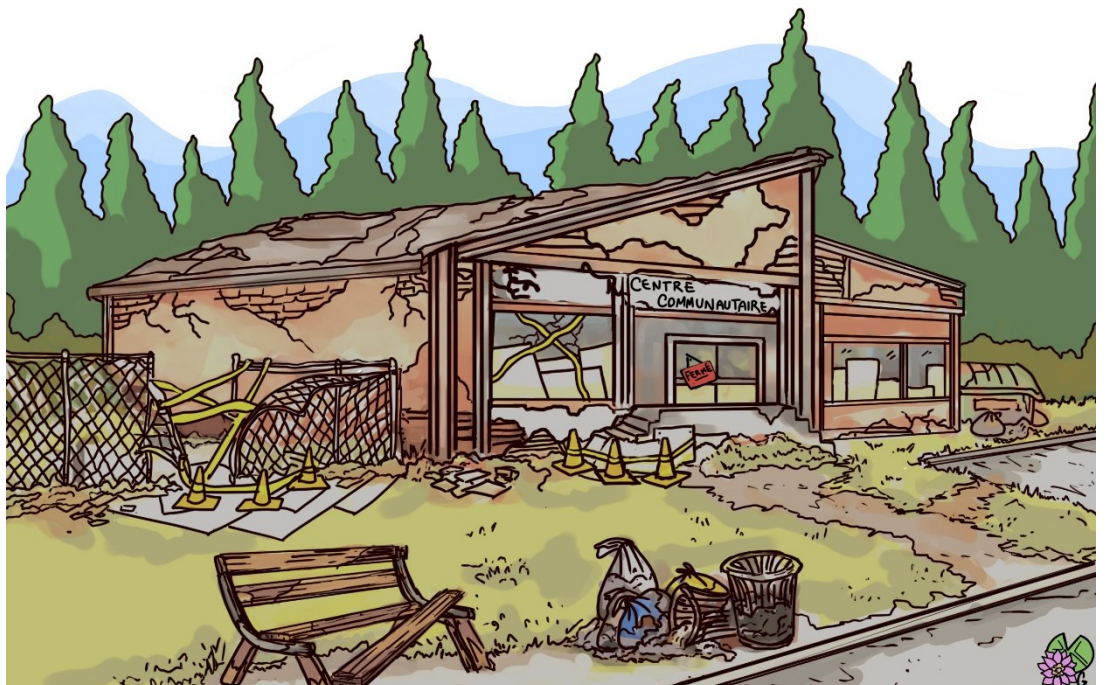


Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveaux de service pour faire progresser l'autodétermination des Premières Nations

Projet réalisé pour

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

Juillet 2021



Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveaux de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Préface

L'objectif principal de ce mandat consiste à développer une méthodologie qui permettra aux communautés des Premières Nations, à l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et à Services aux Autochtones du Canada (SAC) de définir les services essentiels faisant l'objet du transfert de responsabilité et définir les niveaux de service associés établissant les bases d'un financement durable.

Les auteurs de ce rapport ont travaillé dans le domaine de la gestion des actifs auprès de Premières Nations et municipalités depuis les années quatre-vingt-dix :

Guy Félio, PhD, P.Eng., FIAM, FCSCE

Marie-Élaine Desbiens, ing., M.Sc.

Reginald Andres, P.Eng., FEIC

L'appui fourni par l'APNQL et la participation de son gestionnaire de projet, monsieur Guy Latouche, ont constitué un apport essentiel à l'aboutissement de ce projet.

Les membres du personnel des Premières Nations et des municipalités mobilisées ont fourni des renseignements inestimables sur les services que leurs organisations fournissent à leurs résidents en complétant le questionnaire de collecte de données et en participant aux entretiens pour le projet. Leur contribution a été cruciale dans l'élaboration de la méthodologie de comparaison :

Serge Petiquay, coordonnateur S.G.E. Travaux publics et voirie, Wemotaci

Soter Newashish, chargé de projets spéciaux, Wemotaci

Alexandre Bilodeau, conseiller à la prévention, ville de La Tuque

Louis Loiselle, conseiller senior aux services techniques, ville de La Tuque

Terry Perrier, Public Works Director, Kebaowek

Samir Boumerzoug, directeur général, Kipawa

Bassem Abdrabou, General Manager & Government Advisor, Listuguj

Jody Mitchell, Director Capital & Infrastructure, Listuguj

Pascal Martel, directeur incendie et sécurité civile, Pointe-à-la-Croix

Manon Cloutier, directrice générale, Campbellton

Finalement, les commentaires des membres du groupe consultatif du projet ont permis de parfaire le guide d'utilisation de la méthodologie et de l'outil Excel. La contribution des organisations suivantes est grandement appréciée.

Assemblée des Premières Nations

Conseils tribaux de la région du Québec

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador

Commission en éducation des Premières Nations

Services Autochtones Canada

Table des matières

Résumé.....	1
1 Contexte	4
2 Objectifs.....	5
3 Méthodologie	5
4 Limites et portée de l'étude	6
5 Équipe de projet	6
6 Revue de la littérature.....	7
6.1 Lois et règlements applicables aux services essentiels et aux actifs.....	7
6.2 Services essentiels et infrastructures critiques	8
6.2.1 Observations générales.....	8
6.2.2 Définition des services essentiels.....	9
6.2.3 Infrastructures essentielles dans les PMU	10
6.3 Niveaux de service.....	13
6.3.1 Niveau de service du point de vue de l'utilisateur (stratégique).....	13
6.3.2 Niveau de service du point de vue de l'organisation (technique au niveau de l'actif)	13
6.3.3 Indicateurs de performance (IP).....	13
6.3.4 Normes de l'industrie.....	14
6.3.5 Contexte culturel et valeurs des Premières Nations.....	16
7 Présentation des profils et caractéristiques des communautés retenues pour supporter le développement de la méthodologie	18
7.1 Profils généraux des communautés retenues.....	18
7.2 Description sommaire des organisations éloignées de taille moyenne avec services urbains éloignés mais accessibles	18
7.2.1 Première Nation éloignée	18
7.2.2 Organisation municipale éloignée.....	19
7.3 Description sommaire des organisations situées dans un contexte semi-urbain, accessibles par route à l'année	19
7.3.1 Première Nation semi-urbaine	19
7.3.2 Organisation municipale semi-urbaine	19
7.4 Description sommaire des organisations situées en contexte urbain	19
7.4.1 Première Nation urbaine.....	19
7.4.2 Organisation municipale urbaine	19

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

7.5	Collecte de données et d'informations sur les niveaux de service (NdS) et les services essentiels	20
7.6	Description des informations collectées permettant de comprendre le contexte spécifique de chaque organisation	21
7.6.1	Première Nation éloignée	21
7.6.2	Organisation municipale éloignée	23
7.6.3	Première Nation semi-urbaine	23
7.6.4	Organisation municipale semi-urbaine	25
7.6.5	Première Nation urbaine	26
7.6.6	Organisation municipale urbaine	27
8	Services retenus et liste d'actifs	27
9	Méthodologie pour une analyse comparative	29
9.1	Principes directeurs pour le développement de la méthodologie	29
9.2	Méthodologie	31
9.2.1	Description et objectifs spécifiques de chaque étape de la méthodologie	31
9.2.2	Outil Excel contenant les feuilles de travail	34
10	Conclusion et recommandations	34
	ANNEXE	38
	Questionnaire concernant les services essentiels et niveaux de service aux résidents	38

Liste des figures

Figure 1. Composantes techniques qui supportent l'autodétermination des Premières Nations (source: SAC-RSHI)	4
Figure 2. Survol des phases du projet	5
Figure 3. Équipe de projet	6
Figure 4. Composition d'un PCG (source : AANDC)	24
Figure 5. Exemple de la liste des services et de celle des actifs associés	28
Figure 6. Cadre de référence	30
Figure 7. Schéma de la méthodologie	32

Liste des tableaux

Tableau 1. Liste des services inclus dans l'analyse comparative	7
Tableau 2. Exemples de services essentiels définis par différentes instances	12
Tableau 3. Liste des indicateurs retenus pour les services et pour les actifs	14
Tableau 4. Résumé de la démarche de collecte de données	21

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveaux de service

Projet réalisé pour l'APNQL

RÉSUMÉ

Le gouvernement du Canada s'est engagé, en juillet 2019, à opérer le transfert progressif de ses responsabilités à des organisations autochtones et a renforcé cet engagement en décembre de la même année en demandant au ministre responsable d'y accorder une priorité. Le ministère des Services aux Autochtones (SAC) a donc suggéré de réaliser une analyse de la comparabilité régionale des normes de niveaux de service pour les services essentiels. Cette étude, dont la gestion a été confiée à l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), a été réalisée par des experts externes.

Le plan de travail de cette étude devant permettre d'éclairer les parties prenantes dans la définition du soutien financier maximal pour la prestation des services visait les quatre objectifs suivants :

- 1) Analyser l'environnement et réaliser une revue de la littérature ainsi que des documents pertinents sur les services essentiels, les actifs critiques et les niveaux de service.
- 2) Déterminer ce qui constitue les services essentiels et définir les normes de niveaux de service.
- 3) Déterminer les critères pour le choix de trois communautés des Premières Nations (PN) jumelées à trois municipalités pour établir les bases de la méthodologie de comparaison et la collecte des données.
- 4) Développer une méthodologie permettant la comparaison entre les niveaux de service de la prestation des services identifiés comme essentiels entre les PN et les municipalités, et valider cette méthodologie auprès d'un groupe de travail élargi.

REVUE DE LA LITTÉRATURE

Une fois la liste des services inclus dans l'analyse établie et validée par les membres de l'équipe, une revue des lois et règlements encadrant les services a été effectuée. Par la suite et au cours de l'étude, l'équipe de projet s'est concentrée sur le concept de services essentiels dans le contexte des niveaux de service fournis par les actifs gérés par l'administration d'une communauté. Il s'est avéré nécessaire de distinguer services essentiels d'actifs critiques compte tenu que les définitions de services essentiels répertoriées dans la littérature couvrent l'ensemble des services offerts par les communautés et municipalités et que les actifs critiques, quant à eux, peuvent varier selon les circonstances (crise, mesures d'urgence, évacuation, etc.). La revue de la littérature a comporté un volet important consacré spécifiquement aux valeurs et à la culture des Premières Nations. En effet, des particularités sociales, démographiques et d'attitudes envers la nature, la famille et l'appartenance à leur communauté notamment, contribuent au choix des services à prioriser, voire à offrir aux membres de la communauté.

NIVEAUX DE SERVICE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le concept de niveau de service est au centre de cette étude et peut être défini et évalué selon le point de vue de l'utilisateur (stratégique) et selon le point de vue de l'organisation qui fournit le service (technique). InfraGuide¹ relie le concept de niveau de service aux objectifs sociaux et économiques d'une collectivité

¹ <https://fcm.ca/sites/default/files/documents/resources/guide/infraguide-lelaboration-de-niveaux-de-service-pgam.pdf>

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

qui sont exprimés par des valeurs telles que la sécurité, la satisfaction des clients, la qualité, la quantité, la capacité, la fiabilité, le coût et l'accessibilité.

L'évaluation des niveaux de service requiert de définir des indicateurs de performance clairement et directement liés aux services qu'ils visent à mesurer. Pour les fins de cette étude, huit indicateurs de performance ont été retenus pour évaluer les services (disponibilité, sûreté/sécurité, fiabilité, coût de la prestation du service, abordabilité, capacité à satisfaire la demande, soutien au bien-être de la communauté et réactivité) et cinq indicateurs ont été sélectionnés pour évaluer les actifs (condition, fonctionnalité, capacité à satisfaire la demande, durée de vie prévue et investissement durable sur le cycle de vie). Il doit être noté qu'il n'existe pas de normes de l'industrie capables d'être utilisées pour évaluer l'ensemble des services contenus dans cette étude. Par ailleurs, lorsque des normes existent pour certains services ou actifs, elles peuvent être influencées par de nombreux facteurs locaux ou régionaux.

CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNAUTÉS RETENUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTHODOLOGIE

Trois Premières Nations et trois municipalités ont été identifiées sur la base de leur localisation (éloignée, proximité d'une zone urbaine), de l'accessibilité à des réseaux de transport, de leur région géographique d'appartenance et de leur classe de population. Cette étape du projet s'est avérée décisive, car elle a permis de compléter la liste des services à l'étude et de déterminer l'étendue et la forme des informations et données disponibles.

PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTHODOLOGIE

Plusieurs considérations ont été prises en compte lors de l'élaboration de la méthodologie et en sont devenues les principes directeurs. Ces derniers ont été intégrés dans le cadre de référence (figure 6) et sont repris en conclusion.

MÉTHODOLOGIE

Il est important de préciser que la méthodologie proposée n'a pas la prétention d'être un outil parfait permettant de réaliser une analyse des normes de niveaux de service ni d'en constituer la seule vision. Elle est toutefois basée sur des principes fondamentaux entièrement transposables, ce qui la rend flexible et adaptable.

La méthodologie comporte six étapes en plus d'une étape préliminaire de présélection des communautés. Parmi les six étapes, l'identification des éléments de contexte nous apparaît comme l'étape fondatrice de l'analyse. En effet, l'évaluation des services fournis et des actifs permet de déterminer ceux pour lesquels il existe des différences notables et les éléments de contexte permettent d'en identifier les causes et les raisons. L'outil d'analyse est présenté dans un fichier Excel contenant plusieurs feuillets, dont l'utilisation est décrite dans un guide à l'utilisateur accompagnant ce rapport et permettant de cheminer, étape par étape, dans l'application de la méthodologie.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement de la méthodologie a permis de produire une approche pour la comparaison des niveaux de services flexible et fondée sur le contexte social, environnemental et économique. Les principes directeurs sont les suivants :

- 1) Proposer des indicateurs en nombre gérable, ne demandant pas des dépenses en études et analyses et jugés pertinents et capables d'être appliqués à tous les types de service;
- 2) Attribuer une importance égale aux services assurant la « qualité de vie » et aux services dits « obligatoires (*core*) »;
- 3) Réaliser l'analyse comparative au niveau local, au niveau d'une Première Nation;
- 4) Utiliser les données et statistiques qui sont disponibles (Statistique Canada, SAC) pour établir le profil de contexte et pour documenter certains indicateurs de performance;
- 5) S'assurer que la méthodologie soit flexible, supportée par un outil simple sans toutefois être simpliste;
- 6) Ne pas se contraindre à la notion de services essentiels, considérer plutôt les actifs critiques.

Finalement, il est possible que l'analyse comparative indique que les indicateurs de performance d'un service ou d'un actif soient « égaux » entre la Première Nation et la municipalité, et que dans les deux cas, ce niveau de service soit inacceptable. Ces situations méritent d'être soulignées et devraient conduire à une réflexion sur l'importance de s'engager dans une démarche structurée de gestion des actifs qui inclut notamment l'établissement de cibles de niveaux de service.

Trois recommandations sont formulées comme des suites à donner aux travaux effectués lors de cette étude :

1. Réalisation de projets pilotes dans la région du Québec

Il est recommandé de réaliser deux à trois projets pilotes (échantillon actuel des communautés impliquées dans le développement de la méthodologie) afin de mettre la méthodologie à l'épreuve. Il est suggéré de former un groupe avisé (APN, APNQL, autres) et un groupe d'observateurs (autres régions) pour valider la flexibilité et la transférabilité de la méthodologie.

2. Organisation d'une conférence nationale sur les initiatives en cours en vue du transfert des responsabilités (autodétermination des PN)

Il est recommandé que l'Assemblée des Premières Nations (APN) accueille une conférence nationale sur les initiatives en cours au Canada et qui s'inscrivent dans l'objectif d'autodétermination des PN. Il est suggéré de former un comité composé de représentants régionaux pour contribuer à l'organisation.

3. Comité de suivi sur la mise en commun des résultats des différentes initiatives sur les niveaux de service

Il est suggéré de former un comité de suivi pan-national sous la coordination de l'APN, ayant comme rôle la mise en commun de l'information sur les projets en cours qui vise à supporter la démarche d'autodétermination des PN.

1 CONTEXTE

Le gouvernement du Canada s'est engagé, lors de la création du ministère des Services aux Autochtones en juillet 2019, à opérer le transfert progressif de ses responsabilités à des organisations autochtones. Dans sa lettre de mandat du 13 décembre 2019, adressée au ministre des Services aux Autochtones, le premier ministre du Canada renforçait cet engagement en demandant qu'une priorité absolue soit accordée à "continuer à travailler avec les communautés des Premières Nations pour garantir le contrôle des Premières Nations sur le développement et la fourniture des services".

Les organisations des Premières Nations ont reçu un mandat de leurs dirigeants pour élaborer, avec le soutien de Services aux Autochtones Canada (SAC), des modèles de prestation de services et de financement afin de faire progresser l'autodétermination des Premières Nations en matière de logement et d'infrastructure.

Pour ce faire, il a été suggéré de réaliser une analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service pour les services essentiels auprès de trois communautés des Premières Nations et de trois municipalités de taille comparable et situées dans la même sous-région du Québec.

La figure 1 ci-dessous illustre les six composantes techniques définies par SAC – Direction générale de la réforme des services en habitation et infrastructure (RSHI) qui supportent l'avancement de l'autodétermination. Il est à noter que ce modèle contient les cinq étapes clés de toute démarche de gestion d'actifs (besoins futurs, niveaux de service, état des actifs, coûts sur le cycle de vie et financement durable).

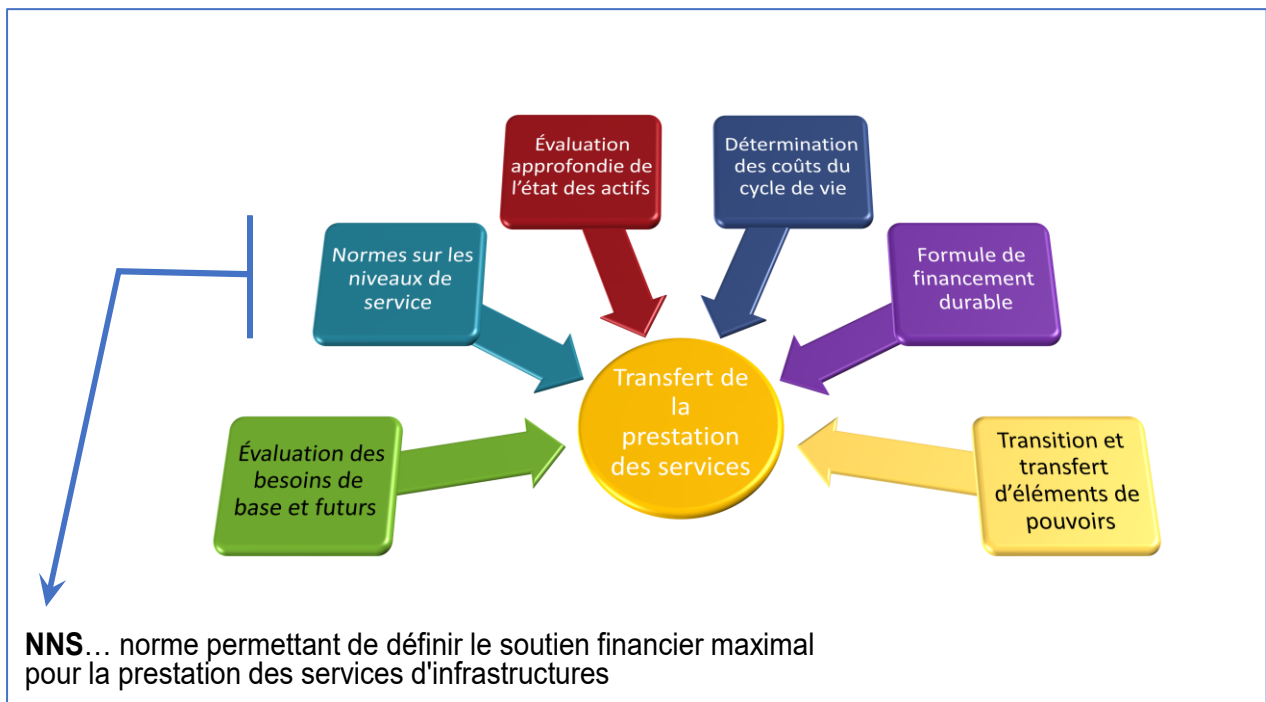


Figure 1. Composantes techniques qui supportent l'autodétermination des Premières Nations (source: SAC-RSHI)

2 OBJECTIFS

L'objectif principal de ce mandat consiste à développer une méthodologie qui permettra aux communautés des Premières Nations, à l'APNQL et à SAC de définir les services essentiels faisant l'objet du transfert de responsabilité et définir les niveaux de service associés établissant les bases d'un financement durable.

Le présent rapport résume les différentes étapes de la démarche, présente les éléments principaux qui ont été retenus et décrit la méthodologie développée et validée à l'aide des données recueillies auprès des Premières Nations et municipalités ayant accepté de participer. Un fichier Excel supportant la méthodologie et un guide pour sa mise en application accompagnent ce rapport.

3 MÉTHODOLOGIE

Le plan de travail suivi par l'équipe de projet comportait quatre étapes avec les objectifs suivants :

- 1) Analyser l'environnement et réaliser une revue de la littérature ainsi que des documents pertinents sur les services essentiels, les actifs critiques et les niveaux de service;
- 2) Déterminer ce qui constitue les services essentiels et définir les normes de niveaux de service;
- 3) Déterminer les critères pour le choix des communautés faisant l'objet de la comparaison et collecter les données;
- 4) Développer une méthodologie permettant la comparaison entre les niveaux de service de la prestation des services identifiés comme essentiels entre les PN et les municipalités, et valider cette méthodologie auprès d'un groupe de travail élargi.

La figure 2 illustre les principales étapes de l'étude.

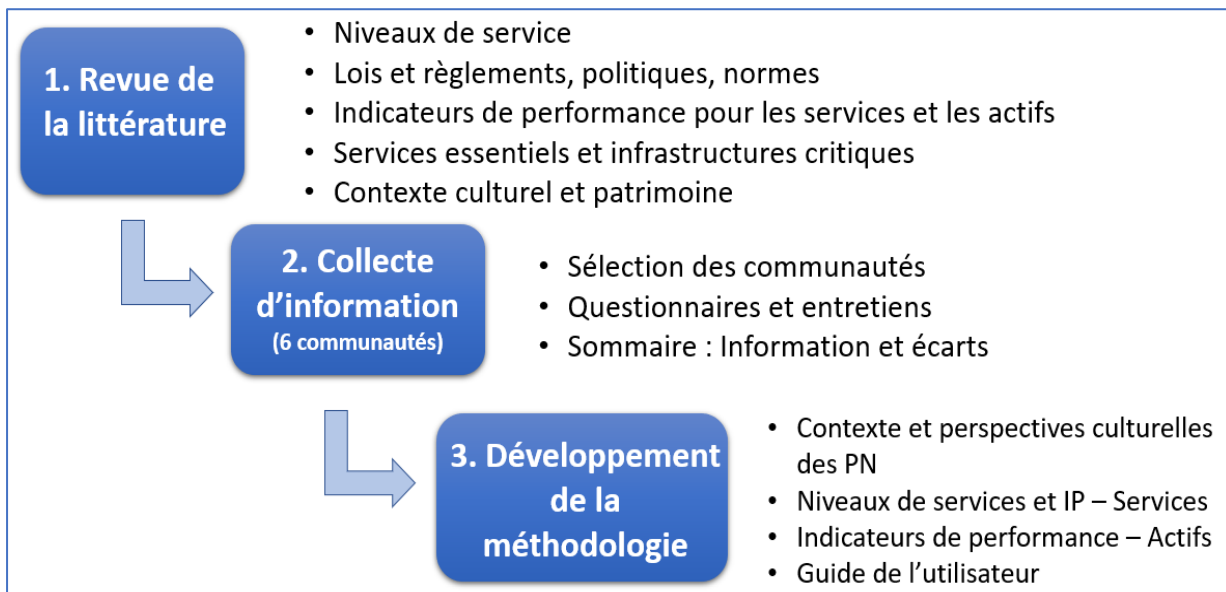


Figure 2. Survol des phases du projet

4 LIMITES ET PORTÉE DE L'ÉTUDE

Cette étude s'inscrit dans une démarche plus large visant à faire progresser l'autodétermination des Premières Nations et en constitue une des six composantes techniques. Cette étude n'a pas pour but de déterminer les niveaux de service pour les activités de fonctionnement et d'entretien, mais elle devrait permettre d'éclairer les parties prenantes dans la définition du soutien financier maximal pour la prestation des services.

Cette étude n'a pas la prétention de produire un outil parfait permettant de réaliser une analyse des normes de niveaux de services, ni d'en constituer la seule vision. Cette méthodologie est toutefois basée sur des principes fondamentaux entièrement transposables, notamment : être flexible et pouvoir ainsi tenir compte des contextes spécifiques aux Premières Nations et à leurs valeurs, être appliquée au niveau local, tenir compte de la disponibilité des données, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, et s'assurer de la participation et des connaissances des représentants des communautés.

Ce projet se concentre sur des communautés situées dans la région du Québec. Une attention particulière a cependant été portée sur la transférabilité de l'approche aux autres régions du Canada. Selon les auteurs, seuls les aspects réglementaires spécifiques aux provinces devraient nécessiter une mise à jour.

5 ÉQUIPE DE PROJET

Pour mettre en œuvre ce plan de travail, l'équipe de projet a été constituée de trois experts dont l'implication varie selon les étapes et les thèmes discutés. Ces trois experts sont appuyés par le représentant de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador.

Les experts ont été retenus sur la base de leur expérience de travail auprès des municipalités et des Premières Nations, ainsi que de leur compétence en gestion d'actifs. La figure 3 illustre l'organisation de l'équipe du projet.

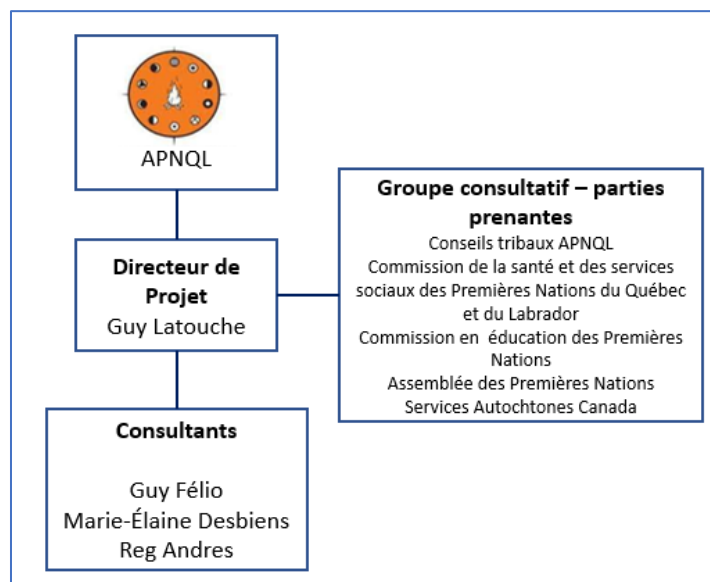


Figure 3. Équipe de projet

6 REVUE DE LA LITTÉRATURE

6.1 Lois et règlements applicables aux services essentiels et aux actifs

Préalablement à la revue des lois et règlements encadrant les services, l'équipe de projet a établi la liste des services inclus dans l'analyse comparative. Cette liste, validée et bonifiée au besoin lors des entretiens avec les gestionnaires des communautés, est présentée ci-dessous.

Tableau 1. Liste des services inclus dans l'analyse comparative

Service	Activités
Eau potable	Prise d'eau Traitement Distribution
Eaux usées	Collecte Traitement Rejet
Drainage/pluvial	Drainage de surface (ex. fossés) Égouts pluviaux Rétention (ex. bassins) Rejet dans l'environnement
Voirie	Entretien (préventif, correctif), réparation et remplacement des actifs Entretien saisonnier (ex. déneigement en hiver, abat-poussière en été)
Stationnements publics	
Matières résiduelles	Collecte Recyclage et compostage Enfouissement
Éducation	Petite enfance Prématernelle et maternelle Primaire et secondaire Spéciale Développement de la main-d'œuvre
Santé	Clinique Soins dentaires Services sociaux
Habitations/ logement	Communautaires, incluant les habitations à loyer modique (appartenant à l'administration) Résidences d'aînés
Culture	
Sports et loisirs	
Sécurité et protection civile	Police Protection incendie
Administration	Administration générale Inspections (conformité aux codes de construction)
Autres	Installations portuaires ou aéroportuaires Électricité Informatique Cimetière Jardins communautaires Contrôle animalier Gestion (aménagement) du territoire Protection et mise en valeur du territoire

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Une fois la liste des services et actifs inclus dans l'analyse comparative déterminée, une revue extensive des lois et règlements applicables a été réalisée. Cette recherche visait d'une part les lois générales encadrant les Premières Nations et celles décrétant les responsabilités et les champs de compétences des organisations municipales et, d'autre part, les lois, règlements et directives édictés par les différents paliers de gouvernements (fédéral et provincial) visant les services et/ou certains actifs.

Ces dernières lois et règlements d'application sont identifiés dans la méthodologie. Pour plusieurs, un lien est fourni pour accéder au texte officiel. Citons, à titre d'exemples pour le niveau fédéral, le Code national du bâtiment et les recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. Ce sont des exigences qui s'appliquent à tous les services visés offerts aux canadiens. D'autres exemples de normes et directives de niveau fédéral s'appliquant spécifiquement aux Premières Nations, notamment la Politique et les normes sur les niveaux de service pour l'eau potable et l'eau usée² ou encore la directive sur les routes et les ponts³. Finalement, plusieurs lois et règlements de niveau provincial ont été répertoriés et encadrent les services et actifs municipaux. Il doit être noté que certains services offerts aux Premières Nations du Québec peuvent être régis par des règlements provinciaux. Parmi ces derniers, citons le règlement sur la qualité de l'eau potable du Québec (RQEP)⁴, le résumé technique – Conditions routières hivernales du ministère des Transports du Québec (MTQ)⁵ ou encore la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance⁶ et celle sur l'instruction publique⁷.

Un document séparé présente plus en détail les lois et règlements ainsi que les principaux articles visant les services inclus dans la méthodologie comparative applicables aux communautés du Québec. Il doit être noté que le fichier Excel de la méthodologie inclut un onglet précisant les lois applicables aux services et/ou actifs couverts par l'analyse comparative.

6.2 Services essentiels et infrastructures critiques

6.2.1 Observations générales

Au cours de l'étude, l'équipe de projet a amorcé sa réflexion sur le concept de services essentiels dans le contexte des niveaux de service fournis par les actifs (infrastructures, bâtiments, installations et équipements) gérés par l'administration d'une communauté.

En général, en temps « normal » - sans crise causée, par exemple, par des événements naturels extrêmes ou la pandémie COVID-19 que nous vivons actuellement, tous les services fournis à la collectivité sont « essentiels » à la santé et la sécurité des résidents, ainsi qu'au bien-être social, culturel et économique de ses membres. De ce fait, les actifs gérés par les administrations locales ou régionales fournissent des services dont la disponibilité, la qualité et l'accessibilité sont dans certains cas réglementés par le

² <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1312228309105/1533729544122> (page consultée le 23 avril 2021)

³ <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100010628/1533652010591> (page consultée le 23 avril 2021)

⁴ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cr/Q-2,%20r.%2040> (page consultée le 23 avril 2021)

⁵ <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/securite-signalisation/securite-conditions-hivernales/Documents/cond-rout-hiv-resume-tech.pdf> (page consultée le 23 avril 2021)

⁶ [http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/S-](http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/S-4.1.1#::~:~:text=La%20pr%C3%A9sente%20loi%20a%20pour,enfants%20qui%20re%C3%A7oivent%20ces%20services%2C)

⁷ <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/l-13.3>

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

gouvernement provincial ou fédéral (ou leurs agents, par exemple, municipalités régionales de comté – MRC) ou par décision locale des élus (conseil de bande ou municipal).

En temps de crise (la pandémie de la COVID-19 n'est pas considérée dans cette observation, mais aura sans doute des impacts profonds sur la définition de « services essentiels » dans le futur), les communautés basent leurs interventions sur le plan de mesures d'urgence (PMU) qu'elles ont adopté. Dans l'ensemble, les PMU identifient les rôles et responsabilités des membres de l'administration et, dans certains cas, les actifs critiques ou essentiels (par exemple, le bâtiment administratif servant de centre de coordination des mesures d'urgence).

Afin de s'assurer de la distinction entre les services essentiels et les actifs qui servent à fournir ces services, l'équipe de projet a décidé d'utiliser le terme « actif critique » dans la suite des travaux. Cette distinction s'est avérée nécessaire, car un service pourrait ne pas être classé « essentiel » mais un actif qui en temps « normal » fournit ce service pourrait, en temps de « crise », être considéré critique. Pour illustrer ce concept, considérons une école. En temps de « crise », le service « éducation » n'est pas défini comme un service essentiel; cependant, il est possible qu'une ou plusieurs écoles soient identifiées dans le PMU comme centre d'hébergement des sinistrés, et donc deviennent un actif critique pour la communauté. Il en est de même pour les autobus scolaires qui pourraient servir de transport collectif pendant des évacuations, ou pour fournir de l'hébergement temporaire aux résidents ou bénévoles au cours d'un sinistre.

6.2.2 Définition des services essentiels

La Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles⁸ propose la définition suivante :

« On entend par infrastructures essentielles l'ensemble des processus, des systèmes, des installations, des technologies, des réseaux, des biens et des services nécessaires pour assurer la santé, la sûreté, la sécurité ou le bien-être économique des Canadiens et des Canadiennes ainsi que l'efficacité du gouvernement. »

La Stratégie classe les infrastructures essentielles au Canada selon les dix secteurs suivants qui fournissent les services essentiels :

- Énergie et services publics
- Technologies de l'information et de la communication
- Finances
- Santé
- Alimentation
- Eau
- Transport
- Sécurité
- Gouvernement
- Secteur manufacturier

⁸ Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2009

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

On note ici que la définition des infrastructures essentielles dans la Stratégie est semblable à celle de plusieurs pays; le rapport du Groupe Critical 5⁹ composé de l'Australie, du Canada, des États-Unis d'Amérique, de la Nouvelle Zélande et du Royaume Uni, indique que :

« Tous les pays ont établi des secteurs des **infrastructures essentielles**. Aux fins de l'analyse, il est également utile de relever les points communs et les différences entre les secteurs. Les cinq pays ont désigné les secteurs suivants comme étant essentiels :

- Communications
- Énergie
- Soins de santé et santé publique
- Systèmes de transport
- Eau (incluant les systèmes de traitement des eaux usées et les réseaux pluviaux)

De plus, plusieurs membres du Groupe Critical 5 (dont le Canada) ont également souligné que les secteurs suivants sont essentiels :

- Services bancaires et financiers
- Fabrication de produits essentiels
- Services d'urgence
- Alimentation et agriculture
- Installations gouvernementales
- Technologies de l'information »

La responsabilité des actifs et activités reliés à ces secteurs varie selon les modes de gouvernance et peut se retrouver au niveau des administrations locales (Premières Nations ou municipalités), régionales (p.ex., conseils tribaux ou municipalités régionales de comté – MRC), provinciales ou fédérales, ou dans le secteur privé.

Le ministère de la Sécurité publique du Québec¹⁰ rejoint ces définitions, car il relie aussi les services essentiels à « ceux dont la perturbation peut mettre en péril la vie, la sécurité, la santé ou le bien-être économique d'une collectivité ou d'une partie de celle-ci." Le Ministère ajoute de plus que l'identification de services essentiels peut notamment être influencée par le contexte. À cet effet, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation¹¹, dans le contexte particulier de la pandémie de la COVID-19, définit les services essentiels comme « des services, des activités, des équipements relevant d'une municipalité ou d'un organisme municipal, et dont l'interruption, même pour un bref délai, aurait des conséquences sérieuses pour le citoyen, la collectivité ou la municipalité."

6.2.3 Infrastructures essentielles dans les PMU

Le cadre canadien de gestion des urgences¹² définit comme suit une urgence :

⁹ Acquisition d'une compréhension commune des infrastructures essentielles, Exposé Commun, Groupe Critical 5 (2014)

¹⁰ Guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation générale aux sinistres, ministère de la Sécurité publique du Québec, 2018.

¹¹ https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/COVID-19/covid19_guide_aux_municipalites.pdf (page consultée le 10 septembre 2020)

¹² Ministres responsables de la gestion des urgences, *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 2e éd., Sécurité publique Canada, janvier 2011

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

« Situation présente ou imminente requérant des actions rapides et coordonnées touchant des personnes ou des biens, pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens ou à l'environnement. »

La Loi sur la gestion des urgences, adoptée en 2007, définit le rôle des ministères fédéraux en matière de gestion des urgences. Chaque ministre responsable d'une institution fédérale doit, d'une part, déterminer clairement les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés, notamment les risques concernant les infrastructures essentielles, et, d'autre part, élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion des urgences à l'égard de ces risques. Sécurité publique Canada coordonne les activités de gestion des urgences de l'ensemble des gouvernements et a particulièrement la charge, en outre, de prêter assistance aux provinces et aux territoires en cas d'urgence. Conformément à la Loi sur la gestion des urgences, Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et Santé Canada ont tous deux mentionné la gestion des urgences dans les réserves parmi les risques liés à leurs responsabilités ministérielles¹³.

Étant donné que les situations d'urgence sont souvent de nature locale, le gouvernement de la Première Nation touchée constitue l'intervenant de première ligne en cas d'urgence dans une réserve. Conformément au Programme d'aide à la gestion des urgences d'AANC, il incombe aux gouvernements des Premières Nations de concevoir et de mettre en œuvre des plans de gestion des urgences afin de préparer les communautés à faire face à une situation d'urgence.

Il en est de même pour les municipalités du Québec qui sont responsables de mettre en place des procédures d'alerte et de mobilisation en cas de sinistre majeur. Cette responsabilité leur est conférée par le Règlement sur les procédures d'alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre, adopté sous la Loi sur la sécurité civile¹⁴

Le tableau 2 suivant résume les services essentiels retenus par les différentes sources consultées.

¹³ AANC, Direction générale des services de vérification et d'assurance, Rapport de vérification interne : *Vérification du Programme d'aide à la gestion des urgences*, projet no 12-08, avril 2013; Santé Canada, *Urgences et désastres, Préoccupations liées à la santé*.

¹⁴ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/S-2.3,%20r.%203/> (page consultée le 16 juin 2021)

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Tableau 2. Exemples de services essentiels définis par différentes instances

Secteurs essentiels Stratégie nationale sur les infrastructures essentiels	Services essentiels Ministère de la Sécurité publique du Québec	Services essentiels Fédération québécoise des municipalités (FQM) et ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)	Exemples d'actifs/ressources qui fournissent les services (non exhaustif)
Énergie	Production et distribution d'électricité	Activités de production d'énergie	Lieu de production (barrages, centrales, éoliennes, parcs de panneaux solaires); réseaux de transmission et distribution (câbles souterrains et aériens)
Services publics, gouvernement, réglementation		Directeur général; maintenance et opération des infrastructures stratégiques; maintien en bon état de fonctionnement des infrastructures publiques essentiels (ponts, édifices municipaux, etc.) ou comportant un risque pour la santé et la sécurité publique (barrages, matières dangereuses, etc.)	Membres du conseil municipal; ressources humaines (Direction générale, cols blancs et cols bleus); service de paie
Technologie de l'information et de la communication	Système d'appels d'urgence 9-1-1; Information publique	Service de répartition des appels d'urgence; ressources informatiques (liées à la sécurité, l'entretien et les besoins urgents)	Réseaux fils et câbles; antennes et relais
Santé (voir commentaire ci- dessous)	Collecte des matières résiduelles (activité classée dans "hygiène du milieu" dans le domaine municipal)	Collecte des déchets	Véhicules; lieux d'enfouissement; écocentres
Eau	Approvisionnement en eau potable; traitement des eaux usées; réseau d'égout	Maintien en bon état de fonctionnement des infrastructures publiques essentielles (approvisionnement, traitement et distribution de l'eau potable; collecte et traitement des eaux usées)	Prise d'eau; système de pompage; réservoir; système de traitement, bâtiment de service; conduites principales et de distribution; poste de relèvement; poste de chloration Conduites de collecte des eaux usées; station de pompage; conduite de refoulement; bâtiment de service; système de traitement des eaux usées; émissaire
Sécurité	Protection contre les incendies; police	Service de sécurité publique; service de police; service d'incendie; agence de sécurité; pompiers forestiers et autres professionnels en support aux opérations de sécurité civile	Poste de police et véhicules; caserne de pompiers et véhicules; véhicules d'urgence et autres véhicules (tout- terrain, bateau, etc.)
Transport	Voirie et réseau routier; transport collectif	Transport en commun (et adapté) et transport des personnes; service de déneigement; entretien du réseau routier, de l'éclairage urbain, signalisation et contrôle de la circulation	Autobus; garages; stationnements; abribus; véhicules et équipements de déneigement; lampadaires; voies de circulation principales et secondaires; trottoirs; feux de circulation et panneaux de signalisation
Santé : Les municipalités n'ont pas de responsabilités en santé, c'est au niveau provincial, tandis que les communautés autochtones offrent ce service (encadré/parrainé par la DGSPNI - SAC).			

6.3 Niveaux de service

Qu'entend-on par niveau de service ? Un niveau de service est la description de la façon dont une organisation assure la prestation d'un service et pour laquelle la performance peut être mesurée¹⁵. Les niveaux de service peuvent être mesurés selon différents points de vue : le point de vue de l'utilisateur (celui qui reçoit le service) et le point de vue technique (l'organisation qui fournit le service).

6.3.1 Niveau de service du point de vue de l'utilisateur (stratégique)

Les critères utilisés pour évaluer les niveaux de service du point de vue de l'utilisateur doivent permettre à l'utilisateur d'exprimer son niveau de satisfaction envers les services rendus. Les critères doivent aussi être mesurables, car on cherche à établir le niveau de performance du service. Chaque critère de mesure correspondra à une valeur que les usagers attribuent au service (qualité, santé, sécurité, fiabilité, accessibilité, etc.).

6.3.2 Niveau de service du point de vue de l'organisation (technique au niveau de l'actif)

Généralement, les organisations favorisent le choix de critères techniques normalisés et cités dans la littérature spécialisée. Cette approche permet à l'organisation de comparer sa prestation de services dans le temps ou de comparer sa performance à celle d'autres organisations.

En gestion d'actifs, le niveau de service minimum doit répondre aux exigences réglementaires et aux lois qui encadrent chaque type de service. En effet, une organisation contreviendrait à la réglementation applicable si elle fournissait de l'eau ne répondant pas aux normes de qualité, tout comme une organisation ne pourrait pas construire un édifice ne respectant pas les normes de construction.

6.3.3 Indicateurs de performance (IP)

Le choix des indicateurs de performance est une étape importante, car ils doivent être clairement et directement liés aux services qu'ils visent à mesurer. De plus, ils doivent répondre à une règle (être SMART)¹⁶, c'est-à-dire qu'ils doivent être spécifiques, mesurables (quantitatif ou qualitatif), réalisables, pertinents et limités dans le temps. Il est possible de consulter des listes d'exemples d'indicateurs de performance¹⁷ applicables à différents types de services et d'actifs.

La littérature spécialisée en gestion d'actifs et l'expérience recommandent de se limiter à un nombre « gérable » de critères de performance, car, pour chacun des critères retenus, des données et informations doivent être disponibles ou collectées, ce qui peut représenter des efforts supérieurs aux bénéfices attendus.

¹⁵ Notre traduction de "The description of the service output for a particular activity or service area against which performance may be measured" In Developing Levels of Service and Performance Measures, National Asset Management Steering Group, New Zealand, 2007.

¹⁶ International Infrastructure Management Manual, IPWEA, 2015 (édition alignée sur ISO 55000)

¹⁷ <https://www.spiderstrategies.com/kpi/> (page consultée le 23 avril 2021)

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Le tableau 3 présente la liste des indicateurs retenus dans la méthodologie décrite au chapitre 8 et répondant aux critères énoncés plus haut. Ces indicateurs peuvent s'appliquer à la diversité des services inclus dans la présente analyse.

Tableau 3. Liste des indicateurs retenus pour les services et pour les actifs

Indicateurs pour les services		Indicateurs pour les actifs
Disponibilité/accès au service	Abordabilité pour les résidents	Condition
Sûreté/sécurité du service	Capacité à satisfaire la demande	Fonctionnalité
Fiabilité du service	Réactivité	Capacité à satisfaire la demande
Coût de la prestation du service	Soutien au bien-être de la communauté	Durée de vie prévue
		Investissement durable sur le cycle de vie

6.3.4 Normes de l'industrie

On fait souvent référence aux "normes de l'industrie" lorsqu'on discute des niveaux de service. En termes légaux, les normes de l'industrie sont définies comme suit¹⁸:

« Les normes de l'industrie sont définies comme les normes de prudence et de diligence normalement pratiquées par une majorité d'entreprises d'ingénierie, de construction et d'installation dans l'exécution de services de nature similaire dans les juridictions où les travaux seront exécutés et conformément aux bonnes pratiques de construction, aux permis applicables et aux autres normes établies pour ces travaux. » (notre traduction)

En ce qui concerne le large éventail d'actifs et de services fournis par l'administration locale à ses résidents, des normes de niveaux de service peuvent exister pour certains d'entre eux (par exemple, les directives sur la qualité de l'eau). Toutefois, dans de nombreux cas, les normes de niveaux de service sont influencées par plusieurs facteurs régionaux ou locaux, ce qui a comme résultat qu'une "norme" n'existe pas ou ne peut être établie.

L'encadré ci-dessous, provenant du Conseil canadien des normes, décrit les différents types de normes.

¹⁸ <https://www.lawinsider.com/dictionary/industry-standards> (notre traduction)



Types de normes

Une norme est un document qui présente des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques établies pour des activités ou leurs résultats. Les normes fixent les pratiques, les exigences techniques et les terminologies adoptées dans divers domaines.

La plupart des normes visent à assurer un degré optimal d'ordre dans un contexte donné. Puisqu'il est facile de les reconnaître et de s'y référer, les normes permettent aux organismes de veiller à ce que leurs produits ou leurs services puissent être conçus, fournis et vendus partout dans le monde.

Une norme peut être volontaire ou obligatoire.

- Elle est **volontaire** lorsque les organismes ne sont pas légalement tenus de s'y conformer, mais peuvent choisir de le faire pour répondre aux exigences des clients ou du secteur d'activité.
- Elle est **obligatoire** lorsqu'elle est imposée par une loi ou un règlement, souvent pour des raisons de santé ou de sécurité.

Il ne faut pas confondre normes et lois, règlements et codes.

- Les **lois** sont des textes législatifs qui établissent un contrôle ou des directives en vertu d'une autorité juridique.
- Les **règlements** sont des textes réglementaires pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu d'une loi du Parlement. Ils ont un effet juridique obligatoire, et une norme mentionnée dans un règlement devient du même coup obligatoire.
- Les **codes** ont une vaste portée et ont force de loi une fois adoptés par une autorité provinciale, territoriale ou municipale. Un code peut incorporer un certain nombre de normes en y faisant référence.

Il existe de nombreux types de normes :

- Les **normes de rendement** servent à tester des produits en simulant leur rendement dans des conditions réelles de service.
- Les **normes prescriptives** définissent les caractéristiques des produits (comme l'épaisseur de matériau, son type et ses dimensions).
- Les **normes de conception** précisent les particularités de conception ou les caractéristiques techniques des produits.
- Les **normes de systèmes de management** définissent et établissent la politique et les objectifs de qualité d'une organisation.
- Les **normes de service** précisent les exigences auxquelles un service doit satisfaire et établissent son aptitude à être utilisé selon l'usage auquel il est destiné. Ces normes peuvent être élaborées dans des domaines comme le blanchissage, l'hôtellerie, le transport, l'entretien automobile, les télécommunications, le commerce, les assurances et les banques.

Source : <https://www.scc.ca/fr/types-de-normes>

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

D'un point de vue global, InfraGuide¹⁹ définit les niveaux de service comme suit :

« Les niveaux de service reflètent les objectifs sociaux et économiques d'une collectivité. Ils peuvent inclure n'importe lequel des paramètres suivants : sécurité, satisfaction des clients, qualité, quantité, capacité, fiabilité, réactivité, acceptation environnementale, coût et accessibilité. Les niveaux de service définis comprennent toute combinaison des paramètres qui précèdent, jugés importants par la municipalité. »

Le contexte est important dans cette définition, c'est-à-dire « ... reflète les objectifs sociaux et économiques de la communauté... » et « ... est jugé important par la municipalité »; ces derniers éléments de contexte sont les paramètres utilisés pour définir les niveaux de service.

Compte tenu de ce qui précède et des résultats de la revue de la littérature, le développement de la méthodologie comparative s'est concentré sur la définition d'indicateurs de performance pertinents pour l'ensemble des services et des biens dont l'administration communautaire est responsable. L'accent a également été mis sur la possibilité d'obtenir une évaluation quantitative ou qualitative, sans avoir à recourir à des études supplémentaires. Par conséquent, les indicateurs de performance sélectionnés peuvent avoir ou non un lien direct avec une norme. De plus, un des principes directeurs de l'analyse comparative considère que si une norme prescrit un niveau de service, la communauté responsable de la prestation de ce service rencontre ces exigences.

Pour des services et des actifs spécifiques, il est possible que des normes (volontaires ou obligatoires) existent. La méthodologie, en identifiant les différences pour les IP des services et des actifs entre la Première Nation et une municipalité, permet d'explorer plus en détail ces différences tout en tenant compte des éléments contextuels et des normes qui se rapportent aux services/actifs.

6.3.5 Contexte culturel et valeurs des Premières Nations

Le contexte particulier de ce mandat nous a incité à ajouter à notre revue de la littérature un volet consacré spécifiquement aux valeurs et à la culture des Premières Nations. En effet, des particularités sociales, démographiques et d'attitudes envers la nature, la famille et l'appartenance à leur communauté notamment, peuvent grandement influencer les choix de services à prioriser, voire à offrir aux membres de la communauté.

Dans un extrait des termes de référence de ce mandat, Services aux Autochtones Canada (SAC) « reconnaît que les besoins des communautés des Premières Nations sont uniques » et que l'état de préparation des différentes communautés est très variable, ce qui devrait être tenu en compte dans la réflexion amorcée par cette étude ainsi que dans la méthodologie proposée.

Il nous apparaît important d'ajouter une réflexion sur les contextes particuliers pouvant différencier les communautés entre elles, les communautés et les municipalités ainsi que les municipalités entre elles. L'ajout d'un filtre contextuel dans le choix des communautés à comparer ainsi que pour comprendre/expliciter d'éventuelles différences dans des niveaux de service ajoute une plus grande

¹⁹ <https://fcm.ca/sites/default/files/documents/resources/guide/infraguide-lelaboration-de-niveaux-de-service-pgam.pdf>

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

flexibilité à la méthodologie, valeur essentielle attribuée à celle-ci par les experts formant l'équipe de projet.

L'inclusion de ces dimensions contextuelles s'inscrit par ailleurs dans le questionnement très actuel sur la capacité des institutions de tenir compte des valeurs et de la culture autochtone dans l'organisation et la prestation des services de santé et des services sociaux, en éducation, voir même pour les services de logement et d'infrastructures²⁰.

Une partie de la littérature consultée réfère au concept de sécurisation culturelle que l'on pourrait décrire ainsi : c'est développer des services, des programmes et des outils par et pour les populations visées en fonction de leurs besoins spécifiques.

D'autres références nous ont permis de prendre connaissance des conclusions principales de l'évaluation de l'indice de bien-être des communautés des Premières Nations dont l'écart en 2016 était de 19,1 points inférieurs à la valeur moyenne pour les communautés non autochtones²¹. Les indicateurs utilisés pour évaluer cet indice de bien-être sont la scolarité, l'activité sur le marché du travail, le revenu et les conditions de logement.

Le vérificateur général du Canada, dans son rapport du printemps 2018, jugeait que cet indice ne mesurait pas adéquatement le bien-être, il soulignait que des variables « telles que la santé, l'environnement, la langue et la culture (n'étaient pas tenues en compte). Or, les Premières Nations considèrent la langue et la culture, en particulier, comme des éléments essentiels à leur bien-être »²².

Pour compléter notre recherche de références et de recommandations pertinentes pour mieux nous approprier les éléments de contexte qui devraient être considérés dans le cadre de notre analyse comparative, nous avons pris connaissance du « Cadre du Continuum du mieux-être mental des Premières Nations » publié par Santé Canada (2015) et élaboré en partenariat avec les Premières Nations. Ce document s'est avéré très inspirant et pertinent pour permettre à l'équipe de projet d'identifier plusieurs composantes majeures dans lesquelles il serait possible de regrouper les éléments de contexte pouvant influencer les niveaux de service.

Une réflexion approfondie a permis de retenir une série d'éléments de contexte pouvant influencer les choix et les niveaux de service. Ces éléments contextuels ont été regroupés sous dix thèmes. Ces derniers thèmes, démographie, gouvernance/organisation, caractéristiques de l'environnement, caractéristiques locales et géographiques, social, culture, économie, santé et justice, permettent, selon l'équipe de projet, de couvrir l'ensemble des situations pouvant influencer l'offre de services tenant compte des spécificités de chaque communauté. La confrontation de la liste des thèmes retenus a permis de constater que chacun des onze déterminants de la santé énumérés dans le continuum du mieux-être mental des Premières Nations peut être associé à l'un ou l'autre de ces thèmes.

²⁰ Services couverts par ce mandat.

²¹ https://www.sac-isc.gc.ca/DAM/DAM-ISC-SAC/DAM-STSCRD/STAGING/texte-text/report-trends-FN-Comm-1981-2016_1578933771435_fra.pdf (page consultée le 23 avril 2021)

²² https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201805_05_f_43037.html (article 5.25) (page consultée 23 avril 2021)

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Nous verrons, lorsque nous décrivons le schéma général de la méthodologie d'analyse comparative, la contribution des éléments contextuels décrits dans l'approche méthodologique proposée.

7 PRÉSENTATION DES PROFILS ET CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNAUTÉS RETENUES POUR SUPPORTER LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTHODOLOGIE

Nous présentons, dans la prochaine section, les six organisations, jumelées deux à deux, retenues pour l'analyse comparative. Trois Premières Nations et trois municipalités ont été identifiées sur la base de leur localisation (éloignée, proximité d'une zone urbaine), de l'accessibilité à des réseaux de transport, de leur région géographique d'appartenance et de leur classe de population.

Cette étape du projet s'est avérée décisive, car elle a permis de déterminer l'étendue et la forme des informations et données disponibles auprès des organisations pouvant être utilisées pour documenter les indicateurs de performance et ainsi évaluer les niveaux de services offerts aux membres des communautés. Cette étape a aussi permis d'aborder les notions de services essentiels et d'actifs critiques en prenant connaissance du contenu des plans de mesures d'urgence lorsque disponibles. Des détails complémentaires se trouvent à la section 7 de ce rapport.

Nous décrivons, dans les paragraphes qui suivent, les caractéristiques et éléments de contexte correspondant à chaque organisation afin de démontrer les spécificités, les similitudes et les interactions entre les Premières Nations et les municipalités jumelées.

7.1 Profils généraux des communautés retenues

- **Communauté des Premières Nations éloignée** et municipalité de taille moyenne (population d'environ 1 500 habitants). Services urbains accessibles mais éloignés des communautés nécessitant un déplacement de plus d'une heure trente minutes (1h30).
- **Petite communauté des Premières Nations située dans un contexte semi-urbain** (population d'environ 400 personnes sur la réserve) près d'une petite municipalité mais relativement proche d'une petite ville (population d'environ 2 500 habitants). Éventuellement, les membres de la Première Nation ont accès aux services offerts par les deux municipalités ; il peut y avoir des accords de service en place entre les communautés.
- **Communauté des Premières Nations de taille moyenne** située près d'une ville et d'un centre urbain important. La communauté et la ville sont traversées par des routes provinciales.

7.2 Description sommaire des organisations éloignées de taille moyenne avec services urbains éloignés mais accessibles

7.2.1 Première Nation éloignée

La Première Nation retenue correspondant à cette situation géographique particulière est localisée à un peu plus de 100 kilomètres de la ville la plus proche. La communauté compte une population²³ en réserve de près de 1 500 membres et s'étend sur une superficie de 2 978 hectares. Cette communauté est accessible par voie aérienne via une piste d'aviation aménagée à quelques kilomètres de la réserve. Ce

²³Source : <https://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.asp> (Page consultée le 26 mars 2021)

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

moyen de transport est moins utilisé depuis la construction d'une route qui relie la communauté à la ville la plus proche. Un axe ferroviaire est aussi accessible, bien que plus éloigné que la piste d'aviation et ce service est passablement diminué.

7.2.2 Organisation municipale éloignée

Le secteur retenu pour être jumelé à la Première Nation est isolé et situé à quelques centaines de kilomètres de la ville avec laquelle il est regroupé. Ce secteur, situé dans la même région géographique que la Première Nation, compte une population d'un peu plus de 600 habitants. Les citoyens peuvent compter sur une piste d'atterrissage, une gare de train et deux routes forestières pour leurs déplacements.

7.3 Description sommaire des organisations situées dans un contexte semi-urbain, accessibles par route à l'année

7.3.1 Première Nation semi-urbaine

La Première Nation retenue compte moins de 500 résidents sur le territoire de la réserve qui est située à l'intérieur du territoire d'une petite municipalité qui l'enclave. Les membres de la Première Nation ont accès, via une route régionale, à une petite ville d'environ 25 00 habitants, située à une dizaine de kilomètres. Cette petite ville frontalière n'est toutefois accessible pour les habitants des régions périphériques que par le réseau routier de la province voisine.

7.3.2 Organisation municipale semi-urbaine

La municipalité jumelée à la Première Nation compte environ 500 habitants. Le territoire municipal est divisé en deux secteurs, la partie la plus importante est localisée autour de la réserve de la Première Nation et le deuxième secteur résidentiel, de moindre importance, est localisé quelques kilomètres plus loin en direction de la petite ville voisine.

7.4 Description sommaire des organisations situées en contexte urbain

7.4.1 Première Nation urbaine

La Première Nation urbaine est établie à proximité d'une rivière importante séparant deux provinces. La réserve est desservie par une route provinciale et un pont qui donnent accès à une ville offrant des services de niveau régional.

7.4.2 Organisation municipale urbaine

La municipalité urbaine jumelée à la Première Nation a été retenue, car sa limite nord est adjacente à celle de la Première Nation. La municipalité est une zone frontalière entre deux provinces, ce qui en fait une entrée importante de la province de Québec. Cette municipalité possède une topographie variée et est desservie par des routes provinciales et un pont, tout comme la Première Nation voisine.

7.5 Collecte de données et d'informations sur les niveaux de service (NdS) et les services essentiels

Avant de pouvoir procéder à la collecte des données proprement dite, et dans le but de s'assurer la collaboration des informateurs, certaines démarches préliminaires ont été entreprises. Ces dernières ont consisté à prendre contact avec les directeurs généraux des organisations. Ces initiatives ont été confiées aux membres de l'équipe ayant déjà des liens avec certaines organisations (APNQL) ou une connaissance étendue du milieu municipal québécois. Une fois ces premiers contacts établis et l'engagement de participer confirmé par les organisations, un courriel a été transmis par l'APNQL pour officialiser la démarche, préciser le contexte de l'étude et informer les participants de la prochaine étape, à savoir la collecte des données.

Un questionnaire a été développé en parallèle, servant de guide aux entretiens et visant à structurer les échanges et à faciliter la collecte des informations recherchées. Ce questionnaire, que l'on retrouve en annexe, comporte trois sections : Une section expliquant le contexte de l'étude et permettant d'inscrire les coordonnées du (des) répondant(s); une section sur les services fournis aux résidents qui nécessitent ou impliquent le recours à des actifs; et finalement, une section sur les services essentiels et les actifs critiques.

Ce questionnaire a été préalablement transmis à chaque organisation et un rendez-vous d'une durée d'environ 90 minutes a été planifié au cours des semaines suivantes. Le tableau 4 présente les détails de l'horaire des entretiens ainsi que le titre des informateurs clé.

L'équipe de consultants a été mobilisée pour chaque entretien et les données récoltées ont fait l'objet d'une validation croisée entre les deux consultants, dans un premier temps. Une fois cette première validation effectuée, les questionnaires complétés ont été transmis aux informateurs pour validation et retour d'informations manquantes, le cas échéant. Le site internet de chaque organisation a été visité en profondeur pour recueillir les informations disponibles permettant de compléter certaines sections du questionnaire.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Tableau 4. Résumé de la démarche de collecte de données

Organisation	PMU	Entretien	Informateurs ayant participé à l'entretien
Éloignée de taille moyenne mais accessible			
Organisation municipale	Reçu le 20 octobre 2020	17 novembre 2020	Capitaine à la prévention Conseiller sénior aux services techniques
Première Nation	Reçu le 29 octobre 2020	3 décembre 2020	Coordonnateur S.G.E. Travaux publics et Voirie Chargé de projets spéciaux
Contexte semi-urbain, située en région éloignée accessible à l'année			
Organisation municipale	29 octobre 2020	3 décembre 2020	Directeur général
Première Nation	16 novembre 2020	19 novembre 2020	Public works director
Petite ville à proximité	NA		
Contexte urbain, traversée par des routes provinciales			
Organisation municipale	Reçu le 8 octobre 2020	17 novembre 2020	Directeur incendie et sécurité civile
Première Nation	-	3 décembre 2020	General manager and Government Advisor
Ville voisine population (5 000 – 10 000 habitants)	NA	17 décembre 2020	Directrice générale

7.6 Description des informations collectées permettant de comprendre le contexte spécifique de chaque organisation

Il est à noter que la consultation du site internet de chaque organisation a permis de recueillir des documents et des informations complémentaires sur les organisations et leurs orientations. Les données sur les services et les niveaux de service ont été recueillies via les entretiens et le suivi auprès des informateurs clés.

Notre réflexion sur la notion de services essentiels et actifs critiques nous avait par ailleurs amené à nous intéresser aux plans de mesures d'urgence (PMU). Nous avons obtenu le PMU de la plupart des organisations. Ces documents étaient, au moment de la collecte des données, soit en cours d'approbation par les autorités locales ou encore en période de mise à jour. Nous avons constaté que les PMU renferment des informations clés même s'ils ne sont pas finaux. Nous les avons parcourus en préparation aux entretiens et nous en avons retiré certains éléments pertinents pour notre étude.

7.6.1 Première Nation éloignée

Les services reliés à l'eau potable et aux eaux usées et de drainage sont présents dans toute la réserve. Un seul bâtiment a un système individuel pour ses eaux usées. Selon les informateurs, l'usine de traitement des eaux usées est désuète. L'entretien hivernal des rues est confié à une entreprise privée qui doit respecter des priorités de déneigement (bâtiments et rues prioritaires). La communauté a mis en place plusieurs programmes d'aide, que ce soit pour l'encouragement à l'éducation ou l'accès à la propriété.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Bien qu'il n'y ait pas de politique culturelle proprement dite, le conseil de bande accorde une certaine importance à l'organisation de semaines culturelles et de cérémonies traditionnelles. De plus, le conseil confie à trois employés, dont un coordinateur, la tâche d'organiser les activités de loisirs et de sport, l'aréna étant partagé entre le volet éducation, le hockey mineur et les adultes.

La sécurité est assurée par la police autochtone qui peut faire appel à la Sûreté du Québec (SQ) en entraide. Le poste de police et la caserne sont jugés insuffisants et un projet de nouvelle construction devrait permettre de satisfaire la demande à court terme.

Le service de protection et de mise en valeur du territoire joue un rôle de médiation assez large avec les compagnies forestières pour les coupes de bois sur les terres ancestrales de la Première Nation.

Il y a un aéroport (sans éclairage) qui était utilisé pour les évacuations médicales. Actuellement, une route forestière relie la communauté à la grande ville la plus proche en 90 minutes. Tous les services offerts sont jugés essentiels et certains actifs ont été identifiés comme critiques.

La période de pandémie en cours depuis mars 2020 a incité le conseil de bande de la Première Nation à préciser, dans un règlement, la notion de « services essentiels » :

« Services, installations ou activités qui sont ou seront nécessaires à la santé et à la sécurité de tout ou partie des résidents, des occupants ou des membres de la communauté, notamment les services de santé, les services de sécurité publique, les services sociaux, le Comité restreint des mesures d'urgence ainsi que les services publics identifiés par ce Comité et les services de livraison de biens essentiels (notamment : aliments, fournitures pour le marché d'alimentation, fournitures médicales, produits pour la production de l'eau potable, collecte de déchets, colis et courrier postaux, essence et mazout) ».

Le PMU rédigé par la Première Nation indique que la ville située à environ 100 kilomètres est identifiée comme la principale communauté d'accueil en cas d'évacuation et fait partie des ressources régionales pouvant venir en aide aux membres de la communauté en cas de sinistre (hébergement, alimentation, etc.), d'interventions en forêt (sauvetage, matières dangereuses, etc.) ainsi qu'au niveau technique. Pour le volet de la santé, le centre hospitalier de la ville fait partie des ressources disponibles pour les besoins reliés à la santé et à l'hygiène du milieu. Toutefois, les ententes de services avec ces institutions restent à être élaborées.

Le centre de santé et les bureaux du conseil sont les deux bâtiments identifiés comme centre de coordination des mesures d'urgence et doivent à cet égard assurer un certain nombre de services en tout temps (communications incluant internet, énergie, accès aux véhicules). L'aréna communautaire et l'école secondaire situés sur la réserve sont, pour leur part, identifiés comme centre de services aux personnes sinistrées.

Plusieurs bâtiments ont été identifiés comme prioritaires en cas d'évacuation de jour ou pour la préservation de certains biens importants, notamment : les dossiers médicaux, les archives du Conseil, les serveurs informatiques du Conseil.

7.6.2 Organisation municipale éloignée

L'organisation municipale jumelée à la Première Nation éloignée est un secteur bien organisé où l'on retrouve quelques commerces, des institutions (école, église, dispensaire, bureau municipal) et quelques installations de loisir. Le principal employeur est une entreprise locale. Ce secteur isolé est desservi par un aéroport et relié à la ville par deux routes forestières.

Ce secteur municipal possède des infrastructures vieillissantes et en mauvais état, à l'exception de certains services. Selon le gestionnaire, l'état des actifs constitue un risque pour la santé et la sécurité des résidents. Les eaux usées de chaque résidence sont traitées par des systèmes individuels qualifiés d'artisans.

Certains services sont offerts grâce à des ententes avec d'autres institutions (accès à la bibliothèque de l'école secondaire qui sert aussi de point de service de la bibliothèque de la ville). Pour ce qui est des sports et loisirs, ce sont les résidents qui « gèrent eux-mêmes leurs clubs ».

Une coordonnatrice des services de proximité est présente au bureau municipal cinq demi-journées par semaine pour répondre aux demandes des citoyens du secteur éloigné. La Sûreté du Québec (SQ) qui dessert le secteur isolé n'est présente sur le territoire que sur appel.

Le PMU de la ville fournit peu de détails sur le secteur isolé hormis la nature de certaines menaces particulières, notamment le déraillement d'un train transportant ou non des matières dangereuses. Plusieurs services ont été identifiés comme essentiels et certains actifs comme critiques.

7.6.3 Première Nation semi-urbaine

Le conseil de bande de cette Première Nation s'est engagé auprès de ses membres à promouvoir et protéger l'intérêt collectif de tous par la force et la volonté de son peuple et guidé par ses valeurs, sa culture et ses traditions. Au niveau administratif, l'équipe en place travaille dans le but d'offrir des possibilités égales et équitables à tous les membres qui accèdent aux programmes et aux services conformément à la politique et aux procédures établies pour l'amélioration de la communauté.

La communauté a débuté un exercice de consultation de ses membres en vue de la préparation de son plan communautaire global (PCG), dont le concept²⁴ est illustré à la figure 4.

²⁴ Source : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100021901/1100100021902>

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL



Figure 4. Composition d'un plan communautaire global (source : AANDC)

La communauté possède des infrastructures généralement récentes et en bon état. Son approche au niveau de la réglementation à respecter est de suivre les exigences les plus contraignantes au niveau des infrastructures reliées à l'eau potable. La communauté possède ses propres équipements de déneigement et recrute un opérateur pour l'hiver. La communauté est aussi responsable du déneigement des chemins principaux de la municipalité voisine (contrat de 5 ans). Actuellement, les services de collecte des matières résiduelles sont confiés à la MRC mais ce service sera rapatrié à l'interne en 2021, car la communauté s'est dotée des équipements et infrastructures requises. Il n'y a pas d'école sur le site de la réserve, les jeunes d'âge scolaire sont transportés vers des écoles situées à environ 100 kilomètres. L'école secondaire offre des services spéciaux aux jeunes selon leurs besoins particuliers (deux éducateurs spécialisés).

La plupart des membres de la communauté sont propriétaires de leur habitation et le conseil de bande construit des maisons en rangée locatives pour les personnes âgées en transition. La communauté dispose d'un coordonnateur responsable des volets culturels et de loisirs qui sont partagés avec la municipalité voisine.

Au niveau de la sécurité, il existe une entente tripartite conclue entre la communauté et les gouvernements provincial et fédéral. Un nouveau poste de police sera construit en 2021. Pour ce qui est de la sécurité incendie, elle est assurée par des pompiers volontaires et une entente d'entraide a été conclue avec la petite ville située à une dizaine de kilomètres.

Le volet technique est assuré par le conseil tribal (rapport sur la condition des biens). Pour les télécommunications, les bureaux administratifs sont desservis par une compagnie locale. L'identification des services essentiels et des actifs critiques n'a pas été réalisée par la communauté.

La consultation du plan des mesures d'urgence de la communauté nous permet d'apprendre que les bureaux administratifs du conseil ainsi que le centre de santé, localisés dans le même bâtiment, sont identifiés comme centres des opérations d'urgence. Par ailleurs, plusieurs types de menaces ont été cités,

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

notamment les feux de forêt, le verglas, les vents violents, les inondations, des incidents industriels et les pandémies.

7.6.4 Organisation municipale semi-urbaine

La municipalité est localisée aux frontières du Québec et de l'Ontario, à proximité de plus grands centres et l'économie locale gravite autour de l'exploitation forestière et touristique. Seuls les citoyens du secteur résidentiel hors périmètre urbain sont desservis par des infrastructures collectives d'eau potable et d'eaux usées reliées à celles de la petite ville située à proximité. Les citoyens des autres secteurs sont desservis par des infrastructures privées individuelles.

Le drainage est réalisé en fossés ou par des réseaux pluviaux dans le secteur résidentiel. Le déneigement des chemins principaux est effectué par la Première Nation voisine via une entente de cinq ans. La collecte des matières résiduelles est confiée à la MRC.

Les services culturels et de sports et loisirs sont partagés entre les membres de la Première Nation et les citoyens de la municipalité, sans coûts supplémentaires pour les résidents des deux communautés. De même, ces derniers peuvent utiliser les services de loisirs de la ville située à environ 10 km, en vertu d'une entente qui leur permet d'éviter de payer les frais pour les non-résidents.

Pour le volet sécurité publique, c'est la SQ qui couvre le territoire de la municipalité et la protection incendie est assurée par la ville de 2 500 habitants, car la municipalité ne possède aucune infrastructure de protection incendie. Au niveau du suivi de la conformité à la réglementation (fosses septiques et protection des rives), la municipalité a conclu une entente avec la MRC pour « louer » les services d'un employé (60 heures en 2021).

La municipalité possède un quai municipal et les services de télécommunications du bureau municipal et de la salle communautaire sont assurés par une entreprise privée, répondant ainsi aux exigences du PMU. Certains services et actifs ont été identifiés comme prioritaires, particulièrement le bureau et le garage municipal ainsi que la salle communautaire.

La prise de connaissance du plan de mesures d'urgence de la municipalité fait ressortir certains risques auxquels la municipalité peut être exposée ainsi que les événements ayant déjà eu lieu dans le passé (vents violents en 1996; verglas et panne d'électricité majeure en 1998; pluies abondantes en 2004; tempête de neige et panne d'électricité en 2011; inondations et fermeture de route en 2019).

Trois bâtiments municipaux ont été identifiés pour occuper des fonctions en cas de sinistre : l'hôtel de ville comme centre de coordination des mesures d'urgence, le garage municipal comme entrepôt et le centre communautaire comme centre de service aux sinistrés. En ce qui concerne les installations accueillant des populations vulnérables, les trois centres identifiés sont tous localisés sur le territoire de la Première Nation voisine. Il faut noter qu'il existe une bonne collaboration et communication entre les habitants et les institutions des deux organisations. D'ailleurs, une attention particulière est apportée à la prise en compte des spécificités culturelles dans le PMU en cas d'accueil de sinistrés à la salle communautaire de la municipalité.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Des ententes particulières doivent être conclues avec le Centre communautaire et l'école secondaire de la ville de 2 500 habitants pour servir lieux d'hébergement pouvant accueillir la population municipale en cas d'évacuation. Finalement, pour les soins de santé et les urgences, deux hôpitaux peuvent accueillir les patients, dont un situé à environ 10 kilomètres et le second à près de 100 kilomètres.

7.6.5 Première Nation urbaine

La Première Nation urbaine a développé une vision et un plan d'action qui soutiennent l'autonomie, la coopération et l'autorégulation locale. Plusieurs initiatives particulières sont en cours dans la communauté et visent autant les jeunes que les aînés. En effet, la communauté a initié une démarche visant la réalisation d'un plan communautaire global (PCG). La figure 4 synthétise le concept (un plan global et holistique qui est élaboré par la communauté, pour la communauté et appartenant à la communauté).

La Première Nation dispose de services collectifs d'eau potable et d'eaux usées dont le traitement est effectué à l'usine de traitement de la municipalité voisine via une entente spécifique. Il reste quelques cinq bâtiments qui ont des services individuels pour les eaux usées. Au niveau du drainage, un projet de construction d'un bassin de rétention est en cours et se conformera aux normes provinciales et fédérales.

L'entretien des rues de la réserve est surtout correctif. Il y a une directive du conseil en ce qui concerne le déneigement. La gestion des matières résiduelles est réalisée en partie par la communauté et par une firme privée (enfouissement). Au niveau de l'éducation, les services sont offerts sur la réserve. Après le niveau 8, les jeunes se dirigent vers la grande ville anglophone de la province voisine pour poursuivre leurs études. Il y a de nombreuses initiatives mises en place par le conseil de bande pour associer le volet culturel à l'éducation et promouvoir l'utilisation de la langue de la Nation.

Les soins de santé de base sont offerts au centre de santé de la réserve, tandis que pour les soins plus avancés, les membres ont accès à deux hôpitaux, le premier situé à 5 kilomètres de distance, le deuxième à environ 75 kilomètres. Le conseil de la communauté a une politique d'accès au logement. Toutefois, les aînés doivent se déplacer dans la grande ville pour du logement spécialisé. C'est l'équipe du développement économique qui gère le centre communautaire et plusieurs autres projets. Pour les sports et loisirs, la Première Nation, la municipalité et la grande ville sont partenaires financiers pour les équipements du centre civique, ce qui permet de bénéficier du même tarif que les citoyens locaux. Le tarif unique est aussi appliqué pour l'utilisation des infrastructures et services culturels.

En ce qui concerne le volet sécurité civile, ce sont les Rangers qui s'occupent d'appliquer le code de sécurité routière et le contrôle animalier. Quant au service de protection incendie, la communauté possède un véhicule de secours et deux camions incendie.

La communauté est responsable d'appliquer le code du bâtiment et les réglementations fédérales et provinciales, selon le cas. La communauté possède des infrastructures spécifiques (quai, cimetière, jardins communautaires). La plupart des services ont été identifiés comme essentiels et plusieurs actifs font partie de la liste des actifs critiques.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

7.6.6 Organisation municipale urbaine

La municipalité est desservie par des infrastructures collectives d'eau potable et d'eaux usées. L'usine de traitement des eaux usées est opérée par le personnel de la Première Nation. Certaines rues sont drainées par des fossés et le règlement sur les fossés est en révision. Un réseau de drainage souterrain se trouve sur la rue Principale (boulevard interprovincial – MTQ). La municipalité entretient son réseau routier asphalté à 90 % et a déterminé des priorités de déneigement (rues situées sur le bord de mer, bâtiments critiques, sections piétonnes incluant le boulevard interprovincial – entente avec le MTQ).

Le service de collecte des matières résiduelles est assuré par la MRC; la municipalité possède un site d'entreposage de matériaux secs. Les services suivants sont offerts par le gouvernement provincial ou par des entreprises privées : éducation, santé, logement communautaire ou abordable. Le volet culturel est assuré par la commission scolaire (bibliothèque de l'école soir et fin de semaine) et avec la grande ville de la province voisine, grâce à une entente de service tripartite. Les sports et loisirs sont organisés par la municipalité (centre polyvalent et maison des jeunes, club des 50 ans) et partagés avec la commission scolaire (gymnase) et des associations privées (quadistes et motoneigistes).

Au niveau de la sécurité publique, la municipalité précise pouvoir compter sur le service de police de la Première Nation voisine en plus de ceux de la SQ et de la GRC. La protection incendie est assurée par des pompiers volontaires. Une caserne et trois véhicules sont à la disposition des pompiers. Le service des incendies peut compter sur les services des municipalités environnantes en entraide, incluant celui de la Première Nation (une entente reste à conclure). Des poteaux d'incendie sont disponibles en milieu urbain et des piscines portatives en milieu rural.

Au niveau de la conformité, la municipalité partage un inspecteur avec trois autres municipalités pour faire appliquer sa réglementation. Un exercice est en cours pour élaborer une mission et des objectifs stratégiques et ainsi préparer un plan de développement à long terme de la municipalité. Plusieurs services ont été jugés essentiels et certains actifs identifiés comme critiques. Dans une perspective durable, le conseil municipal a adopté plusieurs règlements visant la protection de son territoire et de ses ressources (érosion côtière, protection des rives, rayon de protection des sources d'eau potable, etc.).

En ce qui concerne les principales menaces identifiées par le PMU de la municipalité, celles-ci se concentrent sur les déversements de matières dangereuses, les inondations, un raz-de-marée, des bris du système d'égout et les accidents de la route. Nous pouvons présumer que ces menaces seront semblables pour la Première Nation puisque ces deux organisations sont voisines.

8 SERVICES RETENUS ET LISTE D'ACTIFS

La liste des services à inclure dans l'étude a été développée par l'équipe de projet et bonifiée lors de plusieurs étapes de validation. Cette liste a été incluse au questionnaire et a pu être finalisée grâce aux informations collectées lors des entretiens téléphoniques.

Quant à l'identification des services essentiels, il s'est avéré, lors des entretiens, que toutes les organisations consultées n'avaient pas défini officiellement une liste de services essentiels et d'actifs

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

critiques. Toutefois, les actifs cités dans les PMU pouvaient facilement être identifiés par les participants comme actifs critiques, sans que cela ne soit une désignation officielle.

Cette désignation de services essentiels sera définie lors de l'analyse comparative, car les infrastructures essentielles²⁵ couvrent de nombreux services et les actifs critiques peuvent appartenir à des services non essentiels, tel que discuté précédemment. D'autre part, les situations d'urgence peuvent modifier ces listes.

L'équipe de projet a jugé nécessaire d'ajouter à la liste des services la liste des actifs principaux, permettant de fournir ces services. Un exemple de ces deux listes est fourni à la figure 5. Les listes complètes (services et actifs) sont disponibles dans l'outil Excel qui accompagne ce rapport.

Services aux résidents (qui requièrent une infrastructure / des actifs)	Actifs requis pour la prestation de service
♦ Eau potable	
Fourniture collective et distribution en conduite	Source / prise d'eau
	Installation de traitement
	Réservoir (château d'eau, souterrain)
	Conduites de distribution (vannes, poteaux d'incendie, etc.)
	Stations de surpression
Fourniture collective et distribution par camion	Source / prise d'eau
	Installation de traitement
	Réservoir (château d'eau, souterrain)
	Camions citernes
Systèmes individuels	Réservoirs individuels (intérieur)
	Puits individuels
	Plomberie
♦ Eaux usées	
Collecte en conduite et traitement collectif	Réseau de collecte (incl. regards)
	Installation de traitement (mécanique / étangs)
	Stations de relevage
	Émissaire et structure
Collecte par camion et traitement collectif	Fosse septique individuelle
	Fosse septique communautaire
	Camions pour la vidange des fosses septiques
Systèmes individuels	Fosses septiques individuelles
	Système septique individuel
	Système utilisateur (plomberie)

Figure 5. Exemple de la liste des services et de celle des actifs associés

²⁵ Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles

9 MÉTHODOLOGIE POUR UNE ANALYSE COMPARATIVE

Chacune des étapes précédentes a permis de nourrir la réflexion nécessaire à l'élaboration du cadre de référence et du processus de la méthodologie. Les critères utilisés pour choisir les Premières Nations et municipalités à comparer ont permis d'établir certains éléments de contexte permettant de jumeler des organisations similaires. L'élaboration du questionnaire a permis d'établir la liste préliminaire des services et d'ajouter les services manquants. Les entretiens avec les informateurs de chaque communauté ont permis de déterminer le type et la disponibilité des données. Finalement, la revue de la littérature réalisée en continu a permis de localiser des références pertinentes telles que présentées au chapitre 5.

9.1 Principes directeurs pour le développement de la méthodologie

Plusieurs considérations ont été prises en compte lors de l'élaboration de la méthodologie et en sont devenues les principes directeurs. Ces derniers ont été intégrés dans le cadre de référence présenté à la figure 6 ainsi que dans la structure de la méthodologie.

De façon plus spécifique, les éléments suivants soutiennent le développement et l'application de la méthodologie :

- L'analyse doit tenir compte du contexte et des particularités culturelles des Premières Nations. La méthodologie doit être flexible et doit permettre d'identifier les éléments de contexte propres à chaque Première Nation.
- La comparaison doit se faire au niveau local, au niveau d'une Première Nation jumelée avec une ou plusieurs municipalités.
- Les services visés par l'analyse appartiennent à deux catégories, les services obligatoires (imposés par les lois et règlements) et les services communautaires (choix de la communauté). Ces deux types de services seront évalués de façon uniforme.
- Une distinction doit être faite entre les niveaux de service attribuables aux services (stratégiques) et ceux attribuables aux actifs (opérationnels).
- La comparaison doit être faite à partir des données disponibles : Statistique Canada et le jugement professionnel des gestionnaires.
- Lorsque les services sont réglementés, l'équipe de projet assumera que les niveaux de service sont rencontrés. L'accent sera mis sur les services ou les aspects des services non réglementés.
- Les indicateurs de performance retenus doivent être applicables à tous les services, ne pas être trop nombreux, être pertinents et évaluables à partir d'échelles proposées.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

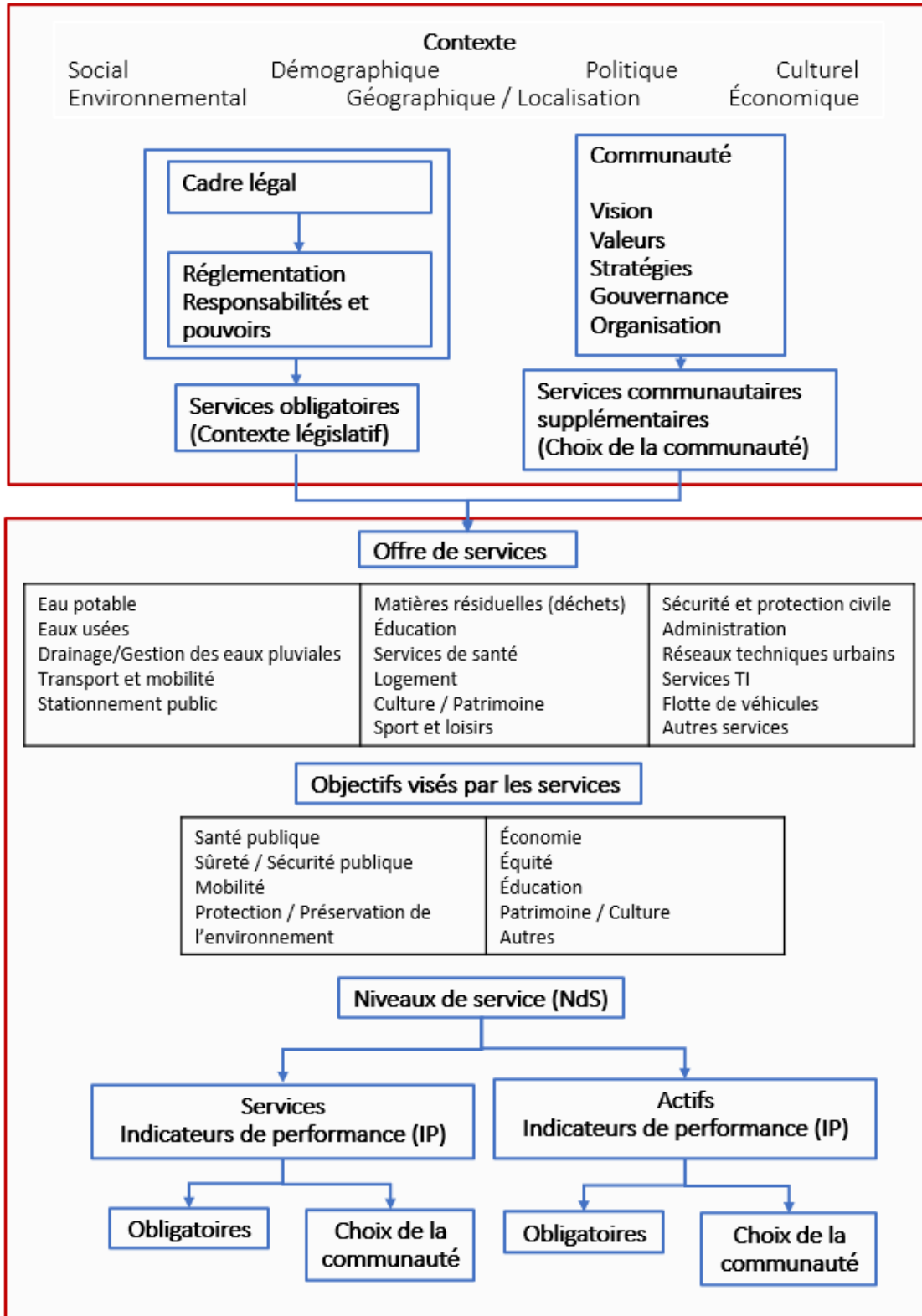


Figure 6. Cadre de référence

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

9.2 Méthodologie

Pour faciliter le processus de développement de la méthodologie et de collecte et d'analyse des données, un fichier Excel a été retenu comme outil de support. Plusieurs feuilles de travail ont été créées, chacune permettant de collecter des données spécifiques : éléments de contexte, identification des services et des modes de livraison, niveaux de service et indicateurs de performance pour les services, niveaux de service et indicateurs de performance pour les actifs, comparaison des résultats et fiches synthèses.

Le schéma de la méthodologie est présenté à la figure 7 et contient six étapes en plus d'une étape préliminaire de présélection. Chaque étape de la méthodologie ainsi que les objectifs poursuivis sont décrits succinctement dans la prochaine section.

9.2.1 Description et objectifs spécifiques de chaque étape de la méthodologie

Étape préliminaire – Présélection des communautés pour la comparaison

Cette étape permet de sélectionner la ou les municipalités candidates à la comparaison avec la Première Nation retenue. Les communautés seront sélectionnées à partir d'informations contextuelles générales telles que la localisation et l'environnement, la démographie, le contexte social, etc. Il sera possible de sélectionner plus d'une municipalité pour le jumelage de manière à s'assurer que les éléments de contexte principaux soient partagés entre la (les) municipalité(s) et la Première Nation.

Étape 1 – Contexte et confirmation du jumelage

Pour réussir le jumelage, l'équipe de projet responsable de la comparaison préparera le profil contextuel de chacune des communautés sur la base des connaissances et des informations disponibles qui devront être validées et complétées par chaque communauté. Cette étape peut être itérative si les caractéristiques contextuelles ne correspondent pas.

Cette étape de l'analyse comparative est importante, car elle servira d'une part à confirmer la sélection des communautés pour la comparaison et, d'autre part, à expliquer les différences dans les niveaux de service, le cas échéant.

Étape 2 – Identifier les services fournis aux membres de la communauté

Cette étape permet d'identifier les services fournis aux membres et par qui, de déterminer s'ils sont réglementés et quelle est l'instance qui détermine les niveaux de service et, finalement, d'en identifier les principaux objectifs.

Chaque communauté doit compléter une feuille de travail individuelle. Celles-ci sont ensuite compilées par l'équipe de projet.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

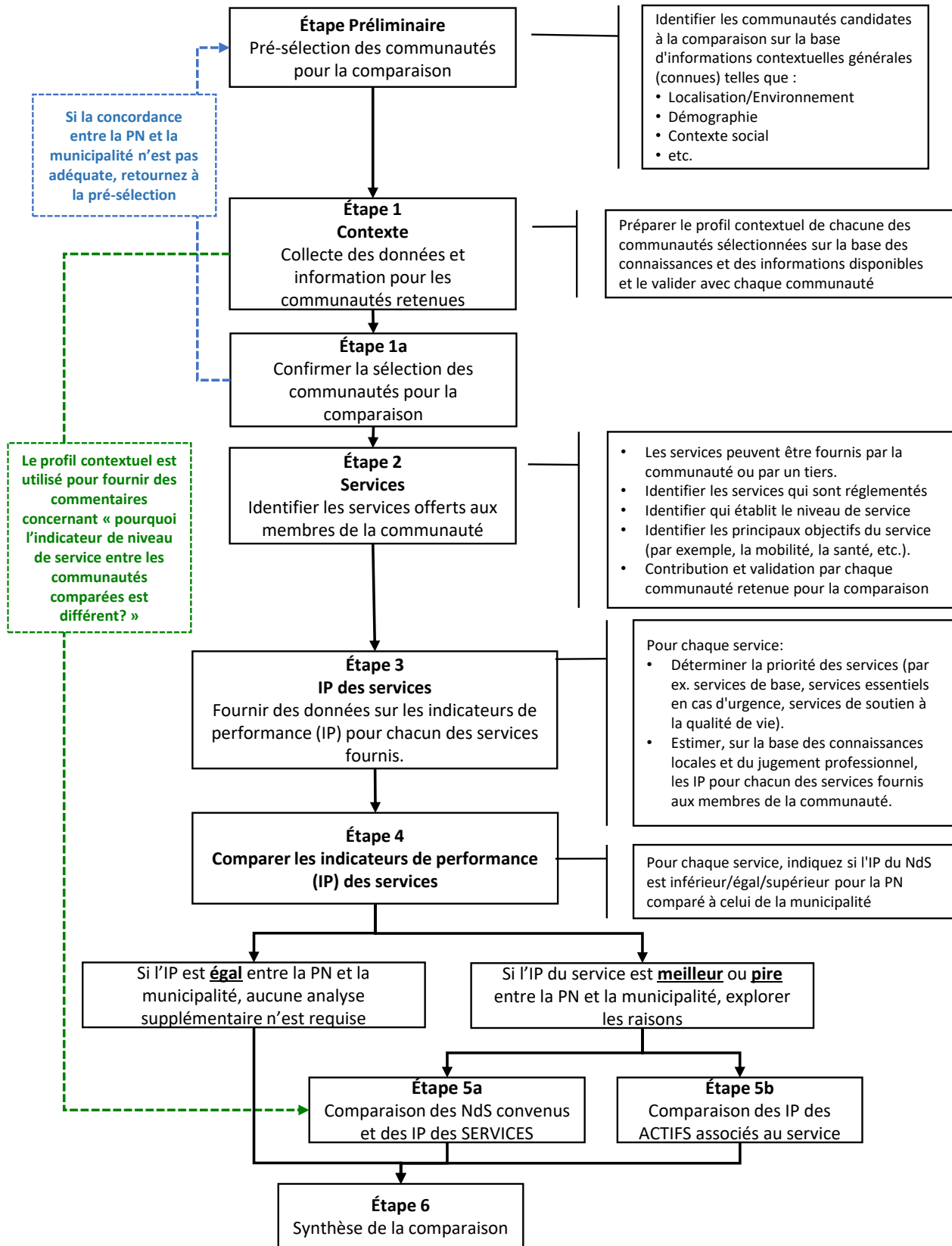


Figure 7. Schéma de la méthodologie

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

Étape 3 – Noter chaque indicateur de performance pour les services

Cette étape consiste à attribuer une note à chaque indicateur de performance pour chacun des services fournis aux membres de la communauté. Les intervenants de chaque communauté doivent, dans un premier temps, déterminer la priorité accordée aux services (de base, essentiels, en cas d'urgence ou en soutien à la qualité de vie). Ensuite, il est demandé d'estimer, sur la base des connaissances locales et du jugement professionnel, la note à attribuer à chacun des huit indicateurs de performance proposés.

Étape 4 – Comparaison des résultats de chaque indicateur pour chaque service

Les résultats de l'étape 3 pour chaque communauté, une fois transmis à l'équipe de projet pour la comparaison, sont analysés pour déterminer s'ils sont semblables (égal) ou différents (en plus ou en moins).

Étape 5 – Analyse des indicateurs dont les résultats sont différents

Lorsque la note d'un indicateur de performance est différente entre les deux communautés, le profil contextuel est utilisé pour fournir des informations sur les raisons expliquant cette différence. Le point de vue utilisé pour établir les différences entre les notes des indicateurs est celui de la Première Nation.

Une analyse supplémentaire est alors requise pour ces services. L'équipe doit recourir à une évaluation des actifs impliqués dans la fourniture du service pour obtenir des explications complémentaires. Cinq indicateurs de performance ont été identifiés pour évaluer les actifs. Une échelle de notation a été développée pour chacun de ces indicateurs. Les représentants de chaque communauté sont invités à noter les actifs pour les services dont les indicateurs de performance du service sont différents entre la Première Nation et la municipalité.

Étape 6 – Synthèse de la comparaison

Une fois toutes ces données et informations collectées, l'équipe de projet pour la comparaison les compile et produit plusieurs documents comparatifs :

- Un premier tableau est développé permettant de synthétiser les données collectées sur chaque communauté (Première Nation et municipalité) auprès de Statistique Canada et d'autres sources gouvernementales, ainsi que les éléments de contexte particuliers.
- Une feuille de travail montre ensuite, en mode parallèle, les résultats de l'étape 2 pour chaque communauté.
- Une deuxième feuille synthèse permet de comparer les niveaux de service des services. Cette feuille de travail présente les résultats de chaque communauté, en mode parallèle, pour chaque indicateur de service. Un code de couleur permet de repérer facilement les indicateurs de performance jugés « différents » entre la Première Nation et la municipalité.
- Une troisième feuille synthèse permet de comparer les niveaux de service des actifs. Cette feuille de travail présente les résultats de chaque communauté, en mode parallèle, pour chaque indicateur de performance pour les actifs. Le même code de couleur permet de repérer facilement les indicateurs jugés « différents » entre la Première Nation et la municipalité.

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

- Une quatrième feuille de travail compile des informations et commentaires expliquant les différences entre les indicateurs de performance pour les services.

Finalement, une fiche synthèse est produite pour chaque indicateur de performance dont les résultats sont différents pour les services. La fiche synthèse regroupera l'ensemble des informations pertinentes expliquant les sources de ces différences, autant pour le service lui-même que pour les actifs impliqués dans la prestation de ce service. Il y aura autant de fiches que d'indicateurs de performance de service jugés différents (en plus ou en moins).

9.2.2 Outil Excel contenant les feuilles de travail

Il est important de noter que l'outil de travail comporte un fichier maître regroupant toutes les feuilles de travail et demeure entre les mains de l'équipe mandatée pour effectuer la comparaison. Ce fichier est aussi utilisé pour compiler les informations obtenues à chaque étape de la collecte, autant auprès de la Première Nation qu'auprès de la municipalité jumelée. Par ailleurs, une feuille de travail spécifique est extraite pour chaque étape de collecte d'information et est transmise à chaque organisation.

Un guide a été développé pour faciliter l'utilisation de ces outils à la fois par l'équipe d'analyse comparative et par les communautés participantes. Ce document de référence permet de cheminer, étape par étape, dans l'application de la méthodologie.

10 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement de la méthodologie, guidé par une revue de la littérature et des lois et règlements qui régissent certains des services fournis par les collectivités ainsi que par les informations recueillies auprès des six communautés, a permis de produire une approche pour la comparaison des niveaux de service flexible et fondée sur le contexte social, environnemental et économique.

L'équipe de projet a notamment retenu :

- 1) Des indicateurs en nombre gérable et ne demandant pas aux organisations de fournir des efforts considérables en études et analyses. De plus, les indicateurs retenus sont jugés pertinents et capables d'être appliqués à tous les types de service. La littérature suggère qu'il est préférable d'utiliser moins d'indicateurs, de bien les choisir et de s'assurer qu'ils soient SMART »²⁶.
- 2) De ne pas attribuer une importance plus grande aux services « obligatoires (*core*) » par rapport à ceux assurant la « qualité de vie ». Même si les services obligatoires peuvent requérir des niveaux de performance, les normes ne couvrent pas tous les aspects qui touchent le bien-être des membres de la communauté. Par exemple, un centre communautaire doit respecter les codes du bâtiment et protection incendie, mais les heures d'ouverture et les activités programmées sont déterminées par l'administration de la communauté.
- 3) De réaliser l'analyse comparative au niveau local, c'est-à-dire au niveau d'une Première Nation. Chaque communauté, qu'elle soit autochtone ou municipale, a des caractéristiques spécifiques basées sur les facteurs identifiés dans le profil contextuel de la méthodologie.

²⁶ Spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporel

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

- 4) D'utiliser les données et statistiques qui sont disponibles (Statistique Canada, SAC) et qui peuvent être pertinentes pour présenter le portrait de chaque Première Nation, pour établir le profil de contexte ainsi que pour documenter certains indicateurs de performance.
- 5) De concentrer la méthodologie sur les causes des différences identifiées sans se limiter aux seuls aspects techniques. Les choix des organisations liés à leur contexte spécifique, ce qui inclut les aspects culturels, ne peuvent pas être négligés dans une telle analyse comparative.
- 6) De s'assurer tout au long du développement de la méthodologie qu'elle soit flexible et permette de tirer des résultats qui soient uniques et spécifiques à chaque Première Nation.
 - a. L'outil Excel développé permet d'enrichir la méthodologie en ajoutant, si nécessaire, d'autres éléments de contexte ou des indicateurs de performance propres à certains services.
 - b. L'outil Excel permet de plus d'extraire les éléments de services spécifiques compte tenu de la variété de services considérés (eau potable et eaux usées, voirie, santé, éducation, etc.) et que les répondants proviendront sans doute de services distincts de la communauté.
- 7) De produire un outil simple sans toutefois être simpliste. La méthodologie doit permettre d'analyser/comparer sans devoir tout documenter avec des données très détaillées.
- 8) De ne pas se contraindre à la notion de services essentiels. La revue de littérature sur le sujet a montré que TOUS les services sont essentiels et que cette notion peut évoluer selon les circonstances (urgence, sinistre, pandémie).
- 9) De tenter d'identifier un aspect de l'analyse comparative pouvant constituer un encouragement à la participation des municipalités à un tel exercice. Les huit indicateurs de performance clés pour les services et les cinq indicateurs de performance clés pour les actifs nous apparaissent comme étant ces éléments de motivation. Les municipalités qui accepteront de participer pourront évaluer du même coup la performance de leurs propres services tout en bénéficiant d'un certain encadrement (définition des indicateurs, guide d'utilisation de l'outil, etc.).

Un élément important soulevé par un partenaire de la démarche lors de la présentation de la version préliminaire de la méthodologie visait l'utilisation des termes « **meilleur, égal ou pire** » pour pointer les différences lors de la comparaison des indicateurs de performance pour les services et les actifs. L'équipe de projet avait déjà eu l'occasion d'explorer l'utilisation des termes « plus, égal ou moins ». Cette notation ne permettait toutefois pas d'assurer la cohérence d'interprétation pour tous les indicateurs. À titre d'exemple, « plus de décès routiers » est qualifié de « pire » tandis que « plus d'accès au service » est qualifié de « meilleur ». Le recours au terme « plus » introduirait de la confusion quant à l'interprétation de ces résultats.

Il est important de préciser que les **termes utilisés n'ont pas pour but de juger la façon dont le service est géré** mais bien de "qualifier" le résultat plutôt que de le commenter. Il en ressort une meilleure compréhension des résultats de la comparaison, ce qui est le but de la méthodologie.

Finalement, il est possible que l'analyse comparative indique que les indicateurs de performance d'un service ou d'un actif soient « égaux » entre la Première Nation et la municipalité, et que dans les deux cas, ce niveau de service soit inacceptable. Ces situations méritent d'être soulignées par les participants à l'analyse comparative et devraient les inciter à démarrer, si ce n'est déjà fait, une réflexion sur

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

l'établissement de cibles de niveaux de service pour ces services et/ou actifs. Selon l'équipe de projet, cet exercice est complémentaire à l'analyse comparative, fait partie d'une démarche structurée de gestion des actifs et apparaît essentiel dans le contexte du transfert des responsabilités du gouvernement vers les Premières Nations.

Rappelons que le modèle adopté par SAC-RSHI pour le transfert de la prestation des services (figure 1) comprend les éléments clés de la gestion d'actifs. Il est suggéré qu'une Première Nation désirant s'engager dans une démarche d'autodétermination et de comparaison débute au préalable le développement d'un plan de gestion de ses actifs. Les indicateurs de performance présentés dans la méthodologie de comparaison pourraient être utilisés à cet effet.

Recommandations

Les recommandations suivantes proviennent des discussions entre les membres de l'équipe ainsi que de la rétroaction lors des présentations au groupe consultatif du projet de l'APNQL.

1. Réalisation de projets pilotes dans la région du Québec

Il est recommandé que plusieurs projets pilotes soient réalisés afin de mettre la méthodologie à l'épreuve. Deux à trois Premières Nations pourraient être mobilisées et jumelées à des municipalités selon les critères prévus à l'étape de présélection de la méthodologie. Il pourrait être souhaitable de mobiliser les Premières Nations et municipalités ayant déjà participé à la phase de développement (échantillon actuel) afin de profiter de l'expérience acquise et des informations déjà collectées. Par ailleurs, la situation sanitaire s'améliorant, une ou des rencontres en présentiel pourraient faciliter la réalisation de ces projets.

Pour coordonner ces projets pilotes et ajouter une dimension supplémentaire permettant de valider la flexibilité et la transférabilité de la méthodologie, il est suggéré a) de former un groupe aviseur composé de représentants de l'APNQL et de l'APN et b) de former un deuxième groupe composé d'observateurs provenant des autres régions du Canada. Ces derniers pourraient suivre l'expérience, s'approprier la méthodologie, proposer des améliorations, le cas échéant, et évaluer les efforts d'adaptation requis pour l'utilisation de la méthodologie avec les Premières Nations situées dans leur région respective.

2. Organisation d'une conférence nationale sur les initiatives en cours en vue du transfert des responsabilités (autodétermination des PN)

Il est recommandé que l'Assemblée des Premières Nations (APN) accueille une conférence nationale sur les initiatives en cours dans les différentes régions du Canada et qui s'inscrivent dans la démarche de transfert des responsabilités (autodétermination des PN). Un comité organisateur formé de représentants de chaque région du Canada pourrait contribuer à développer le programme, déterminer le contenu et mobiliser les conférenciers. Cette conférence serait ouverte à tous les participants intéressés (conseils tribaux, regroupements de PN, commissions santé, éducation, logement, infrastructures, etc.). Le comité organisateur pourrait se pencher sur la forme que pourrait prendre cette conférence (présentation des initiatives en cours, comités de travail/de réflexion, suivi de l'avancement de ces initiatives, intégration, partage des informations, etc.)

Analyse de la comparabilité régionale des normes de niveau de service

Projet réalisé pour l'APNQL

3. Comité de suivi sur la mise en commun des résultats des différentes initiatives sur les niveaux de service

Il est suggéré de former un comité de suivi pan-national sous la coordination de l'APN, cette dernière étant l'organisation retenue par SAC pour contribuer au codéveloppement de la vision du transfert des responsabilités du gouvernement fédéral vers les Premières Nations.

Ce comité de suivi aurait comme rôle de mettre en commun les résultats des différentes initiatives en cours découlant du modèle adopté par SAC-RSHI pour le transfert de la prestation des services. Ce comité de suivi serait formé de représentants de chacune des régions du Canada et servirait de courroie de transmission de l'information. Cette mission de partage d'information permettrait d'assurer une certaine cohérence entre les différentes initiatives et favoriserait leur intégration pour les PN intéressées à s'engager dans l'autodétermination.

ANNEXE

QUESTIONNAIRE CONCERNANT LES SERVICES ESSENTIELS ET NIVEAUX DE SERVICE AUX RÉSIDENTS

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Questionnaire

Services essentiels et niveaux de service aux résidents

Contexte

Dans le cadre du transfert éventuel aux Premières Nations du contrôle du logement et de l'infrastructure, Services aux Autochtones Canada (SAC) soutient l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) pour réaliser une analyse comparative des niveaux de service en matière de fonctionnement et d'entretien (F&E) des infrastructures communautaires dans la région du Québec. L'analyse consiste à sélectionner trois Premières Nations et de comparer leurs niveaux de service en F&E avec ceux de trois municipalités de taille comparable et situées dans la même sous-région. Le but est d'identifier un niveau de service acceptable et le financement corollaire. L'exercice pourrait servir à guider des analyses similaires dans d'autres régions.

Dans ce contexte, l'APNQL a mandaté deux consultants (Guy Félio et Marie-Élaine Desbiens) afin d'obtenir des informations concernant les services offerts à vos citoyens/membres de la communauté, ainsi que les niveaux de service qui y sont associés. Ainsi, nous sollicitons votre collaboration pour cette importante étude.

Ce questionnaire est une première étape de cueillette d'information pour la réalisation de ce projet. Nous vous le transmettons afin que vous puissiez prendre connaissance des informations que nous recherchons. Par la suite, nous communiquerons avec vous pour fixer un rendez-vous téléphonique (Zoom ou autre plateforme numérique) de 90 minutes pour compléter ensemble ce questionnaire avec l'accompagnement d'un des consultants, et identifier les documents pertinents qui pourraient compléter ces informations.

Pour nous assurer de bien noter vos réponses et les détails que vous nous fournirez, nous envisageons d'enregistrer notre conversation. Pour cela, nous avons besoin de votre accord.

Nous vous remercions de votre participation et de votre collaboration dans ce projet de grande importance pour les communautés des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Coordonnées du répondant

Prénom :	Nom de famille :
Organisation :	
Poste dans l'organisation :	
Brève description de vos responsabilités :	
Téléphone :	Courriel :
Adresse :	
Date :	

Définition des niveaux de service

« Le niveau de service représente une mesure qualitative du service rendu à la collectivité en tenant compte d'un ou de plusieurs paramètres tels que la sécurité, la satisfaction des clients, la qualité, la quantité, la capacité, la fiabilité, l'environnement, le coût, l'accessibilité, etc. »

(Référence : *Guide de gestion des actifs municipaux à l'intention des gestionnaires municipaux*, CERIU, 2018)

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Services aux résidents (services fournis qui nécessitent des actifs)									
Administration communautaire	Cocher si votre organisation est responsable de ce service	Cocher si une autre organisation est responsable de ce service aux citoyens de votre communauté	Si une autre organisation est responsable de ce service, SVP la nommer	Pour chacun des services dont votre organisation est responsable, est-ce que le niveau de service est défini? Oui/Non	Pour les services dont votre organisation est responsable et pour lesquels vous avez établi des niveaux de service, veuillez indiquer si le niveau de service est défini par:				
					Loi ou Réglementation Provinciale / Fédérale	Règlement administratif	Directive du Conseil	Niveau de service requis par le financement des actifs	Autre (SVP nommer la source qui définit le niveau de service)
Eau potable (prise d'eau, traitement, distribution)									
Eaux usées (collecte, traitement, rejet)									
Drainage/pluvial									
Drainage de surface (p.ex. fossés)									
Égouts pluviaux									
Rétention (p.ex. bassins)									
Rejet dans l'environnement									
Voirie									
Entretien (préventif, correctif), réparation et remplacement des actifs									
Entretien saisonnier (ex. déneigement en hiver, abat-poussière en été)									
Stationnements publics									
Matières résiduelles									
Collecte									
Recyclage									
Enfouissement									

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Administration communautaire	Cocher si votre organisation est responsable de ce service	Cocher si une autre organisation est responsable de ce service aux citoyens de votre communauté	Si une autre organisation est responsable de ce service, SVP la nommer	Pour chacun des services dont votre organisation est responsable, est-ce que le niveau de service est défini? Oui/Non	Pour les services dont votre organisation est responsable et pour lesquels vous avez établi des niveaux de service, veuillez indiquer si le niveau de service est défini par:				
					Loi ou Réglementation Provinciale / Fédérale	Règlement administratif	Directive du Conseil	Niveau de service requis par le financement des actifs	Autre (SVP nommer la source qui définit le niveau de service)
Éducation									
Petite enfance									
Prématornelle et maternelle									
Primaire									
Secondaire									
Spéciale									
Développement de la main-d'œuvre									
Santé									
Clinique									
Soins dentaires									
Services sociaux									
Habitations/ logement									
Communautaires, incluant les habitations à loyer modique (appartenant à l'administration)									
Résidences d'ainés									
Culture									
Sports et loisirs									
Sécurité et protection civile									
Police									
Protection incendie									

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Administration communautaire	Cocher si votre organisation est responsable de ce service	Cocher si une autre organisation est responsable de ce service aux citoyens de votre communauté	Si une autre organisation est responsable de ce service, SVP la nommer	Pour chacun des services dont votre organisation est responsable, est-ce que le niveau de service est défini? Oui/Non	Pour les services dont votre organisation est responsable et pour lesquels vous avez établi des niveaux de service, veuillez indiquer si le niveau de service est défini par:				
					Loi ou Réglementation Provinciale / Fédérale	Règlement administratif	Directive du Conseil	Niveau de service requis par le financement des actifs	Autre (SVP nommer la source qui définit le niveau de service)
Administration									
Administration générale									
Inspections (conformité aux codes de construction)									
Autres									
Installations portuaires ou aéroportuaires									
Électricité									
Informatique									
Cimetière									
Jardins communautaires									
Contrôle animalier									
Gestion (aménagement) du territoire									
Protection et mise en valeur du territoire									
Autres (ajouter au besoin)									

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Définition des services essentiels et des actifs critiques qui fournissent les services essentiels

« On entend par [actifs] infrastructures essentielles (IE) les processus, les systèmes, les installations, les technologies, les réseaux, les biens et les services qui sont essentiels à la santé, à la sécurité ou au bien-être économique des Canadiens et des Canadiennes, ainsi qu'au fonctionnement efficace du gouvernement. Les IE peuvent être autonomes ou interconnectées et interdépendantes dans les administrations provinciales, territoriales, nationales ou entre celles-ci. La perturbation de ces IE pourrait se traduire en pertes de vie et en effets économiques néfastes, et pourrait considérablement ébranler la confiance du grand public. »

(Référence : Sécurité publique Canada, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scr/crtcl-nfrstrctr/cci-iec-fr.aspx>)

Est-ce que votre organisation dispose d'un plan de mesures d'urgence?	Oui	Non	
Est-ce que votre organisation a défini les infrastructures essentielles de votre communauté?	Oui	Non	
Si votre réponse est oui , veuillez indiquer le ou les documents de référence qui définissent les infrastructures essentielles (par exemple plans maitres, plan de mesures d'urgence, etc.)			
Pour les services fournis aux citoyens de votre communauté, veuillez indiquer ceux qui sont définis par votre organisation comme services essentiels.			
Service	Défini comme essentiel?		Parmi ces services, y a-t-il des actifs spécifiques qui sont identifiés comme « actifs essentiels » (ex. centre de coordination des mesures d'urgence, pont, poste de relais de communication, etc.) ? SVP les identifier
	Oui	Non	
Eau potable (prise d'eau, traitement, distribution)			
Eaux usées (collecte, traitement, rejet)			
Drainage/pluvial			
Drainage de surface (p.ex. fossés)			
Égouts pluviaux			
Rétention (p.ex. bassins)			
Rejet dans l'environnement			
Voirie			
Entretien (préventif, correctif), réparation et remplacement des actifs			
Entretien saisonnier (ex. déneigement en hiver, abat-poussière en été)			
Stationnements publics			

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Service	Défini comme essentiel?		Parmi ces services, y a-t-il des actifs spécifiques qui sont identifiés comme « actifs essentiels » (ex. centre de coordination des mesures d'urgence, pont, poste de relais de communication, etc.)? SVP les identifier
	Oui	Non	
Matières résiduelles			
Collecte			
Recyclage			
Enfouissement			
Éducation			
Petite enfance			
Prématernelle et maternelle			
Primaire			
Secondaire			
Spéciale			
Développement de la main-d'œuvre			
Santé			
Clinique			
Soins dentaires			
Services sociaux			
Habitations/ logement			
Communautaires, incluant les habitations à loyer modique (appartenant à l'administration)			
Résidences d'ainés			
Culture			
Sports et loisirs			
Sécurité et protection civile			
Police			
Protection incendie			
Administration			
Administration générale			
Inspections (conformité aux codes de construction)			

Analyse comparative des niveaux de service dans les communautés des Premières Nations et les municipalités de la part de l'APNQL

Service	Défini comme essentiel?		Parmi ces services, y a-t-il des actifs spécifiques qui sont identifiés comme « actifs essentiels » (ex. centre de coordination des mesures d'urgence, pont, poste de relais de communication, etc.)? SVP les identifier
	Oui	Non	
Autres			
Installations portuaires ou aéroportuaires			
Électricité			
Informatique			
Cimetière			
Jardins communautaires			
Contrôle animalier			
Gestion (aménagement) du territoire			
Protection et mise en valeur du territoire			
Autres (ajouter au besoin)			