



**First Nations
Infrastructure Institute**
Institut des infrastructures
des Premières Nations

Les leçons apprises

Août 2026

Ce que nous avons appris

Depuis sa conception en 2017 et tout au long de sa phase de développement et de son travail continu auprès des communautés, l'IIPN a beaucoup appris des Premières Nations et des organisations autochtones régionales grâce à un grand nombre d'interactions variées.

Depuis 2017, l'IIPN a interagi avec des centaines de dirigeants, de gestionnaires et d'employés responsables des infrastructures au sein des Premières Nations et des organisations autochtones.



Projets de validation de principe menés avec les Chippewas de Kettle et Stony Point, l'Atlantic First Nations Water Authority et la Régie de la santé des Premières Nations.



Une bibliothèque croissante de webinaires sur les projets prêts à démarrer, l'approvisionnement, l'élaboration d'une analyse de rentabilisation et plus encore.



Conférences annuelles *Les Premières Nations montrent la voie* à suivre depuis 2017.



Sagesse, expérience et sens des affaires des membres du Conseil de développement provenant de diverses régions du Canada.



Demandes ponctuelles adressées à l'IIPN par les Premières Nations ayant pris connaissance de son évolution par l'un des moyens susmentionnés.



Collaboration avec les Nations et d'autres organisations autochtones pour faire progresser leurs projets d'infrastructure.

Ces interactions ont fait connaître à l'IIPN la nature et la portée des besoins en développement d'infrastructures des Premières Nations au Canada.

Principales leçons apprises

1. Il est essentiel de tenir compte du cycle de vie entier du projet d'infrastructure

Les aspects des projets d'infrastructure qui suscitent le plus d'intérêt sont la planification, la conception, la construction ainsi que l'exploitation et l'entretien. La collaboration de l'IIPN avec les Premières Nations et les organisations autochtones a fait ressortir l'importance du cycle de vie entier des projets d'infrastructure, depuis les étapes préliminaires de préplanification et de définition des problèmes, suivies des études de faisabilité pour le choix de l'option la plus appropriée et ensuite de la conception, de la construction ainsi que de l'exploitation et de l'entretien. Au-delà de l'exploitation et de l'entretien, un autre aspect revêt aussi une importance capitale : la durabilité des biens grâce à la réhabilitation de leurs éléments clés aux moments opportuns.

2. Une analyse de rentabilisation s'impose pour tous les projets d'infrastructure

Chaque projet d'infrastructure est multidimensionnel. Même si la solution technique la plus appropriée – par exemple, comment traiter et distribuer l'eau ou comment concevoir un bâtiment communautaire sécuritaire, confortable et adapté aux réalités culturelles – revêt une très grande importance, il y a de multiples autres facteurs à considérer. L'IIPN a élaboré une approche pour l'analyse de rentabilisation qui tient compte de ces considérations. L'analyse de rentabilisation comporte les volets complémentaires suivants à réaliser pour tous les projets d'infrastructure.

- I. Aspect stratégique** – pourquoi le projet d'infrastructure est-il nécessaire et à quels objectifs de la Nation répond-il?
- II. Aspect économique** – quelles sont les solutions infrastructurelles facultatives et quelle est la solution préconisée après une évaluation selon différentes perspectives?
- III. Aspect financier** – comment le projet d'infrastructure sera-t-il financièrement viable tout au long de son cycle de vie utile?
- IV. Aspect commercial** – quelle est l'approche qui convient le mieux à la Nation pour obtenir l'engagement d'autres instances à l'extérieur de sa propre organisation à concevoir, construire et possiblement exploiter ses projets d'infrastructure?
- V. Aspect gestion** – comment les parties en cause pourront-elles se concerter et s'organiser pour mettre en œuvre le projet d'infrastructure?

3. Les premières nations et les organisations autochtones ont des besoins divers

Le soutien que requièrent une Première Nation et une organisation autochtone au cours du cycle de vie d'une infrastructure n'est pas un besoin uniforme. Au contraire, l'IIPN a constaté une grande diversité de besoins. Certaines communautés possèdent une grande expérience et une forte capacité de planifier, d'exploiter et d'entretenir leurs infrastructures et ont besoin d'aide seulement pour la conception technique et la construction (et dans certains cas elles participent à la construction via la mise à contribution de membres et d'entités commerciales de la Première Nation). D'autres communautés ont besoin d'un soutien plus poussé à chaque étape du cycle de vie de l'infrastructure.

Dans le contexte plus large de l'analyse de rentabilisation mentionnée plus haut, certaines communautés possèdent une vaste expérience dans les projets d'infrastructure. Pour répondre à la diversité des besoins, l'IIPN a comme principe de rencontrer les communautés là où elles vivent. Dans certains cas, l'IIPN aura à fournir son soutien pendant toute la durée du projet d'infrastructure; dans d'autres cas, ce soutien ne sera requis que pour certains aspects du cycle de vie et/ou de l'analyse de rentabilisation.

4. Une approche collaborative est essentielle à la réussite

L'IIPN a adopté une approche axée sur la collaboration pour tous les projets qu'elle soutient et il croit fermement que cette approche sera essentielle à l'avenir. Cette approche axée sur la collaboration peut se caractériser ainsi :

- Travailler dans un esprit de solidarité et d'intérêt commun, plutôt que d'adversité et de discorde – en offrant son expertise, son soutien et des options, et non ses directives;
- Chercher des occasions pour guider les Premières Nations et les organisations autochtones tout au long de la phase pertinente du cycle de vie de l'infrastructure selon leurs besoins, en respectant le fait que la prise de décisions repose sur les épaules de chacune d'entre elles;
- Assurer des attentes communes qui demeurent claires et uniformes pendant toute la durée du cycle de vie de l'infrastructure;
- Maintenir des relations positives, constructives et respectueuses;
- Travailler avec d'autres conseillers, y compris par exemple des ingénieurs-conseils et des experts-conseils en architecture.

5. Volonté de renforcer les capacités

Les communautés avec lesquelles l'IIPN a travaillé ne veulent pas simplement travailler de façon isolée. Au contraire, les Premières Nations et les organisations autochtones ont accueilli favorablement les occasions de travailler aux côtés de l'IIPN afin d'acquérir de l'expérience et de renforcer leurs capacités. Et l'expérience et les capacités ainsi acquises par les communautés sont diverses. Parmi les exemples, mentionnons notamment la définition claire de l'étendue des travaux pour faire progresser un projet d'infrastructure, la conclusion de marchés avec des organismes externes pour les études de faisabilité, l'analyse financière, les analyses de l'approvisionnement et d'autres compétences utiles et durables.

6. La mobilisation de la communauté est essentielle

L'IIPN a constaté à maintes reprises le besoin et l'utilité de mobiliser la communauté lorsqu'il entreprend des projets d'infrastructure. Il doit s'agir d'une mobilisation de portée générale qui englobe tous les éléments constitutifs de la communauté – les membres, le personnel intervenant dans un projet d'infrastructure (notamment opérations, travaux publics, finances, terres et autre personnel), le chef et le conseil, les entreprises de la Première Nation, d'autres intervenants et partenaires –, car ils sont touchés par les projets d'infrastructure d'une façon ou d'une autre et doivent faire partie de la mobilisation. Ce niveau de mobilisation ne devrait pas se limiter à quelques étapes du cycle de vie du projet (comme la conception et la construction), mais devrait commencer tôt et se poursuivre tout au long de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure pour ensuite s'orienter vers la réhabilitation de l'élément d'actif.

7. Importance de la planification communautaire – niveau stratégique et opérationnel

Les documents de niveau stratégique comme les plans communautaires globaux (PCG) sont tellement importants pour établir le fondement des projets d'infrastructure et définir les objectifs que la communauté souhaite atteindre en réalisant ces projets. L'IIPN a déterminé que les communautés qui ont pris les mesures suivantes et établi des plans de niveau opérationnel sont mieux outillées pour entreprendre des projets d'infrastructure individuels. Idéalement, ces plans de niveau opérationnel comprennent :

- **Plan d'utilisation des terres** – Ce plan définit l'assise territoriale de la Nation, les aires désignées pour les activités des membres et les activités de développement économique qui nécessiteront des infrastructures linéaires (routes, eau, eaux usées, etc.) et des bâtiments communautaires, ainsi que la nature des utilisations des terres dans ces aires (fins résidentielles, commerciales, etc.). Dans les

communautés où il y a des terres visées par un certificat de possession (CP), il est très utile d'inclure les utilisations prévues de ces terres avec celles des terres de la Nation communément détenues;

- **Plan d'infrastructure** – Ce plan énumère les projets d'immobilisations nécessaires pour répondre aux besoins des membres et aux besoins de développement économique, et précise leur priorité et idéalement les estimations de coûts (les meilleures disponibles) ainsi que l'échéancier; les projets d'infrastructure individuels peuvent ensuite être extraits du plan d'infrastructure communautaire global;
- **Plan financier** – Ce plan présente de façon générale les sources de recettes servant à financer les immobilisations, l'exploitation et l'entretien, ainsi que la réhabilitation des éléments d'actif de chaque projet d'infrastructure (en particulier les projets à priorité plus élevée).

8. Les bénéficiaires des infrastructures peuvent varier – cela devrait être la même chose pour les sources de financement

La majorité des Premières Nations et des organisations autochtones avec lesquelles l'IIPN interagit parlent de projets d'infrastructure qui profiteraient à la fois aux membres de la Nation directement (c.-à-d. par la fourniture d'eau potable et salubre, de bâtiments adéquats) et d'initiatives de développement économique lancées par la Première Nation. Dans de nombreux cas, le même projet d'infrastructure profite à la fois aux membres de la Nation et aux activités de développement économique (comme un système commun d'approvisionnement en eau ou de traitement des eaux usées). Comme il y a souvent divers bénéficiaires d'une même infrastructure, les sources de financement devraient également être diverses. Elles peuvent généralement être caractérisées comme suit :

- **Besoins des membres** (résidences et bâtiments communautaires) – l'accent est mis sur Services aux Autochtones Canada en ce qui a trait aux sources de financement des immobilisations, de l'exploitation et de l'entretien;
- **Initiatives de développement économique** – l'application d'outils de recouvrement des coûts en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* – notamment l'impôt foncier et les taxes sur les services, les droits d'aménagement, les droits d'utilisation – par les Premières Nations convient très bien pour recouvrer les coûts liés au développement économique.

9. Vif intérêt pour la monétisation

En s'appuyant sur le point susmentionné au sujet des diverses sources de financement, les Premières Nations et les organisations autochtones ont exprimé leur vif intérêt pour la monétisation à l'IIPN. Elles

reconnaissent que le gouvernement du Canada et d'autres partenaires avec qui elles font affaire peuvent ne pas être dans une position financière pour soutenir d'importantes dépenses ponctuelles liées à des projets d'immobilisations. Par conséquent, elles se tournent vers les méthodes qu'elles utilisent souvent avec leurs propres sources de financement pour appuyer les dépenses en immobilisations : la monétisation. Dans ce contexte, la monétisation s'entend du fait d'utiliser une source de financement engagé pour soutenir l'emprunt d'une somme d'argent plus élevée utilisée pour une dépense en immobilisations. Les Premières Nations et les organisations autochtones reconnaissent qu'il serait possible d'élargir l'application de cette approche en utilisant les sources de financement engagé provenant du gouvernement du Canada et d'autres partenaires, et elles seraient en faveur de l'adoption d'une telle approche au sein de leurs communautés.

10. Interopérabilité avec les autres institutions créées en vertu de la *loi sur la gestion financière des premières nations*

Engager le dialogue avec les autres institutions créées en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* tôt dans le processus a révélé que l'interopérabilité de l'IIPN avec chacune de ces institutions — c.-à-d. le Conseil de gestion financière des Premières Nations, l'Administration financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des premières nations — est une question qui les intéresse vivement. L'IIPN étant désormais établi en vertu de la Loi, cette interopérabilité est mise en pratique. Ces institutions jouent des rôles distincts, mais qui s'appuient mutuellement : certification et systèmes de gestion financière (CGF), accès à de l'emprunt à long terme à des taux privilégiés (AFPN) et outils d'élaboration des textes législatifs sur les recettes locales et de recouvrement des coûts (CFPN). Les services de l'IIPN en ce qui a trait aux normes, à l'examen et à la certification de l'infrastructure complètent la série de services offerts. Collectivement, ces institutions offrent aux Premières Nations intéressées une série de mesures de soutien et d'outils facultatifs qui, utilisés de façon combinée, aident les Premières Nations à mieux gérer les risques inhérents aux projets d'infrastructure et à obtenir des résultats plus durables tout au long du cycle de vie de l'infrastructure.

11. Clarification des rôles et des responsabilités pendant tout le cycle de vie d'un projet

Les projets d'infrastructure peuvent être complexes de plusieurs points de vue. Ils ont une longue durée de vie, depuis leur conception dans un plan communautaire global ou autre document semblable jusqu'à leur mise hors service, souvent plusieurs décennies plus tard. Ces projets exigent la participation de nombreuses personnes pendant tout leur cycle de vie, tant à l'intérieur de la communauté où ils sont réalisés qu'à l'extérieur où s'impose souvent une interaction avec des partenaires externes. La nature des expériences et des compétences qui entrent en jeu dans un projet d'infrastructure efficace et rentable est

extrêmement variée – architectes, ingénieurs, gestionnaires fonciers, entrepreneurs (dont toute une gamme de compétences techniques), exploitants, comptables et gestionnaires financiers, avocats, représentants élus et autres intervenants en sont tous des exemples. L'IIPN a constaté que les facteurs clés de succès d'un projet d'infrastructure ne sont pas toujours bien définis, tout comme les parties responsables de fournir trois éléments essentiels : le financement, les ressources humaines et la responsabilité décisionnelle. Il y a de bonnes occasions de clarifier les rôles et les responsabilités d'un projet d'infrastructure au tout début du projet de même qu'aux étapes clés de son évolution.

12. Importance d'une charte de projet

En s'appuyant sur les points susmentionnés concernant les rôles et les responsabilités, l'IIPN appuie fortement l'utilisation d'une charte de projet dans les cas où deux ou plusieurs entités travaillent ensemble sur un projet d'infrastructure. Une charte est fort utile au début du projet; elle peut prévoir aussi loin que ce qui est raisonnablement connu et elle peut être révisée et actualisée à mesure que le cycle de vie du projet progresse. Un modèle de charte de projet – sous forme de table des matières – est accessible sur notre site Web et peut servir à encadrer la rédaction d'une charte de projet.

13. Travailler avec les organisations autochtones

L'IIPN a eu l'occasion d'avoir d'importantes interactions avec trois organisations autochtones, l'Atlantic First Nation Water Authority (comptant plusieurs Premières Nations signataires au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard), la Régie de la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique (à l'étendue de la province) et la First Nations Capital and Infrastructure Agency of Saskatchewan (comptant des membres provenant de l'ensemble de la province). Cela a permis à l'IIPN de mieux comprendre les services précieux que ces organisations fournissent à leurs membres, y compris l'infrastructure connexe durant chaque phase du cycle de vie des biens que ces organisations offrent à leurs membres. Tout comme les différentes Premières Nations, ces organisations ont des besoins variés et l'IIPN est tout à fait en mesure de répondre à certains d'entre eux. Parmi les exemples, mentionnons notamment la planification de l'infrastructure (établissement de liens entre les plans de niveau stratégique, les plans d'aménagement des terres, les plans d'infrastructure et les plans financiers), l'approvisionnement et la diversification des modèles de prestation de services et de nouvelles approches pour le recouvrement des coûts des infrastructures en utilisant les outils de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et des cadres organisationnels pour appuyer la gestion des actifs d'infrastructure..

14. L'IIPN doit faire preuve de souplesse dans ses interactions avec les premières nations et les organisations autochtones

As noted earlier, infrastructure projects are often complex. They take time to develop, have long life cycles, and involve many people. During a project's evolution, various events can occur which impact project teams and leadership, such as staff transitions and Chief and Council elections. The involvement of FNII in infrastructure projects has provided continuity in circumstances such as these. FNII has been able to bring forward prior work which was completed, brief new leadership and staff on this work, and collaborate on charting the path forward.

15. Établissement de partenariats pour réaliser une infrastructure qui répond aux besoins de plusieurs intérêts

Dans le contexte de la présente discussion, la notion de partenariat désigne la situation où deux ou plusieurs entités ont des intérêts et des objectifs communs et/ou complémentaires qui se manifestent par le développement d'une infrastructure – bâtiments, systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, routes et ainsi de suite – au sein d'une Première Nation. Cette infrastructure peut faciliter l'utilisation conjointe de l'assise territoriale d'une Première Nation et des routes et services publics qui y sont fournis, ainsi que des bâtiments de celle-ci (comme un bâtiment multifonctionnel utilisé à des fins culturelles, récréatives, administratives, de développement économique et autres sous un même toit). Lorsque ces exemples de partenariat et d'autres existent, l'IIPN a appris que réfléchir clairement fait partie intégrante du processus de développement de l'infrastructure, afin de s'assurer que la planification, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien, ainsi que les activités de financement, se déroulent d'une manière équitable et transparente. Cette réflexion claire est également très importante dans l'application de méthodologies de partage des coûts justes et équitables pour le projet d'infrastructure tout au long de son cycle de vie, en s'appuyant sur le principe du bénéficiaire payeur..

16. Les projets d'infrastructure devraient envisager plusieurs modèles commerciaux et d'approvisionnement

Le développement d'un grand nombre d'infrastructures des Premières Nations se fait selon le processus traditionnel « conception-soumission-construction ». Selon ce processus, un ingénieur ou un architecte réalise la conception du service public, de la route ou du bâtiment, lance ensuite un appels d'offres, reçoit des soumissions de divers entrepreneurs et attribue le contrat à l'entrepreneur sélectionné qui procède alors à la construction de l'infrastructure. Une fois la construction terminée, le propriétaire – en

l'occurrence la Première Nation – prend possession de l'infrastructure et en assure l'exploitation et l'entretien. Il s'agit là d'une approche couramment utilisée pour le développement des infrastructures dans toutes les régions du Canada et par tous les paliers de gouvernement. Il existe de nouvelles options qui offrent la possibilité de simplifier le processus d'aménagement des infrastructures. La réalisation des projets d'infrastructure des Premières Nations devrait, par exemple, envisager les options de conception-construction; de conception-construction-exploitation-entretien; de gestion de la construction; et de réalisation de projet intégrée (aussi appelée « alliance »). Lorsque Services aux Autochtones Canada participe au financement d'un projet, le Ministère reconnaît l'application possible de ces options. On peut évaluer chaque projet d'infrastructure pour déterminer la meilleure approche à retenir en fonction de la nature du projet et de la communauté visée. Il peut s'agir d'une évaluation à la fois qualitative et quantitative. Il est aussi possible de regrouper des projets lorsqu'une Première Nation a proposé plus d'un projet d'infrastructure et/ou lorsque des Premières Nations voisines ont des projets semblables

17. Clarification de l'exploitation et de l'entretien – composantes et financement

L'IIPN a constaté, au cours de ses interactions, que l'expression « exploitation et entretien » est habituellement utilisée de façon très large et qu'il y aurait lieu d'éclaircir cet aspect très important du cycle de vie d'une infrastructure. À titre d'exemple, l'exploitation et l'entretien englobent une vaste gamme de services – allant des travaux quotidiens de routine aux mesures périodiques (c.-à-d. annuelles), jusqu'à la réhabilitation majeure moins fréquente mais tout aussi vitale. Si on prend l'exemple d'un bâtiment, cela comprendrait le nettoyage quotidien et hebdomadaire et les services de conciergerie, l'entretien annuel de l'appareil de chauffage et le remplacement de la toiture après 25 ans. Les sources de financement au soutien de cette vaste gamme d'activités sont également importantes et devraient prévoir la mise de côté de fonds de réserve pour les activités de réhabilitation moins fréquentes qui sont tout de même essentielles pour assurer la longévité de l'élément d'actif..

18. Importance continue des accords de contribution avec le Canada

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'IIPN a travaillé avec de nombreuses communautés qui ont mis en œuvre des initiatives de développement économique sur leurs terres, avec l'infrastructure nécessaire pour soutenir ces projets. Même si un bon nombre de Premières Nations ont utilisé leurs terres pour le développement économique, ont besoin d'une infrastructure pour soutenir cela et ont formé des partenariats avec des entreprises et autres entités à cette fin, il y a toujours un besoin impérieux chez toutes les Premières Nations de subvenir aux besoins de leurs membres. Cela comprend l'eau salubre, des routes sécuritaires, des systèmes d'évacuation et de traitement des eaux usées en état de fonctionnement

et des bâtiments convenables pour l'exercice des diverses activités des Premières Nations. Par conséquent, les accords de contribution conclus avec le Canada pour les immobilisations, l'exploitation et l'entretien et les activités de réhabilitation des éléments d'actif demeurent fondamentaux pour les Premières Nations.

19. L'IIPN assure la continuité durant l'évolution des projets d'infrastructure

La plupart des Premières Nations ont un éventail d'éléments d'actif comme des routes, des bâtiments et des services publics déjà en place au sein de leurs communautés. Dans le cas des éléments d'actif parmi ceux-ci financés par Services aux Autochtones Canada (SAC), du soutien est offert pour comprendre l'état des biens sous forme d'inspection périodique au moyen du programme du « Système de rapport étendu sur la condition des biens » (SRECB). Grâce à son travail avec les communautés, l'IIPN a été mise au courant du besoin d'un cadre plus général de gestion des biens pour gérer adéquatement ses éléments d'actif. L'IIPN envisage que ce cadre comportera quatre éléments clés : les gens (y compris un champion ou une championne offrant son soutien à l'équipe et assurant l'appui des représentants élus); l'information (incorporant les résultats des inspections réalisées dans le cadre du programme du SRECB); les coûts et le financement (les coûts nécessaires pour entretenir et réhabiliter les éléments d'actif, y compris les sources de financement pour ce faire); les processus de planification (le calendrier d'entretien continu, le plan d'immobilisations concernant les efforts de réhabilitation et le plan financier).

20. Le rôle de l'IIPN consiste à compléter les équipes de projet, et non à en remplacer les membres

La raison d'être de l'IIPN, son mandat et ses pouvoirs sont décrits dans des termes comme « soutien » et « aide ». Voici quelques exemples tirés de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*.

Mandat

113.3 L'institut a pour mission :

(a) d'aider les premières nations et les entités visées au paragraphe 50.1(1) à planifier, à élaborer, à acquérir, à posséder, à gérer, à exploiter et à entretenir des infrastructures, notamment par la fourniture de services d'examen, d'analyse, d'évaluation, de certification et de surveillance.

Prestation de services

(2) L'Institut peut, sur demande d'une première nation ou d'une entité visée au paragraphe 50.1(1), lui fournir des services dans le cadre de sa mission, notamment des services :

- *d'aide à la planification, à l'élaboration, à l'approvisionnement, à la possession, à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures;*
- *de soutien à la gestion de projet en matière d'infrastructures;*
- *d'examen des options de financement de projets d'infrastructure;*
- *de soutien en matière de gestion des actifs*

Ces termes sont employés à dessein, pour contraster avec une démarche selon laquelle l'IIPN s'ingérerait dans les activités des équipes de projets d'infrastructure, ou en remplacerait même les membres. Les projets auxquels l'IIPN a participé et continue de participer constituent d'excellentes illustrations de l'appui qu'il peut offrir. Des communautés ont fait appel à des ingénieurs, à des planificateurs de l'utilisation des sols, à des spécialistes de l'environnement et à d'autres professionnels pour favoriser l'avancement de ces projets (ayant trait aux systèmes d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées). Le rôle de l'IIPN consistait et continue de consister à se tenir aux côtés des équipes en place pour soutenir et faciliter l'avancement de leurs projets. L'IIPN peut apporter les compétences dont ces équipes ont besoin, mais qu'elles ne possèdent pas. Ainsi, un membre du personnel de l'Institut peut fournir un apport technique (notamment pour l'utilisation des outils de recouvrement des coûts offerts en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*). L'Institut peut aussi contribuer à des activités d'approvisionnement afin de doter les équipes de projet des membres qui pourraient leur manquer.