

DOCUMENT  
D'INFORMATION:  
LEÇONS POSSIBLES

## *Leçons possibles pour l'Institution des infrastructures des Premières nations*

La proposition de conception préliminaire pour l'IIPN a évolué suivant les discussions tenues avec les Premières nations promotrices et les organisations autochtones, et l'examen de l'expérience, des leçons et de la documentation provenant de six sources principales.

1. *Why Nations Fail* – Dans les années 1950 et 1960, dans les anciennes colonies africaines, les coûts administratifs sont devenus trop élevés, donc les colonisateurs ont volontairement transféré la propriété et les responsabilités de gouvernance aux populations autochtones. Daron Acemoglu et James Robinson ont écrit un livre au sujet de ces institutions postcoloniales intitulé *Why Nations Fail*. Ils ont découvert qu'un grand nombre des gouvernements postcoloniaux avaient établi des institutions offrant des avantages économiques et financiers à un petit groupe de gens au détriment de la majorité, et que cela avait occasionné la persistance de la pauvreté généralisée dans plusieurs pays africains postcoloniaux. Toutefois, certains pays ont établi des institutions qui ont produit une croissance économique généralisée. La recherche effectuée par ces auteurs et les autres recherches semblables offrent des leçons importantes pour le développement de l'IIPN et des autres institutions autochtones proposées.
2. Expérience provinciale - Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, plusieurs gouvernements provinciaux au Canada voulaient transférer la responsabilité, la propriété et la compétence liées aux infrastructures aux administrations locales. Ils ont entrepris des efforts considérables pour établir les systèmes juridiques et administratifs nécessaires pour les administrations locales, et ils les ont aidées à financer les infrastructures économiques initiales qui devaient servir de fondement pour la croissance future. Grâce à cette approche, un grand nombre d'administrations locales sont parvenues à assumer la compétence en matière d'infrastructures avec succès. Des entrevues avec quelques sous-ministres de cette époque ont permis de tirer des leçons potentielles importantes pour l'IIPN.
3. Vérificateur général – Depuis la fin des années 1990, les vérificateurs généraux ont effectué plusieurs vérifications des programmes pour les Autochtones, y compris les infrastructures, et ils continuent d'en faire. Leurs constatations et les efforts, en grande partie inefficaces, pour corriger les problèmes permettent de mieux comprendre les défis systémiques associés à la mise en œuvre de changements avec succès et de tirer de possibles leçons à ce sujet.
4. Infrastructure Canada – En 2002, Infrastructure Canada a été créé afin de fournir du soutien et des fonds fédéraux pour les infrastructures aux gouvernements provinciaux et aux administrations locales. Sa loi fondatrice pourrait servir de modèle préliminaire pour l'IIPN,

et son expérience et son succès institutionnels offrent également plusieurs leçons.

5. Institutions établies en vertu de la LGF – La LGF est entrée en vigueur en 2007. Dix ans plus tard, il y a maintenant plus de 230 Premières nations participant à la LGF. Ce cas de succès offre plusieurs leçons, et un cadre législatif et un modèle de gouvernance possibles pour l'IIPN.
6. Comparaison entre les systèmes d'infrastructures – En 2016, Urban Systems a effectué une recherche pour la CFPN afin de comparer les systèmes de cycle de vie des infrastructures des administrations locales à ceux des gouvernements autochtones. Cette recherche a confirmé de façon systématique ce que plusieurs autres recherches avaient déjà indiqué, à savoir que les infrastructures autochtones étaient plus coûteuses, prenaient plus de temps à développer et, en général, avaient une durée de vie utile plus courte que les autres infrastructures.

Cette comparaison et les raisons des résultats obtenus offrent certaines leçons possibles pour l'IIPN.

## *Leçons pour l'IIPN*

Ces sources offrent de possibles leçons pour l'IIPN. On a divisé ces leçons en trois grandes catégories : (a) buts et services, (b) politique et indépendance, et (c) durabilité à long terme. Les leçons dans chaque catégorie sont traitées brièvement ci-dessous, ainsi que leurs sources respectives.

### *Buts et services*

**Il faut se concentrer sur la manière dont les avantages économiques et financiers contribuent à améliorer les communautés** – Les institutions doivent offrir des avantages à grande échelle aux communautés et aux gens. C'est la raison pour laquelle l'IIPN se concentrera sur la construction d'infrastructures durables sur le plan financier et économique, qui appuient la réalisation de progrès à l'égard d'autres objectifs, comme la culture, la santé, l'éducation, le bien-être de l'enfance et l'élargissement des compétences locales. Il sera important pour l'IIPN non seulement d'aider à planifier la construction d'infrastructures durables, mais également de communiquer et de mesurer la manière dont de meilleures infrastructures appuient ces autres objectifs communautaires. Cette leçon est ressortie clairement de l'expérience des provinces, du livre *Why Nations Fail* et du succès de la LGF. De plus, le vérificateur général critique constamment AANC, pour ne pas avoir construit des logements et d'autres infrastructures durables pour les Autochtones.

**La croissance économique est importante** – Les institutions qui appuient des possibilités économiques universelles (emploi, commerce, propriété, etc.) pour tous les citoyens sont considérées comme les institutions économiques les plus inclusives possible. Autrement dit, les institutions qui appuient la liberté de circulation et de commerce pour tous les biens, idées, capitaux et personnes sont les plus inclusives sur le plan économique, et sont les moins susceptibles de donner lieu à un État défaillant. Cela ressort clairement du livre *Why Nations Fail* et de l'expérience des provinces. De plus, cela est exprimé clairement dans les critiques faites par le vérificateur général à l'égard des systèmes d'infrastructures actuels, dans lesquels il arrive souvent que la valeur économique ne soit pas prise en compte. En dernier lieu, un des principaux buts d'Infrastructure Canada est de soutenir la croissance économique canadienne.

**Il faut se concentrer sur l'efficacité administrative des clients** – Un des principaux objectifs de l'IIPN doit être de réduire le temps et les coûts associés à la construction des infrastructures des Premières nations. L'IIPN doit s'efforcer d'utiliser ses ressources pour renforcer la capacité locale ou régionale des gouvernements autochtones, aux fins de la construction et du maintien de systèmes d'infrastructures durables de façon efficiente et dans de bons délais. Cela implique de produire des modèles et des normes qui appuient des infrastructures autochtones durables. C'est là une leçon clé du livre *Why Nations Fail*, de l'expérience des provinces, des institutions établies en vertu de la LGF et de la recherche comparative.

**Les coûts de transition sont élevés** – Le système que l'IIPN remplacera éventuellement existe depuis plusieurs années. Ce système offre des avantages à certaines personnes, mais il ne s'agit pas d'avantages inclusifs ou généralisés. Il y aura beaucoup de résistance au changement. Cela ressort

clairement du livre *Why Nations Fail* et est illustré par l'absence de changements systémiques importants découlant des rapports du vérificateur général.

L'IIPN doit travailler à garder les coûts de transition peu élevés. On peut tirer un certain nombre de leçons concernant la réduction des coûts de transition de l'expérience des provinces, du succès de la LGF et de la recherche comparant les systèmes d'infrastructures des administrations locales à ceux des Premières nations.

## *Politique et indépendance*

**La volonté politique est importante** – Il doit y avoir un engagement politique à faire la transition du système en place vers le nouveau système. Cela est nécessaire pour que les institutions existantes et nouvelles élaborent des plans de transition qui permettent de réduire leurs coûts de transition. Un exemple bien connu de cas où cela ne s'est pas produit est le suivant : vers le début des années 1950, la France a dû donner à ses bureaucrates coloniaux la directive de transférer le contrôle à leurs homologues vietnamiens quatre fois. La mise en œuvre efficace de l'IIPN exige un engagement clair de la part du Canada. Cela peut se faire dans le discours du Trône et le budget fédéral. Cette leçon ressort clairement du livre *Why Nations Fail*, de l'expérience des provinces, d'Infrastructure Canada et des efforts passés visant à changer la relation entre le gouvernement fédéral et les Autochtones suivant un examen du vérificateur général.

**Il faut établir son indépendance de la bureaucratie antérieure** – Non seulement cela est-il important pour la communication et la crédibilité, mais c'est également nécessaire pour garantir que l'IIPN et les autres institutions soient en mesure de remplir leur mandat de manière efficiente. Cela doit être pris en compte dans le cadre législatif de l'IIPN, ainsi que l'indépendance nécessaire en matière de finances, d'administration et de responsabilité de la bureaucratie antérieure. Cette leçon ressort clairement du livre *Why Nations Fail* et de l'expérience des institutions établies en vertu de la LGF. L'IIPN devrait examiner les cas de la Banque du Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget comme modèles possibles d'indépendance. L'IIPN devrait également examiner les options prévues par la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour son cadre de responsabilisation.

**Il ne faut pas créer un empire bureaucratique** – Le plan pour transférer les responsabilités d'administration d'AANC et de Travaux publics à l'IIPN ne doit pas être perçu comme ayant pour but de remplacer une bureaucratie par une autre. Il sera nécessaire de communiquer les raisons pour lesquelles l'IIPN sera plus efficiente, plus souple et plus adaptée qu'AANC et Travaux publics. Il sera également nécessaire de montrer que l'IIPN a pour but de développer la capacité locale et régionale plutôt que la sienne propre. On peut tirer des leçons utiles des gouvernements provinciaux qui ont réussi à transférer la compétence et sa prise en charge aux administrations locales. Cette leçon ressort clairement du livre *Why Nations Fail* et du succès de la LGF.

**La direction est un élément clé** – La capacité de remplir un mandat institutionnel dépend des habiletés de la direction de l'institution. Le président du conseil d'administration de l'IIPN doit être en mesure de communiquer le travail de l'IIPN aux communautés et au Parlement. La direction administrative doit être en mesure d'accroître et de maintenir le soutien politique des Autochtones pour l'IIPN, et de s'assurer que l'administration fournit des infrastructures plus durables qui profitent aux communautés. Elle doit mettre sur pied une équipe qui offre des services efficaces et efficients, et qui aide à construire des infrastructures plus durables et rentables en moins de temps. Le choix de bons dirigeants pour l'IIPN assurera son succès. Le livre *Why Nations Fail* et l'expérience de l'application de la LGF appuient l'importance cruciale du conseil d'administration et de la direction administrative pour l'IIPN.

## *Durabilité à long terme*

**Il faut instaurer la confiance dans l'institution par des avantages pour les clients** – Les résultats économiques et financiers positifs découlant des infrastructures appuyées par l'IIPN doivent être communiqués largement, afin d'aider à accroître le soutien et la confiance des autres communautés. Cela comprend les avantages liés aux recettes et à la qualité des services dans les communautés, et les avantages sur le plan de l'économie, de l'éducation, de la santé et du logement, entre autres, pour les membres des communautés. En acquérant la réputation de fournir des services avantageux aux communautés et à leurs membres, l'IIPN accroîtra progressivement et conservera le soutien politique des Autochtones. Cela ressort clairement du succès de la LGF et de l'approche provinciale, et du manque de succès manifeste révélé dans les rapports du vérificateur général et la recherche comparative.

**Il faut établir une stratégie d'institutions inclusives** – L'IIPN, les autres institutions établies en vertu de la LGF et les autres institutions proposées font partie d'une stratégie visant à établir le cadre juridique nécessaire pour appuyer la participation généralisée des Autochtones à l'économie. C'est pourquoi la proposition de l'IIPN doit être accompagnée d'une série d'autres propositions visant à établir d'autres institutions inclusives des Premières nations (statistique, registre foncier et autres) et à les élargir (LGF). C'est là la voie vers une décolonisation réussie décrite dans le livre *Why Nations Fail* et suivie par les gouvernements provinciaux qui ont facilité l'accroissement des compétences des administrations locales.

**Les incitatifs sont importants** – Une bonne conception institutionnelle exige des incitatifs institutionnels appropriés pour atteindre les résultats visés. Par exemple, l'IIPN a pour but général d'assurer la transition des communautés autochtones de systèmes d'infrastructures non durables vers des systèmes d'infrastructures durables. Étant donné que cela a plus de chance d'arriver si les Premières nations sont inscrites à l'annexe de la LGF, une formule pour utiliser les transferts fédéraux en matière d'infrastructures comme garantie pour les obligations de l'AFPNC encouragerait davantage de Premières nations à se joindre à la LGF. De plus, on devrait envisager d'inclure des incitatifs dans les formules de financement transparentes et les cadres juridique et de responsabilisation de l'IIPN, afin de garantir qu'elle produise de meilleurs résultats. Comme le vérificateur général l'a fait remarquer constamment, le système actuel ne prévoit aucune conséquence pour de mauvais résultats en matière d'infrastructures. En fait, les incitatifs sont inversés, puisqu'AANC reçoit davantage de ressources en cas de défaillance des infrastructures sur le plan de la durabilité.

**La durabilité et la capacité institutionnelles** – Les institutions efficaces doivent être bâties pour durer. Elles doivent être suffisamment souples et avoir des processus d'élaboration de politiques suffisamment solides pour s'adapter aux changements. Les membres du conseil d'administration doivent être bien formés sur le mandat institutionnel et les méthodes de prestation de services. Les plans de relève doivent promouvoir la continuité, le renouvellement et l'excellence continue en leadership. Toutes ces bonnes pratiques en matière de gouvernance durable doivent être intégrées à l'IIPN. Cela ressort clairement de l'expérience des provinces et de l'application de la LGF.

**Il faut établir et maintenir des normes** – Les normes appuient l'efficacité administrative pour l'IIPN et les gouvernements autochtones participants. Elles rendent plus facile d'établir et de maintenir la compétence des Premières nations en matière d'infrastructures. Elles réduisent le coût des affaires et améliorent les perspectives de croissance et de mobilité économiques. Cette leçon ressort clairement du contexte provincial, du succès de la LGF et de la recherche comparative. En ce qui concerne le système actuel, le manque de normes et de formules transparentes fait souvent l'objet des critiques du

vérificateur général. Une autre raison d'établir des normes est que l'IIPN aura probablement un certain nombre de bureaux régionaux pour offrir ses services.



L'IIPN devrait utiliser une formation et des méthodes normalisées pour assurer une efficacité et une qualité de service uniformes, d'une manière analogue à celle du modèle de la franchise.

**Des recettes autonomes sûres** – Si l'on examine le cas d'Infrastructure Canada, il est évident que les seules recettes durables dont il dispose pour appuyer des projets d'infrastructure à long terme proviennent de la taxe fédérale sur l'essence. Ce fait est important pour l'IIPN, compte tenu de la volatilité du financement des infrastructures autochtones, révélée clairement dans les études comparatives et les rapports du vérificateur général. Un flux de recette sûr, comme la compétence en matière de taxe autochtone sur les ressources ou d'une autre taxe autochtone, doit être relié aux infrastructures autochtones pour assurer une certaine durabilité financière. De plus, l'IIPN devrait envisager de protéger la formule pour le soutien global des infrastructures dans sa loi, de manière à établir une protection législative semblable au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et aux transferts aux provinces selon la formule de péréquation.