructures. Cette absence de pouvoirs financiers est l'un des principaux facteurs qui contribuent à l'écart de 30 milliards de dollars entre les infrastructures des Canadiens autochtones et allochtones.

De plus, les gouvernements de Premières Nations sont responsables des besoins en infrastructures publiques plus vastes que les municipalités, mais sans pouvoirs financiers comparables. Le cadre réglementaire de la *Loi sur les Indiens* ne permet pas la propriété privée dans les réserves. Par conséquent, la plupart des logements dans les réserves appartiennent aux gouvernements de Premières Nations. En tant que propriétaires fonciers de facto, ces gouvernements sous-financés sont responsables non seulement des infrastructures publiques, mais aussi de la fourniture de logements qui répondent aux besoins de la communauté.²³ En 2016, Services aux Autochtones Canada a indiqué que 40 %²⁴ des logements des Premières Nations nécessitaient des réparations majeures, tandis que pour les collectivités éloignées sur le plan géographique, ce chiffre était de 48 %.²⁵

Le modèle de financement des infrastructures « au fur et à mesure » a échoué. Les Premières Nations font déjà face au fardeau d'un régime colonial de gestion des terres et à un immense déficit en matière d'infrastructures; ce modèle de financement et d'approvisionnement désuet aggrave ce problème complexe. Bien que le Canada ait apporté des améliorations aux modèles traditionnels de financement et d'approvisionnement utilisés par d'autres paliers de gouvernement, son modèle de financement « au fur et à mesure » pour les Premières Nations est demeuré le même.²⁶ Ce modèle désuet nuit à l'innovation. Puisque les projets sont gérés en fonction de la trésorerie, le gouvernement fédéral ne fait pas avancer les projets tant qu'il ne dispose pas des fonds nécessaires. Malheureusement, pour les gouvernements de Premières Nations, ce système ne tient pas compte de l'avenir et encourage la planification réactive plutôt que la planification à long terme des infrastructures.²⁷

Le modèle de financement des infrastructures « au fur et à mesure » entraîne les lacunes suivantes :

- Retards importants dans les projets d'infrastructures
- Délais imposés qui ont une incidence sur les coûts et la durabilité (construction en hiver, par exemple)
- Redondance et confusion; nécessité d'études multiples et de demandes de financement distinctes
- Financement insuffisant des opérations et de l'entretien qui reflète la trésorerie plutôt que les coûts réels
- Manque de financement pour la remise en état des infrastructures nécessaire pendant le cycle de vie de l'actif



Les Premières Nations font déjà face au fardeau d'un régime colonial de gestion des terres et à un immense déficit en matière d'infrastructures; ce modèle de financement et d'approvisionnement désuet aggrave ce problème complexe.

SOLUTIONS À LA DÉFAILLANCE SYSTÉMIQUE DES INFRASTRUCTURES

CHANGEMENTS APPORTÉS AU CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR HABILITER LES INFRASTRUCTURES AUTOCHTONES

LA MEILLEURE DÉMARCHÉ consiste à appuyer une loi émanant des Premières Nations qui habilite les gouvernements de Premières Nations à se retirer des parties de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à la gestion des terres, aux revenus locaux, à la compétence, à la gouvernance et à l'administration financière. La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et l'Accord cadre relatif à la gestion des terres des premières nations sont deux exemples de la réussite de mesures législatives initiées par les Premières Nations.

Le gouvernement du Canada doit continuer d'appuyer les institutions autochtones émergentes et existantes qui préconisent l'autonomie gouvernementale :

- **Administration financière, recettes locales et financement (Conseil de gestion financière des Premières Nations, Autorité financière des Premières Nations et Commission de la fiscalité des premières nations).**
- **Institut des infrastructures des Premières Nations (IIPN)**
- **Élaboration et mise en œuvre de codes fonciers (Conseil consultatif des terres, Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations)**

Ces institutions et organisations autochtones font déjà le travail nécessaire pour appuyer l'autodétermination des Premières Nations à l'égard de leur gouvernance, de leurs systèmes, de leur développement et de leurs terres. En tant que partenaires du succès à long terme des Premières Nations, elles aident les Premières Nations à prendre le contrôle réel de l'élaboration et de la mise en œuvre de lois qui facilitent l'autodétermination, y compris le développement des infrastructures. Elles fournissent les ressources qui rendent les projets viables, efficaces et durables.

Le gouvernement du Canada devrait fournir à ces institutions et organisations les ressources nécessaires pour être la principale voie de soutien pour les Premières Nations participantes. Les institutions de la LGF renforceront la maîtrise des structures financières et de la planification de haut niveau des Premières Nations, et offriront un moyen de financement par emprunt à faible coût. L'IIPN collaborera avec les Premières Nations pour leur permettre d'acquérir une expertise en matière de planification à long terme des infrastructures, de capacité technique, d'approvisionnement, de gestion des risques, d'exploitation et d'entretien, et de réaliser d'autres améliorations systémiques. Le Conseil consultatif des terres (CCT) et le Centre de ressources (CR) appuieront la création et la mise en œuvre de la gouvernance, de l'administration et de la législation foncières et collaboreront afin de résoudre certains aspects des problèmes d'application de la loi sur les terres des Premières Nations. Le CR mène actuellement des projets pilotes sur l'application de la loi, et la mise en œuvre à grande échelle devrait être amorcée en fonction des leçons retenues.

Ces institutions et organisations renforcent la gouvernance et les pratiques administratives des Premières Nations, essentielles au développement socioéconomique, et fournissent des ressources précieuses pour soutenir la capacité. À ce jour, 194 gouvernements de Premières Nations ont choisi de signer l'Accord-cadre, tandis que plus de 320 ont choisi d'adhérer à la LGF.²⁸ Il a été démontré que les institutions et les lois qui sont une initiative des Premières Nations sont la meilleure option pour les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

Le gouvernement fédéral peut promouvoir un environnement plus favorable aux infrastructures des Premières Nations en prenant les mesures suivantes :

- Appuyer la création d'un registre foncier indépendant contrôlé par les Premières Nations
- Fournir des ressources et appuyer les projets pilotes du CCT sur l'application du code foncier et mettre en œuvre les leçons apprises
- Affecter des ressources pour permettre à un plus grand nombre de gouvernements de Premières Nations d'appliquer les codes fonciers



L'Institut des Premières Nations augmenterait la capacité technique des gouvernements de Premières Nations

APERÇU DE L'IIPN

Le développement des infrastructures dans de nombreuses communautés des Premières Nations est beaucoup moins durable que dans d'autres collectivités. La mission de l'IIPN est de fournir les compétences et les processus nécessaires pour veiller à ce que les Premières Nations puissent planifier, acquérir, posséder et gérer efficacement les infrastructures sur leurs terres.

Le rôle de l'IIPN consiste à combler les lacunes systémiques et à offrir aux Premières Nations intéressées une approche durable en matière de développement des infrastructures qui appuie les compétences des Premières Nations et la propriété du système de développement des infrastructures. Le rôle de l'IIPN, en tant qu'institution dirigée par des Autochtones, est de résoudre les problèmes systémiques, de proposer des solutions dans un système de rechange durable et d'intégrer des outils et des produits de renforcement des capacités dans son modèle de prestation de services.

L'IIPN s'appuierait sur le modèle utilisé avec succès par les institutions de la LGF.

- Fonction dirigée par les Premières Nations
- Normalisation des pratiques exemplaires
- Modèle axé sur les infrastructures
- Centre d'excellence
- Institution établie par une loi

LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS



Figure 2 - Faire de l'IIPN un quatrième institut grâce à une modification de la LGF

L'IIPN appuiera les initiatives autochtones régionales visant à assumer la responsabilité du gouvernement du Canada pour certaines fonctions liées au logement et aux infrastructures. Par exemple, l'Atlantic First Nations Water Authority (AFNWA) assumera la responsabilité des infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées de 15 Premières Nations membres. Les nations membres sont à l'origine de la création de l'AFNWA pour appuyer la planification, la conception des améliorations, la gestion des contrats de construction et le soutien à l'exploitation et à l'entretien. L'AFNWA gèrera mieux les risques en exerçant de telles activités associées à la prestation de services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

L'IIPN travaille en collaboration avec l'AFNWA à l'élaboration d'approches pour la planification, l'approvisionnement et le recouvrement des coûts. Ces travaux peuvent aider les nations membres à utiliser les outils prévus par la LGF et à préparer une analyse de rentabilisation pour les projets afin d'établir une répartition juste et équitable des coûts entre les utilisateurs des réseaux d'aqueduc et d'égout (c.-à-d. les activités d'adhésion et de développement économique). La mise en œuvre de ces analyses de rentabilisation donnera l'assurance que le financement de l'AFNWA ne subventionne pas les activités économiques tout en fournissant les outils nécessaires au développement économique.

Un autre exemple est la façon dont l'IIPN travaille en collaboration avec la First Nations Health Authority (FNHA) pour aider les Premières Nations à élaborer une analyse de rentabilisation pour un projet qui utilise le financement de la FNHA, du Canada et des revenus locaux.

Pour plus de clarté, le tableau ci-dessous décrit ce qu'est l'IIPN et ce qu'il n'est pas.



Tableau 2 - Ce qu'est l'IIPN et ce que l'IIPN n'est pas

CE QU'EST L'IIPN	CE QUE L'IIPN N'EST PAS
<ul style="list-style-type: none"> • Facultatif • Institut dirigé par les Premières Nations pour appuyer l'utilisation de pratiques exemplaires dans la planification, l'approvisionnement et l'exécution des projets • Organisme qui aide les communautés autochtones partenaires ou les organisations autochtones à élaborer des projets dans le respect des délais et du budget • Promoteur des capacités • Fournisseur de soutien technique et de services consultatifs • Organisme complémentaire aux institutions existantes dirigées par les Premières Nations établies en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations • Organisme appuyant la diligence raisonnable à l'égard des sommes investies dans les infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoire • Pas un organisme de financement • Pas un cabinet d'ingénieurs ou d'architectes • Pas un entrepreneur ou un constructeur • Pas un exploitant de projets d'infrastructures • Pas un propriétaire • Pas un décideur • Ne remplace pas d'autres groupes ou intervenants (conseils tribaux, organismes provinciaux et territoriaux, organismes techniques, etc.)

PRATIQUES EXEMPLAIRES TOUT AU LONG DU CYCLE DE VIE D'UN PROJET D'INFRASTRUCTURES

Afin de renforcer la capacité technique des Premières Nations, l'IIPN a défini un ensemble de pratiques exemplaires. L'IIPN peut offrir du soutien aux Premières Nations quand, où et comment elles le souhaitent.

Ces lignes directrices sur les pratiques exemplaires comprennent :

- **Identification du projet – élaboration d'un arrêté de projet : document d'orientation ou énoncé de vision pour le projet d'infrastructures qui précise l'objet, la gouvernance, les rôles et les responsabilités, les principaux intervenants, etc.**
- **Élaboration d'une analyse de rentabilisation – un guichet unique pour décrire un projet d'infrastructures. Comprend d'autres cas comme un cas stratégique, un cas économique, un cas commercial, un cas financier et un cas de gestion.**
- **Approvisionnement – à la suite d'un processus d'approvisionnement suffisamment rigoureux et de l'attribution du contrat.**
- **Mise en œuvre et exploitation – construction, exploitation et entretien, gestion du cycle de vie et des actifs, déclassement, remplacement ou renouvellement.**



À la demande d'une Première Nation participante, l'IIPN peut examiner l'analyse de rentabilisation d'un projet d'infrastructures pour s'assurer qu'il respecte les pratiques exemplaires. Il y a des avantages concrets à démontrer que l'analyse de rentabilisation est complète, notamment pour donner confiance aux membres quant à la diligence raisonnable à l'égard du projet, pour donner l'assurance aux bailleurs de fonds et aux prêteurs que l'analyse de rentabilisation est solide et pour susciter la confiance des entreprises qui envisagent de soumissionner pour le projet.

L'objectif de l'IIPN est de réduire la charge de travail des communautés autochtones en appuyant le renforcement des capacités et en fournissant des outils et des modèles. Les communautés qui ont déjà la capacité d'entreprendre ces travaux pourraient simplement vouloir un examen pour s'assurer que leur analyse de rentabilisation respecte les normes relatives aux pratiques exemplaires. D'autres communautés n'ont peut-être pas actuellement l'expérience ou les capacités nécessaires au sein de leur administration et cherchent à obtenir plus de soutien. L'IIPN fera preuve de souplesse quant aux services offerts et les adoptera aux besoins de chaque communauté.

EXIGENCES LÉGISLATIVES

Une loi fédérale est nécessaire pour créer l'espace de compétence que les Premières Nations intéressées peuvent occuper, comme c'est le cas avec les institutions actuelles de la CGF. Cette approche respecte le droit à l'autodétermination de toutes les Premières Nations. Chaque Première Nation peut décider s'il lui convient de participer. Les Premières Nations participantes adoptent leurs propres lois pour occuper cet espace de compétence. Les institutions dirigées par des Autochtones sont tenues d'offrir un soutien facultatif aux Premières Nations participantes afin qu'elles puissent exercer efficacement leurs compétences d'une manière qui appuie les objectifs de chaque nation.

Le succès des institutions de la LGF démontre que les institutions dirigées par des Autochtones créées par une loi fédérale sont une option efficace pour régler les problèmes systémiques. Le succès de ce cadre s'explique par nombre de raisons, mais principalement parce que ces institutions ont été créées par une loi fédérale qui a reçu l'appui de tous les partis. Cela a démontré la volonté politique du Parlement de combler les lacunes systémiques des Autochtones en matière de pouvoirs financiers, de gestion financière et d'accès aux capitaux pour les Premières Nations participantes. Il est très peu probable que la participation de ces Premières Nations, qui représentent maintenant plus de la moitié de toutes les Premières Nations au Canada, aurait eu lieu sans cet engagement législatif à apporter des changements systémiques plus permanents.



La conception institutionnelle de l'IIPN est guidée par un conseil de développement composé de dirigeants de Premières Nations de partout au pays. Les membres du conseil de développement, ainsi que le président de la CFPN et le président exécutif du CGF, conviennent que l'IIPN devrait être établi en tant que conseil fédéral statutaire doté d'une structure de gouvernance partagée, semblable à celle de la CFPN et du CGF. Cela permettra d'atteindre plusieurs objectifs :

- i. **Élaboration de normes** – Afin de contribuer à l'amélioration des infrastructures et de s'acquitter de son mandat, l'IIPN établira des normes nationales dans un certain nombre de domaines (y compris la planification des infrastructures, l'élaboration d'analyses de rentabilisation, l'approvisionnement, l'exploitation, l'entretien et la gestion des biens). Sur demande, l'IIPN offrira des services d'examen et de certification en fonction de ces normes. Les pouvoirs de normalisation et la fonction de certification exigent que l'IIPN soit une organisation statutaire établie par une loi fédérale.
- ii. **Indépendance** – L'IIPN exécutera des fonctions qui exigent une indépendance par rapport aux activités quotidiennes du gouvernement et qui doivent être prescrites par la loi en tant qu'organisme indépendant.
- iii. **Permanence** – La planification, le développement, l'approvisionnement et l'exploitation des projets d'infrastructures s'échelonnent sur de nombreuses années. L'IIPN doit être établi de manière à offrir un certain degré de permanence pour appuyer les projets au fil du temps. Une structure selon laquelle l'IIPN pourrait être assujettie à de futurs changements de politique du gouvernement entravera sa capacité de s'acquitter de son mandat.
- iv. **Maintien des objectifs (à l'interne)** – La structure doit permettre d'établir et de préserver les objectifs de l'IIPN. Le mandat de l'IIPN, qui consiste à aider les Premières Nations à élaborer des projets plus durables et à contribuer à l'amélioration des infrastructures, doit être maintenu, peu importe les changements apportés à la direction de l'IIPN. Toute modification future de la composition du Conseil ne peut avoir d'incidence sur le mandat de l'institution si ses objectifs sont définis dans la loi. Ce n'est peut-être pas le cas pour d'autres types de structure organisationnelle, comme une société ou une société sans but lucratif, où les administrateurs auraient la capacité de modifier le mandat de façon inattendue ou imprévue.
- v. **Évolution des services** – Si son mandat est défini dans la loi, sans prescrire ses processus et services particuliers, l'IIPN pourra évoluer au fil du temps en ce qui concerne la prestation de services, tout en veillant à ce que ses principaux objectifs demeurent inchangés. D'autres structures non prévues par la loi pourraient ne pas permettre ce type d'évolution des services, ou pourraient même permettre l'évolution des objectifs bien au-delà du mandat initial.

Par ailleurs, il est nécessaire d'établir l'IIPN en vertu de la LGF pour assurer une interopérabilité transparente avec les institutions existantes dans plusieurs domaines, notamment :

- **Le CGF aide les Premières Nations participantes à élaborer et à mettre en œuvre des systèmes de gestion financière et à mettre en application les pouvoirs financiers de la LGF. L'IIPN peut collaborer avec le CGF pour appuyer les éléments de cette demande qui se rapportent spécifiquement aux projets d'infrastructures des Premières Nations participantes.**
- **La FNFA aide les Premières Nations participantes à avoir accès à des capitaux à moindre coût et l'IIPN peut travailler en collaboration avec la FNFA pour appuyer les travaux liés au financement du capital pour les projets d'infrastructures des Premières Nations participantes.**

L'IIPN COMBLERA LES LACUNES SYSTÉMIQUES

Tableau 3 : Infrastructures des Premières Nations - Lacunes et solutions

Lacune	Solution
Écart de capacité : expertise limitée pour construire et entretenir des infrastructures complexes dans certaines communautés des Premières Nations	Offrir de la formation et du soutien en renforcement des capacités au personnel local des Premières Nations tout au long du cycle de vie des immobilisations et donner accès à des experts techniques et professionnels pour l'élaboration et l'entretien des infrastructures.
Écart de résilience : faible résilience et risque plus élevé des projets d'infrastructures des Premières Nations	Élaborer des normes rigoureuses en matière d'infrastructures et fournir une certification pour les projets d'infrastructures des Premières Nations, d'où l'assurance que les projets d'immobilisations ajouteront de la valeur pour les communautés autochtones et réduiront le risque de défaillance des infrastructures.
Écart de coûts : coûts plus élevés pour construire et entretenir les infrastructures des Premières Nations	Établir une plateforme où les Premières Nations peuvent présenter des idées de projets d'infrastructures collaboratifs et faciliter la capacité des Premières Nations à collaborer et à regrouper les ressources pour atteindre des objectifs communs en matière d'infrastructures. (Cette question sera examinée plus en détail dans un chapitre ultérieur sur la force par la collaboration.)
Manque d'information : absence de données et de statistiques sur les besoins en infrastructures	Collaborer à l'initiative sur les statistiques des institutions de la LGF visant à élaborer des données et des statistiques de qualité afin d'appuyer une meilleure planification de projets et gestion des biens.
Écart financier : manque d'outils fiscaux et d'accès au financement pour les projets d'infrastructures.	Promouvoir et élaborer de nouveaux systèmes de transfert de capitaux de SAC, notamment : <ul style="list-style-type: none"> • Subvention d'immobilisations de 10 ans qui offre une plus grande souplesse pour les transferts de SAC pour l'ensemble des infrastructures des Premières Nations. Les fonds futurs de la subvention d'immobilisations de 10 ans pourraient être financés par la Première Nation par l'entremise de la FNFA afin d'améliorer la planification à long terme des infrastructures. • Initiative de projets d'immobilisations pour les projets d'immobilisations autonomes (option 1). De concert avec les revenus des exercices futurs donnés en gage, ces fonds pourraient être financés par la Première Nation par l'entremise de la FNFA afin d'améliorer la planification à long terme des infrastructures. • Stratégie de projets d'immobilisations pour les projets d'immobilisations autonomes (option 2). SAC s'engagerait à verser des revenus pour garantir des prêts afin de développer les infrastructures nécessaires pour les communautés des Premières Nations.

Le système de développement des infrastructures qui sera proposé par l'IIPN comblera les lacunes systémiques et mènera à des infrastructures plus durables pour les Premières Nations participantes. Les Premières Nations qui choisissent de travailler en collaboration avec l'IIPN feront progresser les projets appuyés par un cadre de développement de projet exhaustif. Les projets d'infrastructures seront déterminés au moyen de processus de planification intégrée qui répondent aux objectifs de la communauté. Les projets seront fondés sur des analyses de rentabilisation solides et appuyés par des modèles financiers durables sur la durée de vie. Les projets seront réalisés à l'aide d'outils novateurs fondés sur les pratiques exemplaires nationales et internationales. Les projets auront recours à des modèles d'approvisionnement plus efficaces qui répartissent les risques de façon appropriée. Grâce à ses pouvoirs d'élaboration de normes, à sa fonction de certification et à sa capacité de travailler en partenariat avec des organisations régionales, l'IIPN interagira harmonieusement avec le CGF, la FNFA et la CFPN pour combler les lacunes systémiques.

La phase opérationnelle de ces projets d'infrastructures sera appuyée par des plans d'exploitation, d'entretien et de gestion des biens. De plus, l'IIPN offrira un soutien pour la mise en œuvre de ces plans et la protection continue de la durabilité des biens. L'IIPN peut travailler avec les organisations régionales autochtones pertinentes (services techniques) et compter sur elles pour coordonner les mesures de soutien appropriées pour les Premières Nations participantes, le cas échéant, et aider les Premières Nations à obtenir d'autres formes d'aide au besoin. Les Premières Nations participantes disposeront de données et de renseignements plus complets et de meilleure qualité sur l'état actuel des biens existants et sur les activités d'entretien et de renouvellement qui protègent la viabilité à long terme de ces biens.

Résilience accrue

Le processus de l'IIPN offre l'occasion de trouver des solutions d'infrastructures qui répondent aux besoins de la communauté dans son ensemble et qui respectent les pratiques exemplaires nationales et internationales ainsi que les normes et les lignes directrices techniques appropriées. Un tel processus se traduit par des infrastructures qui offrent une plus grande résilience aux changements climatiques et qui sont mieux équipées pour répondre aux besoins changeants des communautés advenant des crises de santé publique.

L'IIPN vise à protéger la viabilité opérationnelle à long terme des biens par l'amélioration de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets. Il en résulte des infrastructures dont la durée de vie est plus longue et qui fonctionnent à pleine capacité pour les cycles de vie prévus.

Capacité accrue

Les outils de soutien de la capacité de l'IIPN, y compris des échantillons, des modèles et des ateliers, permettront d'améliorer les délais d'élaboration des projets et de réduire le nombre de projets qui stagnent à l'étape de la planification. L'IIPN veille à ce qu'une variété d'outils, d'ateliers et de services de soutien de la capacité soient offerts tout au long du cycle de développement des infrastructures, que les Premières Nations peuvent utiliser selon leurs besoins

lorsqu'une capacité supplémentaire est nécessaire. Un meilleur accès à l'expérience en développement des infrastructures et à l'expertise technique et professionnelle spécialisée signifie que les projets seront planifiés, élaborés et mis en œuvre en moins de temps et selon les normes les plus élevées.

L'intégration de la planification commencera avant même qu'un projet d'infrastructures précis ait été identifié. L'approche de l'IIPN fait en sorte que les projets d'infrastructures répondent aux objectifs définis par la communauté et énoncés dans le cadre de la planification stratégique intégrée, soit l'utilisation des terres, les immobilisations et les processus de planification financière. Il en résulte des délais de développement plus courts, des installations plus appropriées et des infrastructures de dimensions adéquates.

L'IIPN permettra aux Premières Nations d'avoir accès à un plus vaste éventail de modèles d'approvisionnement afin de conserver des services de conception, de construction ou d'exploitation et d'entretien de grande qualité de manière à répondre au mieux aux besoins de la communauté et d'aider à gérer les risques de projet en attribuant plus efficacement les risques aux parties les mieux placées pour les gérer. Cela permettra de réaliser les projets de manière à mieux répondre aux objectifs de la communauté.

Accès au financement

L'IIPN assure un meilleur accès au financement. Son processus fournit un cadre complet de gestion des risques pour chaque projet et assure l'élaboration d'un modèle financier durable sur la durée de vie. De solides processus de planification de projet rehausseront l'accès au financement et peuvent contribuer à l'amélioration potentielle de la cote de crédit de la FNFA au fil du temps, ce qui réduira davantage les coûts de financement des projets futurs. La fonction d'examen et de certification de l'IIPN devrait offrir la certitude et la confiance dont le Canada a besoin pour permettre la monétisation des transferts de fonds fédéraux pour le financement des infrastructures.

Le processus de l'IIPN permet d'avoir recours à divers outils financiers, le cas échéant, en conjonction avec des transferts de fonds plus stables et plus prévisibles pour assurer que des ressources suffisantes seront disponibles pour couvrir tous les coûts prévus des projets (capital, exploitation et entretien ainsi que coûts de renouvellement du cycle de vie) au moment où ils devraient être engagés. Ce processus assure la viabilité financière à long terme et se traduit par des biens plus durables et plus performants.

Meilleure information

L'IIPN intégrera une fonction de données et de statistiques propres aux infrastructures afin d'appuyer une planification améliorée des projets et une meilleure gestion des biens existants.

Réduction des coûts

Le processus de l'IIPN permettra de hausser la qualité des projets d'infrastructures et d'optimiser les investissements. Les entreprises feraient de leur mieux pour soumissionner pour des projets certifiés par l'IIPN parce qu'elles sauraient qu'une analyse de rentabilisation complète a été réalisée et que le processus d'approvisionnement sera juste et transparent.

L'élaboration et le maintien de biens conformes aux normes établies, dans le respect des pratiques exemplaires, devraient donner aux compagnies d'assurance la confiance nécessaire pour offrir une meilleure couverture à des primes moins élevées. Le processus de l'IIPN reposera sur une fonction de

certification, indiquant que les projets ont été planifiés, élaborés et mis en œuvre d'une manière qui respecte les normes établies. Cette amélioration, cumulée à de meilleures données sur l'état des biens et à des renseignements sur la mise en œuvre continue des pratiques d'entretien et de gestion des biens, confèrera la certitude nécessaire pour rehausser l'accès à de meilleures garanties d'assurance à des primes moins élevées.

La certification des plans d'exploitation, d'entretien et de gestion des biens, ainsi que le soutien continu à la mise en œuvre des plans et à la protection de la durabilité des biens devraient permettre d'améliorer l'efficacité du financement fédéral de l'exploitation et de l'entretien. Citons l'assurance que les activités périodiques de remise en état des biens, en plus de l'exploitation et de l'entretien réguliers, auront lieu et seront dotées des ressources appropriées.

Le bon fonctionnement des infrastructures est un élément essentiel de communautés durables. La capacité des Premières Nations du Canada de mettre en place en temps opportun des infrastructures solides, durables et économiques a été limitée par divers facteurs, y compris la capacité restreinte d'exercer leur compétence sur les services publics, les routes, les installations énergétiques et de communication et les bâtiments situés sur leurs terres. Une nouvelle institution d'infrastructures dirigée par les Premières Nations, en collaboration avec celles qui sont déjà habilitées par l'entremise de la LGF, offrira aux Premières Nations un nouveau parcours vers le développement des infrastructures. Cela favorisera à son tour la santé et le bien-être culturel, économique, social et environnemental fondamentaux des communautés des Premières nations.



Comblent le déficit d'infrastructures grâce à la monétisation

Le cadre de la LGF a déjà rétréci le déficit de financement pour les gouvernements de Premières Nations partout au Canada. Il est temps de miser sur ce succès en tirant parti de ce cadre pour réduire le déficit d'infrastructures.

La FNFA a déjà contribué au développement économique et social des Premières Nations grâce à un financement à long terme à faible taux d'environ 2 milliards de dollars. Le manque d'accès au capital constitue un obstacle au développement socioéconomique dans de nombreuses collectivités du Canada. Il est difficile d'obtenir un financement traditionnel si les biens dans les réserves ne peuvent pas être donnés en garantie. L'innovation de la FNFA consiste à regrouper les besoins d'emprunt des Premières Nations participantes et à émettre des débetures sur les marchés financiers. Ces prêts sont entièrement financés par les revenus autonomes des Premières Nations, plutôt que par des immobilisations corporelles.

Selon le Conseil canadien pour les partenariats public-privé, il en coûterait 30 milliards de dollars pour doter les Premières Nations d'infrastructures comparables à celles du reste du Canada.²⁹ Les institutions de la LGF croient que le modèle de financement de la FNFA peut être une option pour les Premières Nations afin de trouver des solutions de rechange au statu quo et contribuer à résoudre le problème de la disparité des infrastructures.

OUTILS FINANCIERS POUR COMBLER LE DÉFICIT D'INFRASTRUCTURES

Le déficit d'infrastructures entre les communautés des Premières Nations et les communautés allochtones de leurs régions persistera jusqu'à ce que les Premières Nations aient accès aux mêmes outils financiers que les autres paliers de gouvernement. Les institutions de la LGF croient que la monétisation, ou la titrisation des revenus, peut être un outil précieux pour combler le déficit d'infrastructures. Le problème, bien sûr, c'est le manque d'actifs susceptibles de servir de garantie. Alors que les municipalités ont une assiette fiscale, les Premières Nations ont habituellement des transferts fédéraux et un ensemble disparate de revenus autonomes tirés des entreprises publiques, des redevances provenant de l'exploitation des ressources naturelles ou d'autres sources (les politiques gouvernementales sur les transferts doivent permettre d'inclure ces transferts dans un scénario de monétisation qui comprendrait de multiples sources de revenus).

Les gouvernements de Premières Nations ont le droit inhérent de générer des revenus. Tant que ce droit ne sera pas mieux reconnu et exercé, le gouvernement du Canada pourrait remédier à cette défaillance du marché en offrant un filet de sécurité financière pour le financement à long terme des infrastructures. La possibilité de donner en garantie les recettes fiscales fédérales pour le service de la dette permettrait aux gouvernements de Premières Nations d'accéder au financement au moyen de débetures à long terme de la même façon qu'une municipalité monétise son assiette fiscale.

Le cadre de la LGF pourrait permettre aux gouvernements de Premières Nations intéressés d'avoir recours à la monétisation s'ils le souhaitent. Le Conseil de gestion financière des Premières Nations peut aider les Premières Nations participantes à adopter de saines pratiques de gestion financière et de service de la dette, ce qui réduit le risque pour le prêteur et la partie qui garantit le prêt. Ce cadre a déjà permis de gérer le risque pour environ 2 milliards de dollars en financement sous forme de débetures ayant reçu une cote de crédit A.

La FNFA, avec un modèle d'emprunt fondé sur les autorités financières municipales, pourrait donner accès au financement par débetures par le truchement d'un bassin d'emprunt existant ou dédié. La FNFA pourrait fournir un financement provisoire pour la construction du projet et un financement à long terme des infrastructures, avec des modalités de prêt appropriées au cycle de vie prévu du bien.

L'IIPN assurerait la capacité ainsi que la surveillance et l'assurance continues de la planification, de la construction et de l'entretien du projet d'infrastructures. Ce rôle aidera les communautés à gérer la construction des infrastructures dans le respect des délais et du budget, tout en garantissant à tous les intervenants que les infrastructures auront la longévité prévue.

L'initiative sur la communication de données à des fins statistiques en vertu de la LGF appuierait davantage la monétisation en fournissant un processus fondé sur une formule pour déterminer la comparabilité normalisée des infrastructures publiques dans les réserves. De telles formules assureraient des processus équitables et transparents pour déterminer les niveaux de financement des infrastructures dans l'ensemble des régions.

Tout modèle de monétisation doit respecter les principes suivants pour le financement des projets d'infrastructures des Premières Nations :

- **Titrisation des recettes fédérales pour le financement à long terme des infrastructures**
- **Établissement des priorités pour la planification des infrastructures des Premières Nations**
- **Gestion des risques et assurance par le truchement du cadre de la LGF**
- **Formules équitables et transparentes pour déterminer les niveaux de financement des infrastructures dans l'ensemble des régions, en fonction de la recherche dans le cadre de l'initiative sur la communication de données à des fins statistiques en vertu de la LGF**

Les Premières Nations devraient également avoir la possibilité de monétiser d'autres sources de revenus afin d'étendre leur capacité de financement au-delà des dispositions fédérales en regroupant ou en cumulant les sources de revenus admissibles. Cette option supplémentaire permettrait aux gouvernements de Premières Nations de dépasser la comparabilité régionale standard et de fournir une norme de leur choix en matière d'infrastructures publiques. Les revenus admissibles peuvent comprendre les revenus autonomes et d'autres transferts fédéraux.



CONCLUSION

- Nous croyons que la LGF peut continuer d'appuyer les Premières Nations dans l'exercice de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en fournissant une meilleure infrastructure publique à leurs citoyens



ALORS QUE LE GOUVERNEMENT DU CANADA cherche à mettre en œuvre la DNUDPA, l'écart systémique en matière d'infrastructures autochtones demeurera un défi majeur. L'enjeu résulte d'un système qui n'est pas seulement imparfait, mais irréaliste. Cet enjeu exige des changements systémiques et une solution autochtone à un problème en constante expansion. Une nouvelle approche en matière d'infrastructures doit aller au-delà des défaillances systémiques et offrir aux Premières Nations des moyens de se soustraire au système réglementaire colonial. Elle doit inclure des outils, des ressources et des cadres qui renforceront la capacité des administrations autochtones à se gouverner elles-mêmes.

Grâce à des innovations telles que la LGF, la LGTPN et l'Accord-cadre, les initiatives dirigées par les Premières Nations ont créé des solutions de rechange viables pour remplacer les systèmes coloniaux. Avec 321 gouvernements de Premières nations inscrits à l'annexe de la Loi et 194 Premières nations signataires de l'Accord-cadre, les solutions de rechange proposées par les Premières nations pour les Premières nations ont atteint une masse critique. Nous croyons que la LGF peut continuer d'appuyer les Premières Nations dans l'exercice de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en fournissant une meilleure infrastructure publique à leurs citoyens – une infrastructure qui soutient des sociétés saines et prospères.



Pour combler l'écart en matière d'infrastructures grâce à une approche dirigée par les Premières Nations, il faut un environnement réglementaire favorable, une capacité technique et des outils financiers. À l'heure actuelle, les gouvernements de Premières Nations se heurtent à des obstacles réglementaires, à des limites imposées et à un modèle de financement irréaliste. Cet échec systémique a entraîné une responsabilité fédérale croissante et la réalité choquante que de nombreuses communautés des Premières Nations vivent dans des conditions qui s'apparentent à celles des pays en développement dans l'une des nations les plus riches du monde. Il est urgent d'apporter des changements et les institutions de la LGF ont des solutions à proposer.

Les institutions de la FMA proposent des solutions à long terme à cette défaillance systémique au moyen de changements pratiques et réalisables :

- **Appui des changements législatifs et des institutions qui favorisent la capacité des Premières Nations de gérer les terres**
- **Création de l'IIPN en vertu de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations***
- **Monétisation des revenus de multiples sources, y compris les transferts fédéraux pour créer de nouveaux moyens de financement des infrastructures**



Le gouvernement fédéral doit appuyer les modifications législatives et réglementaires proposées par le Conseil consultatif des terres, y compris les modèles pilotes d'application du code foncier.

Le gouvernement du Canada doit établir et appuyer l'IIPN, la pièce maîtresse de la proposition des institutions de la LGF. Le soutien institutionnel aux infrastructures efficaces et durables des Premières Nations par le truchement de l'IIPN revêt une importance critique. La création d'une institution chargée des infrastructures par le truchement de la LGF tirerait parti du succès de cette initiative facultative des Premières Nations afin d'offrir davantage d'outils et de soutien aux capacités des communautés et des organisations autochtones pour combler le déficit d'infrastructures.



Enfin, le gouvernement du Canada doit faire fond sur ces améliorations en donnant aux gouvernements de Premières Nations les mêmes outils financiers que ceux utilisés par les autres administrations pour financer les infrastructures. Grâce à la gestion des risques par la certification du CGF et la surveillance de l'IIPN, le gouvernement du Canada devrait permettre la titrisation des transferts fédéraux pour le financement à long terme des infrastructures. Il devrait faire le premier pas en appuyant un projet pilote de monétisation en partenariat avec l'Autorité financière des Premières Nations.

Les institutions de la LGF se sont engagées à gérer les risques tout en offrant des options réalisables aux gouvernements de Premières Nations et au gouvernement du Canada. Malgré les défis, nous croyons que le succès de nos organisations est la preuve que le changement est possible. Nous sommes vivement désireux de travailler avec les gouvernements de Premières Nations, les organisations autochtones et le gouvernement du Canada pour poursuivre la Feuille de route vers une plus grande capacité des Premières Nations, une plus grande autodétermination et une croissance socioéconomique accrue.



Le gouvernement du Canada doit établir et appuyer l'IIPN, la pièce maîtresse de la proposition des institutions de la LGF. Le soutien institutionnel aux infrastructures efficaces et durables des Premières Nations par le truchement de l'IIPN revêt une importance critique.



RÉFÉRENCES

1. « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap, » *TConseil canadien pour les partenariats public-privé*, https://www.pppcouncil.ca/web/P3_Knowledge_Centre/Research/P3_s__Bridging_the_First_Nations_Infrastructure_Gap.aspx?WebsiteKey=712ad751-6689-4d4a-aa17-e9f993740a89.
2. « Closing the Indigenous Systemic Gaps with a *First Nations Fiscal Management Act* (FMA) Indigenous Recovery Strategy », *Fiscal Realities Economists*, novembre 2020, 2-3.
3. « United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », *Nations Unies*, mars 2008. http://www.un.org/esa/socdev/unpfil/documents/DRIPS_en.pdf.
4. Lettre de Justin Trudeau à Patty Hajdu, 16 décembre 2021.
5. Statistique Canada « Recensement en bref - Les conditions de logement des peuples autochtones au Canada » *Statistique Canada*, 2016
6. *Idem*.
7. Axelsson, P., Kukutai, T., et Kippen, R. « Indigenous Wellbeing and Colonisation. » *Journal of Northern Studies*, 10(2), 9.
8. Tulo Centre of Indigenous Economics (2014). Elements of a Competitive First Nation Investment Climate: Building Infrastructure. *Building a Competitive First Nation Investment Climate* (Tulo Centre of Indigenous Economics 2014), 180. <https://www.tulo.ca/research>.
9. *Idem*, 110.
10. Dean Beeby, « Tardy bureaucrats causing First Nations' cost overruns, report finds », *CBC News*, 28 septembre 2016. <https://www.cbc.ca/news/politics/first-nations-orbis-infrastructure-water-consultants-budgets-1.3780760>.
11. *Idem*, 182.
12. Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen - Secteur de la vérification et de l'évaluation, « Évaluation du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations », avril 2014. V.
13. Conseil canadien pour les partenariats public-privé. « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap », *Conseil canadien pour les partenariats public-privé*, Toronto, 2016. 8
14. Tulo Centre of Indigenous Economics (2014). Elements of a Competitive First Nation Investment Climate: Building Infrastructure. *Building a Competitive First Nation Investment Climate* (Tulo Centre of Indigenous Economics 2014), 183-184. <https://www.tulo.ca/research>.
15. Clatworthy, S. « Housing Needs in First Nations Communities », *Canadian Issues / Thèmes canadiens*, hiver 2009, p. 19-24, 2009
16. « Closing the Indigenous Systemic Gaps with a *First Nations Fiscal Management Act* (FMA) Indigenous Recovery Strategy » *Fiscal Realities Economists*, novembre 2020, 2-3..
17. Blankinship, Shawn. *First Nation Government Investing Policy and Community Wellbeing*. 2021. Université Thompson Rivers, thèse de maîtrise. TRU Space, <https://tru.arcabc.ca/islandora/object/tru%3A5480/datastream/PDF/view>.
18. Fligg, R. et Robinson, D. « Reviewing First Nation land management regimes in Canada and exploring their relationship to community well-being », *Land Use Policy*, 90, p. 30, 2020.
19. *Building a Competitive First Nations Investment Climate*, 182.
20. Axelsson, 9.
21. Almos T. Tassonyi et Brian W. Conger, « An Exploration into the Municipal Capacity to Finance Capital Infrastructure », *Université de Calgary, The School of Public Policy, SPP Research Papers*, Vol. 8, Iss. 38, novembre 2015, 1.
22. *Idem*, 14.
23. Clatworthy, 19-24.
24. « Rapport sur les tendances dans les communautés des Premières Nations de 1981 à 2016 », *Services aux Autochtones Canada*, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1345816651029/1557323327644>.
25. Blankinship, 58.
26. « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap », 2.
27. *Idem*, 5.
28. « Premières Nations signataires de l'Accord-cadre au Canada », *Conseil consultatif des terres*, <https://labrc.com/signatory-first-nations/>.
29. « P3's: Bridging the First Nations Infrastructure Gap », 3.



First Nations
FINANCIAL
MANAGEMENT
BOARD

CONSEIL
DE GESTION
FINANCIÈRE des
Premières Nations

FNFMB.COM

