



ENTENTES DE SERVICES ET D'ENTRAIDE : DES PRATIQUES ÉCLAIRÉES POUR LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Brenda Murphy, Laurie Pearce, Annette Chretien
et Erin McLean-Purdon

31 mars 2017



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

LAURIER 

Financement fourni par Affaires autochtones et du Nord Canada



ÉQUIPE DE RECHERCHE

RESPONSABLES : DR. BRENDA MURPHY, DR. LAURIE PEARCE ET DR. ANNETTE CHRETIEN

ASSISTANTE DE RECHERCHE : ERIN MCLEAN-PURDON

GESTION DU PROJET : BRYCE GUNSON

AUTEURES CORRESPONDANTES

bmurphy@wlu.ca et lpearce@jibc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Qu'est-ce que des ententes de services et d'entraide?	4
Avantages	7
Défis	9
Est-ce qu'une entente est une bonne chose pour votre communauté?	11
Établir des relations : les bases d'une entente	14
Étapes de l'élaboration d'une entente	16
Éléments d'une entente	22
Conclusions	24
Références	26

MERCI AUX PARTICIPANTS QUI, EN DONNANT
GÉNÉREUSEMENT DE LEUR TEMPS ET DE
LEURS CONNAISSANCES, ONT BEAUCOUP AIDÉ
À ENRICHIR ET À APPROFONDIR CE PROJET.



LES ACCORDS D'ENTRAIDE ACCÉLÈRENT LES INTERVENTIONS D'URGENCE EN ÉTABLISSANT DES PROTOCOLES POUR DEMANDER OU FOURNIR UNE ASSISTANCE ET EN DÉTERMINANT À L'AVANCE LES POLITIQUES ET PROCÉDURES DE REMBOURSEMENT ET DE RÉMUNÉRATION, CE QUI ÉLIMINE LA NÉGOCIATION DE CES QUESTIONS À CHAQUE NOUVEL INCIDENT OU RÉDUIT L'AMPLEUR DE CES NÉGOCIATIONS.

Astho, 2012, 1

INTRODUCTION

Ce guide des pratiques éclairées en matière d'ententes de services et d'entraide (ci-après appelé le « guide ») a été créé pour augmenter la capacité de planification et d'intervention dans la gestion des urgences (GU) des communautés autochtones afin qu'elles aient accès aux services nécessaires, comme les services d'identification de dangers, de lutte contre les incendies, de recherche et de sauvetage, d'évacuation et d'hébergement. Il reconnaît qu'il appartient aux Premières Nations de créer et de mettre en œuvre leurs propres plans de GU. Les ententes de services et d'entraide (ESE) sont des accords formels ou informels entre deux autorités locales ou plus pour la fourniture, ou le partage, d'un bien, d'un service ou de matériel nécessaire.



Le guide soutient les communautés autochtones dans les efforts qu'elles déploient pour atténuer les risques et se préparer aux urgences 1) en encourageant la mise en place de plans adaptés à la situation locale, à la communauté et à la culture, et 2) en donnant des conseils sur la façon d'accéder de manière plus efficace à des ressources humaines, sociales et matérielles disponibles à l'échelle locale (p. ex. camions de pompiers, compétences en formation aux urgences, centres d'évacuation et personnel de recherche et sauvetage).

En 2013, le vérificateur général du Canada a examiné l'état de la gestion des urgences dans les Premières Nations. Il conclut dans son rapport que non seulement les urgences sont plus fréquentes dans les communautés autochtones que dans les communautés non autochtones, mais qu'il est plus difficile d'y faire face efficacement à cause d'obstacles systémiques comme « le manque de plans de gestion des urgences, les mauvaises conditions socio-économiques, les rares perspectives de

développement économique et la fréquence des situations d'urgence » (Collier 2015, p. 7). Surtout, les plans de GU de bon nombre des 506 communautés autochtones vérifiées étaient périmés et 67 d'entre elles n'avaient pas de plan de GU.

Les ESE peuvent aider à atténuer ces problèmes en permettant d'accéder aux services nécessaires de façon rentable et équitable. Par exemple, les Premières Nations qui ont plusieurs ententes de services paient généralement moins cher pour la protection incendie.

Les ESE peuvent, par des mesures de coordination régionale et de partage des coûts, augmenter l'autonomie locale et régionale en tirant parti d'atouts et de ressources disponibles. Le nombre croissant de partenariats en milieu autochtone et non autochtone montre que la résolution conjointe de problèmes au niveau local est une solution pratique pour régler des questions qui touchent les deux communautés.

Des ESE peuvent être mises en place dans les quatre piliers de la GU. Par exemple :

- **Prévention et atténuation** - Soumission de demandes conjointes pour des propositions concernant la modernisation d'infrastructures essentielles, la prévention d'inondations régionales (p. ex. plus grands ponts) ou l'atténuation des risques d'incendie (p. ex. réduction du combustible).
- **Préparation** - Participation à une formation commune, partage du coût d'un coordonnateur communautaire de la GU, exécution d'un programme coordonné d'éducation du public et des plans d'évacuation.
- **Intervention** - Exécution de l'intervention en cas d'incendie, des services médicaux d'urgence, des services sociaux d'urgence, des services de centres d'évacuation, gestion conjointe ou alternée de centres des opérations d'urgence.
- **Relèvement** - Planification d'une reconstruction, de réparations et d'une modernisation conjointes, approche coordonnée de la « reconstruction en mieux » et réduction des risques régionaux.



Le guide a été préparé avec le financement d'Affaires indiennes et du Nord Canada. En plus de procéder à une analyse environnementale de l'information disponible au Canada et à l'étranger, l'équipe a réalisé 10 interviews de répondants clés aux quatre coins du pays afin d'élargir la base de connaissances.

La section suivante du guide en dit plus sur les ESE. Ensuite, les avantages et les défis sont exposés. Les sections suivantes visent à vous aider à décider si une ESE serait une bonne chose pour votre communauté, à réfléchir aux relations qui aident à soutenir les ententes, aux étapes de la mise en place d'une entente et aux éléments d'une entente. Des pratiques éclairées sont présentées dans chaque section. Vous trouverez également cinq études de cas où des ESE sont en place et contribuent à la résilience aux catastrophes locales de différentes façons.



Le saviez-vous?

Sans preuve de planification adéquate de la gestion des urgences, les conseils de bande risquent d'être tenus pour responsables ou d'avoir des problèmes d'assurance en cas d'incident grave.

QU'EST-CE QUE DES ENTENTES DE SERVICES ET D'ENTRAIDE?

« Si votre communauté est confrontée à des évacuations, songez à conclure une ESE avec une autre communauté autochtone. Cela peut vous éviter, ou réduire, les conséquences culturelles et autres d'une relocalisation dans une grande ville. »
Interview réalisée dans le cadre du projet

Les ententes de services et d'entraide (ESE) sont un sous-ensemble d'un groupe plus vaste d'accords formels et informels axés sur le partage des besoins en ressources ou des services entre deux communautés autochtones ou plus ou entre des autorités et des municipalités autochtones. Des ententes peuvent aussi exister entre des organisations de gestion des urgences et des sociétés privées voisines, en particulier dans le Grand Nord canadien. Au Canada et ailleurs, les ESE et d'autres ententes inter-locales sont de plus en plus considérées comme un outil de gouvernance ascendante plus décentralisée qui permet aux régions de s'organiser elles-mêmes. Elles sont donc utiles pour les communautés autochtones



qui continuent de se décoloniser, de guérir des effets du traumatisme historique et de travailler

au développement de leur autonomie et de leur indépendance. Dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe (RRC) et des mesures d'atténuation non structurelle, les ESE offrent aux Premières

TRAVAILLER ENSEMBLE POUR ACCROÎTRE LES CAPACITÉS RÉGIONALES

Le Grand Conseil de Prince Albert, le GCPA (SK), est un conseil tribal qui représente 12 Premières Nations et 30 000 membres de Premières Nations. L'acquisition de l'autonomie passe par la mise en œuvre d'ESE formelles et informelles.

Une communauté autochtone a ainsi conclu une entente d'entraide avec une municipalité rurale voisine pour les services de lutte contre les incendies. Le camion d'incendie appartient au village rural, mais le groupe de pompiers volontaires comprend des membres du village et de la Première Nation. Le GCPA aide à renforcer la préparation en assurant la formation de tous les volontaires, qui apprennent à mieux se connaître et qui sont donc plus à même d'intervenir de façon coordonnée et efficace en cas d'urgence. En renforçant les capacités des deux communautés et les relations des volontaires, la région peut fournir rapidement et efficacement à toute la population locale un service important. (Interview réalisée dans le cadre du projet)

Nations la possibilité de travailler en coopération avec des collectivités voisines pour faire face à des dangers et mieux se préparer à des crises et des urgences. Les services les plus courants fournis ou partagés dans le cadre des ESE sont les services de lutte contre les incendies et autres services d'urgence.

Les ententes d'entraide se distinguent des ententes de services. Le type d'entente que choisit une communauté dépend souvent de ses capacités (voir l'exemple dans l'encadré).

- Dans les *ententes d'entraide*, deux autorités locales ou plus ont des ressources à partager et elles décident de le faire dans des circonstances précises. Par exemple, des communautés voisines dotées d'un service des incendies se mettent souvent d'accord pour s'entraider dans les urgences plus importantes. Les ententes d'entraide sont plus généralement utilisées dans des communautés plus grandes et mieux dotées en ressources.



- Dans les *ententes de services*, une communauté achète un service nécessaire à une municipalité voisine ou au gouvernement provincial ou territorial, ou elle passe un contrat avec une entreprise pour un service donné. Les services d'ambulance et la protection incendie en sont des exemples courants. Les communautés peuvent également mettre en place des contrats pour du matériel dont elles ont souvent besoin, comme une pelleteuse ou des sacs de sable. Les ententes de services sont très courantes dans les petites communautés autochtones qui manquent sans doute d'infrastructures et de capacités.



D'un point de vue occidental, les ESE peuvent être formelles ou informelles. Cependant, cette distinction binaire est contestée par un de nos participants comme étant ancrée dans la façon de voir coloniale. Selon lui, pour les communautés autochtones, une entente conclue - verbalement, par une poignée de main ou une signature - est contraignante et on s'attend à ce qu'elle soit honorée. Dans la tradition orale, les ententes pouvaient être « signées » par un chant. Conclusion? Choisissez le type d'ESE et le degré de formalité qui convient à votre communauté.

- Les *ESE formelles* sont des accords juridiquement contraignants. Elles prennent la forme de contrats où sont exposés les droits et obligations de chaque partie. Ces contrats précisent aussi la rémunération des services fournis ainsi que les limites

de l'entente et ses exceptions. Dans des cadres occidentaux, ces ententes formelles représentent le plus grand engagement qui soit entre des communautés. Elles donnent l'assurance que les services seront disponibles en cas de crise et en stipulent le coût probable. Elles peuvent aider à éviter de devoir accepter, en plein cœur d'une crise, n'importe quel prix exigé par un fournisseur. En général, dans tout le Canada, en particulier dans les communautés autochtones, elles semblent moins fréquentes que les ententes informelles.

- Les *ESE informelles* sont des ententes plus flexibles et non contraignantes d'un point de vue juridique, conclues entre des communautés verbalement ou à l'amiable. Elles peuvent aussi être conclues entre une communauté et une société clé, comme une entreprise minière, en particulier dans le Grand Nord canadien. Les protocoles d'entente, les lettres d'entente et les ententes verbales sont des exemples d'ententes informelles. De par sa flexibilité, l'entente informelle moins structurée se prête à des ajustements à l'improviste, et ses coûts de rédaction et de mise en œuvre sont réduits. Ce type d'entente, très courant dans tout le Canada, est utilisé en complément de politiques existantes et fournit des directives générales pour la coordination des services d'urgence locaux. Les ententes informelles ne présentent cependant pas les garanties juridiques des ESE formelles et nécessitent des relations de confiance solides entre les partenaires.



Principe des ententes efficaces

Intérêt commun : Il est essentiel que les objectifs des partenaires concordent, qu'ils soient réalisables et qu'ils soient atteints.

Avantage mutuel : L'équité est essentielle. Toutes les parties doivent estimer retirer des avantages proportionnels à leur contribution.

Rentabilité : Les avantages des ententes doivent être supérieurs aux ressources nécessaires pour gérer le partenariat.

(Municipal Finance Officers' Association of Ontario, 2014)

S'APPUYER SUR DES RELATIONS CONTINUES

Wawa (ON) est une municipalité rurale du Nord qui a conclu une entente d'entraide formelle pour des services de lutte contre les incendies avec la Première Nation de Michipicoten voisine. Après des années d'ententes informelles sur plusieurs sujets, y compris la décharge et l'analyse de l'eau, depuis 2009-2010 environ, les deux communautés ont signé cette entente formelle qui est renouvelée tous les ans. La rémunération est à l'acte, avec un taux horaire pour le personnel, plus les frais de déploiement de véhicules tels que les camions de pompiers. Les coûts reposent sur les taux standards appliqués par le ministère des Transports de l'Ontario. De plus, les dirigeants de Michipocoten sont toujours invités à participer au Groupe de contrôle communautaire et les deux communautés ont fait face ensemble à l'inondation de 2012. Il a semblé alors dans la suite naturelle de ces relations que Wawa accueille, à la demande du chef de bande, des évacués de la Première Nation de Michicoten. (Interview réalisée dans le cadre du projet)

AVANTAGES

« Pour bénéficier des avantages de la coopération avec d'autres Premières Nations, les petites communautés pourraient envisager de passer par un conseil tribal ou de mettre sur pied une collaboration régionale avec des proches voisins. » Interviewée réalisée dans le cadre du projet

Pour beaucoup de Premières Nations et de municipalités, le coût élevé de la prestation de services, le téléchargement de services provinciaux et fédéraux, et le manque de financements signifient qu'il y a bien des avantages à conclure des ESE. En règle générale, les parties à des ESE estiment que les arrangements répondent à leurs attentes ou les dépassent et qu'elles donnent de bons résultats (voir l'exemple de l'étude de cas).

Les avantages comprennent ce qui suit :

- Amélioration des relations entre communautés et/ou entre gouvernements.
- Contribution à l'indépendance et à l'autodétermination.
- Croissance et nouvelles possibilités pour les municipalités et les communautés autochtones.
- Renforcement de la population active et des capacités du personnel politique et technique, grâce au partage des connaissances.
- Mise en place de partenariats de travail qui améliorent les relations intercommunautaires.



- Respect des normes et de la réglementation.
- Amélioration des niveaux de service et prévention des dédoublements de services, d'installations et de matériel.
- Économies financières et rentabilité.
- Répartition des responsabilités transfrontalières, comme l'entretien du réseau routier, la gestion des incendies et la protection contre les inondations.
- Augmentation de la capacité de faire face aux pressions du pic de charge créées par les exigences d'une urgence ou d'une catastrophe.



DÉFIS

« Il y a, entre une municipalité rurale et une Première Nation, des différences institutionnelles qui peuvent prêter à confusion - p. ex. déclarer une urgence est de la responsabilité du chef et ne tient pas à des lois ou des politiques provinciales. » Interview réalisée dans le cadre du projet

Malgré ces avantages, les ESE ne sont pas sans poser de problèmes, dont ceux-ci :

Absence de prise en compte de questions plus systémiques : Il est important de souligner que des obstacles matériels et sociaux systémiques peuvent compliquer la mise en œuvre des ESE. En présence d'effets préexistants du traumatisme historique qui accroissent la vulnérabilité, et lorsqu'on manque de fonds pour l'atténuation des risques ou que les infrastructures essentielles sont insuffisantes, une ESE n'est qu'un élément d'un tout nécessaire pour améliorer la RRC dans les communautés autochtones du Canada (voir une réponse novatrice dans l'étude de cas sur la Première Nation de Tobique).

Complexité supplémentaire due aux différences culturelles ou autres : Il est généralement plus difficile de mettre en place des ESE : 1) lorsque



les communautés ont des caractéristiques et des valeurs différentes, et 2) lorsque les relations

intercommunautaires sont plus faibles et les relations avec les autorités supérieures, moins développées. Dans le cas des ESE entre Premières Nations et municipalités, les différences de

CRÉER DES OUTILS ADAPTÉS À LA CULTURE

La Première Nation de Tobique (N.-B.) a créé le Réseau wampum de gestion du stress à la suite d'un incident critique (GSIC) auquel participent maintenant plusieurs communautés malécites. Il a été mis sur pied par un aîné survivant des pensionnats indiens, conscient de ce qu'on ne répondait pas à des besoins en santé mentale pendant et après des crises, y compris des suicides et des catastrophes.

Tout le monde est formé à des protocoles de GSIC adaptés aux formes de savoirs autochtones. Ainsi, si un incident se produit, une cérémonie de purification ou autre peut avoir lieu. On peut allumer un feu sacré là où les gens se rassemblent et des membres de l'équipe sont présents avec compassion.

Il existe maintenant plusieurs équipes qui peuvent être invitées pour faire face aux crises les uns des autres. C'est essentiel pour la communauté touchée par l'incident, qui touche peut-être aussi des membres du réseau. (Wendall Nicholas. www.wasueg.com)

patrimoine culturel seront inévitablement source d'obstacles difficiles mais pas insurmontables.

Investissement initial élevé en temps et en argent : Il peut être risqué d'élaborer des ESE formelles efficaces, car rien ne garantit que l'effort initial investi aboutira bel et bien à une entente. Certaines communautés s'estiment peut-être incapables de faire ces investissements initiaux sans plus de certitude quant au résultat. Une ESE informelle conviendra sans doute mieux dans ces cas.

Faisabilité et limite de capacités : Lorsque les ressources humaines, infrastructurelles ou financières sont limitées et/ou que les distances entre les communautés sont grandes, les ESE ne constituent peut-être pas une approche viable. Une évaluation des besoins et une analyse de faisabilité sont des étapes essentielles avant d'investir des ressources dans l'élaboration d'ESE.



Incapacité de fournir en temps voulu les services prévus par les ESE : Même lorsque des ESE sont en place, des différends ou d'autres problèmes peuvent survenir à propos de la prestation des services. Dans un cas tragique survenu en Saskatchewan en 2015, une municipalité n'a pas répondu à une alerte incendie dans une réserve autochtone voisine et deux enfants ont péri dans le feu. Les deux communautés avaient conclu une entente prévoyant une rémunération à l'acte pour les services de protection contre les incendies, mais le service des incendies municipal n'est pas intervenu à cause d'un malentendu sur une facture impayée de 4 000 \$. Cette situation montre combien il est important d'avoir de solides protocoles de communication intercommunautaire et des mécanismes de règlement des différends.

Dynamique politique : Des cycles électoraux décalés et des situations où le roulement politique et/ou de personnel est élevé peuvent contrecarrer les efforts de conclusion d'ESE. En cas de déséquilibre de pouvoir entre les participants, les acteurs qui ont moins de pouvoir s'en sortent généralement moins bien dans les accords négociés. Ces situations montrent toute l'importance d'une connaissance et d'une compréhension culturelles mutuelles, ainsi que d'une bonne préparation chaque fois qu'on s'apprête à négocier une entente.

PERSÉVÉRANCE ET DÉTERMINATION

En 2016, la Nation sioux des Nakota d'Alexis, signataire du Traité n° 6, a conclu avec le comté du Lac Sainte-Anne sa première entente d'entraide pour le partage de service d'incendies. Avant cela, elle avait avec lui une entente de prestation de services, arrivée à expiration en décembre 2014.

La collaboration et la fraternité sont des caractéristiques importantes de tout service d'incendies, mais le comté devait se familiariser avec une autre couche de processus et de protocoles autochtones pour renforcer encore la relation mutuellement bénéfique.

Les négociations, qui ont duré plus de deux ans, se sont enlisées plusieurs fois avant que le comté propose de les reprendre au printemps 2016. Le respect des protocoles appropriés, ainsi que la créativité et le travail d'équipe sont mentionnés comme étant les clés de l'aboutissement de la négociation de cette entente historique.

Comté du Lac Sainte-Anne
(9 juillet 2016)

EST-CE QU'UNE ENTENTE EST UNE BONNE CHOSE POUR VOTRE COMMUNAUTÉ?

« Les Autochtones devraient examiner les documents qui constituent normalement la base des ententes pour s'assurer qu'il y est tenu compte des différences culturelles et d'autres besoins. Il est bon d'examiner les approches dans les documents des services sociaux d'urgence, car souvent, ils sont plus adaptés aux réalités culturelles. » Interview réalisée dans le cadre du projet

En plus des avantages et des défis, plusieurs autres facteurs peuvent influencer sur la décision de votre communauté de conclure une ESE et sur ses probabilités de succès.

Des ententes multiples conclues avec le même partenaire sur une période de temps plus longue sont généralement plus fructueuses.

Lorsqu'il existe des relations continues avec une communauté partenaire pour divers services, il est souvent plus facile de mettre en place et de maintenir de nouvelles ententes. Ainsi, depuis 1991, la bande indienne de Kamloops et la Ville de Kamloops ont négocié quatre ententes de prestation de services, de développement économique et de communication, ainsi qu'une entente de transfert de terres (FCM, 2011).

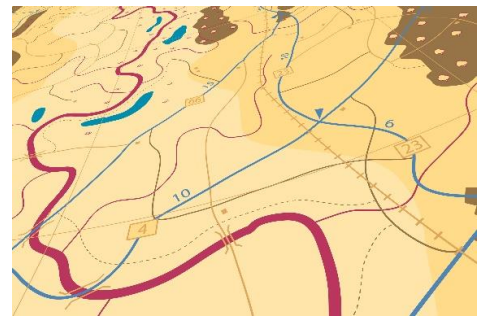


La faisabilité de la mise en place d'une ESE pour la fourniture d'un bien ou d'un service particulier.

Les types de services les plus souvent fournis ou partagés sont les suivants (du plus au moins fréquent) : services d'urgence, transport, administration, services d'eau et d'égout, contrôle des animaux, planification, enlèvement des déchets, loisirs, développement économique, redécoupage administratif et services sociaux. Étant donné la gamme des services et les coûts initiaux, en particulier d'une ESE formelle, une étude de faisabilité est une première étape clé. Qu'elle soit réalisée par le personnel administratif ou par un tiers, elle évalue vos besoins et le potentiel de coopération économique et opérationnelle avec une communauté partenaire. Souvent, les parties intéressées s'en partagent le coût.

La distance géographique peut déterminer le type de services spécifiés par une ESE et leur ampleur.

Les communautés qui concluent des ESE recherchent surtout plus de rentabilité, tout en améliorant, ou du moins en maintenant, des normes de prestation de services. Il faut donc tenir compte de la distance qui sépare les communautés. Par exemple, une entente de service prévoyant une intervention sur tous les incendies ne répondra peut-être pas aux besoins de votre communauté si la communauté partenaire potentielle met longtemps à intervenir. Cependant, si votre communauté a des capacités d'intervention en cas d'incendie et qu'elle cherche seulement un appui dans des incendies de plus grande ampleur, la distance n'est plus aussi importante.



Les ESE portant sur des objectifs de gestion des urgences plus généraux n'empêchent pas nécessairement des communautés séparées par de grandes distances de coopérer. Des communautés isolées d'un point de vue géographique peuvent souhaiter conclure des ESE pour atténuer des risques régionaux d'inondation, par exemple, pour participer à des formations conjointes afin d'être mieux préparées, pour fournir une aide à l'évacuation au cours d'interventions ou mettre en commun des ressources pendant le relèvement. Les évacués disent souvent, par exemple, qu'ils préféreraient être déplacés vers de petites villes près de la région plutôt que vers de grandes villes.

Aide-mémoire pour l'élaboration d'ententes positives

- ✓ Respecter la culture, les valeurs, les croyances, l'histoire et la communauté de l'autre.
- ✓ Se rencontrer en personne en communiquant franchement.
- ✓ Avoir des attentes réalistes, surtout dans le cas de nouvelles relations.
- ✓ Choisir un processus décisionnel ascendant dans lequel les membres de la communauté participent aux consultations.
- ✓ Se montrer intègre et fiable en tenant promesses et obligations.

« Apprenez à connaître les gens avec qui vous avez une ESE. En pleine crise, c'est mieux de savoir à qui on a affaire. Ce qui compte, au fond, c'est encore les relations personnelles. » Interview réalisée dans le cadre du projet

Surtout dans les ententes formelles, si des liens étroits ne sont pas déjà en place entre les communautés voisines, envisagez de nouer une relation plus collaborative avec un partenaire potentiel avant d'entreprendre de définir les détails pratiques d'une ESE.



On peut situer les partenariats sur un continuum allant de peu d'interactions à une entière collaboration (voir l'encadré). Si on le souhaite, on peut

probablement passer d'ESE informelles à formelles une fois les relations de partenariat approfondies. On considère généralement qu'il est judicieux de consolider les bases du partenariat avant de passer à une ESE formelle.

Il faut, pour conclure un accord de collaboration, plusieurs ingrédients clés; à savoir :

- Il existe entre les communautés une compréhension et une confiance mutuelles fondamentales.
- La communauté est prête et capable de s'impliquer.
- Les dirigeants soutiennent l'initiative.
- Les bons partenaires sont invités à participer.
- Le partenariat a élaboré une définition commune du service qui sera partagé ou fourni.
- Le personnel qui fera le travail est trouvé.

TYPES DE PARTENARIATS

Réseautage : Comprend se communiquer des renseignements et apprendre les uns des autres. Demande un temps et des ressources limitées. Utilisé pour réunir des données sur des partenaires potentiels et les ESE.

Coordination : Comprend échanger des renseignements et étudier la possibilité d'harmoniser les services. Peut convenir pour les ESE informelles.

Coopération : Plus structurées avec un plus grand engagement et une plus grande mobilisation. Probablement le niveau minimum pour les ESE formelles.

Collaboration : Plus haut degré de bonne volonté et mobilisation mutuelles créé sur une longue période. Contribue probablement à des ESE fructueuses. (Torres et Margolin,

- Les attentes des partenaires sont clairement formulées.
- Un renouvellement actif des membres garantit la viabilité.

Il faut, entre autres, pour former un partenariat fructueux, surtout entre une communauté autochtone et une municipalité voisine, tenir compte des différences culturelles. Une sensibilisation et des compétences interculturelles augmenteront la confiance, réduiront les malentendus et aideront à planifier et à définir des objectifs communs ainsi qu'à régler les problèmes. On peut, pour faire acquérir des compétences culturelles aux membres de la communauté qui participent au développement d'un partenariat, leur faire faire un exercice d'auto-évaluation suivi d'un dialogue interculturel axé sur les quatre dimensions suivantes :

- Dimension culturelle : Que savez-vous de la culture de l'autre communauté?
- Gouvernance : Que savez-vous de la gouvernance de l'autre communauté?
- Histoire : Que savez-vous de l'histoire de votre communauté partenaire?
- Solidité des relations : Quelle note donnez-vous à vos relations avec l'autre communauté? (FCM, n.d.)

Lignes directrices pour des relations fructueuses

Soyez curieux : Renseignez-vous sur les processus décisionnels, les responsabilités, l'organisation administrative, les activités quotidiennes et les atouts les uns des autres.

Soyez ouvert : Recherchez les points communs dans la vision, les valeurs, les besoins et les aspirations.

Commencez petit : Commencez par des interactions et des projets faciles à réaliser.

Soyez créatif : Définissez une série de protocoles qui aident à renforcer la confiance au sein du partenariat.

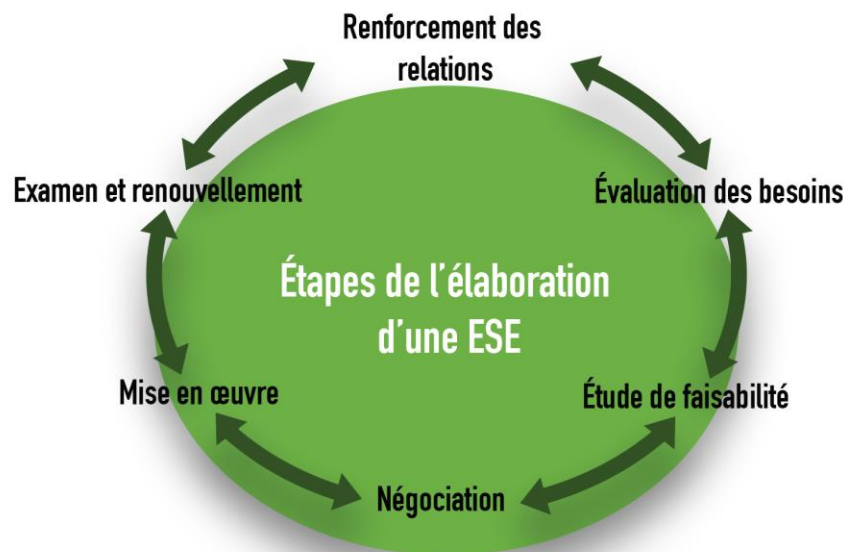


ÉTAPES DE L'ÉLABORATION D'UNE ENTENTE

« Connaissez vos risques, vos besoins, vos capacités. Évaluez vos risques, définissez votre plan et déterminez ce que vous devrez peut-être obtenir de vos voisins. Assurez-vous que ce qu'ils ont répond à vos besoins. »

Il ressort de l'analyse environnementale et des interviews que les étapes suivantes sont essentielles dans l'élaboration des ESE. Ce processus, que reprend le modèle ci-dessous, est circulaire et va dans les deux sens, car chaque étape de la réflexion sur une ESE s'appuiera inévitablement sur des relations et des ententes antérieures. De plus, dans tout processus d'élaboration d'une ESE, les communautés devront peut-être revenir aux étapes précédentes à mesure que se présentent des informations ou que la situation change.

Étapes de l'élaboration d'une ESE :



Il est important de noter qu'il s'agit d'une description idéalisée de la façon souvent plus complexe dont les ESE sont, en réalité, élaborées dans toute communauté. Considérez ce modèle comme un des panneaux indicateurs qu'une communauté peut rencontrer le long de la préparation d'une ESE. Rappelez-vous aussi qu'il est assez courant, et très utile, de commencer par une ESE informelle. Attendez-vous à ce que chaque étape dure plusieurs semaines au moins.

La propre version de l'ESE de chaque communauté devra correspondre à ses besoins et il se peut qu'elle se heurte à des obstacles en chemin. Ainsi, dans une région, une communauté autochtone et la municipalité voisine ont eu un contretemps dans leurs négociations lorsqu'il s'est agi de décider de qui contrôlerait les lieux dans les interventions contre les incendies. Il a fallu un certain temps pour enfin arriver à la solution suivante : les premiers sur place prendraient le contrôle des opérations et une fois le soutien de la deuxième communauté sur les lieux, le service des incendies le plus à même de gérer l'incendie prendrait les rênes.

Voici quelques-unes des activités à prendre en compte à chaque étape de l'élaboration d'une ESE. Là encore, ce sont des suggestions. Chaque communauté devra les adapter à ses besoins et préférences.

RENFORCEMENT DES RELATIONS

Les questions et les approches en ce qui concerne le renforcement des relations sont exposées à la section précédente. On ne saurait, toutefois, trop insister sur cette étape.

- Commencez par cerner les valeurs communes et définir des objectifs communs à toutes les parties à l'entente.
- Envisagez une entente de renforcement des relations avant de passer à une entente sur des questions techniques ou de compétence (voir le lien avec un protocole d'entente à la section suivante).
- Acquérez des connaissances et des compétences interculturelles et développez la confiance et le respect dès le début du processus (voir l'exemple de l'étude de cas sur la Nation sioux des Nakota d'Alexis).
- Si vous le souhaitez, mettez en place des protocoles pour le déroulement des réunions (p. ex. purification, bénédictions, utilisation de la plume ou du bâton d'orateur, etc.).



ÉVALUATION DES BESOINS

- Consultez votre communauté afin d'établir une vision et des objectifs plus larges et de bien comprendre les besoins et les aspirations des membres.
- Repérez les lacunes dans les services à court et à long terme.
- Déterminez quels services pourraient être inclus dans une entente.
- Recourez aux compétences nécessaires pour aider dans l'évaluation.

ÉTUDE DE FAISABILITÉ

- Évaluez d'autres façons de remédier aux lacunes dans les services et déterminez si une ESE pourrait être utile (voir l'exemple de la santé mentale dans l'étude de cas sur la Première Nation de Tobique).
- Évaluez l'adhésion des dirigeants, car sans elle, une ESE intercommunautaire formelle n'est pas possible
 - Une ESE informelle entre des unités opérationnelles concordantes reste possible, comme une entente à l'amiable entre deux services d'incendies
- Évaluez les relations avec le partenaire potentiel afin de déterminer si vous êtes prêts à conclure une ESE.
- Déterminez quel type d'ESE convient probablement le mieux à la situation (entraide/partage; formelle/informelle).
- Organisez une réunion publique pour juger de l'adhésion à l'idée de conclure une ESE afin d'obtenir le service nécessaire.
- Évaluez les coûts, ainsi que les défis techniques et logistiques
 - Évaluez la compatibilité du matériel - p. ex. raccordement aux bornes d'incendie et systèmes de communication radio
- Recourez aux compétences nécessaires pour aider dans l'étude, y compris des tiers fournisseurs de services.

NÉGOCIATION

- Renseignez-vous sur les frais d'utilisation et autres coûts avant d'entreprendre des négociations.
- Une entente fructueuse devrait conduire à une situation gagnant-gagnant. Autrement dit, les partenaires doivent avoir le sentiment que leurs objectifs et leurs besoins seront mieux servis en étant parties à l'entente. Les résultats sont contrastés, mais on a signalé dans l'analyse environnementale et parmi nos participants plusieurs cas de prix anormalement élevés qui pèsent inutilement sur les communautés autochtones (voir une façon de parvenir à un prix équitable dans l'étude de cas sur Wawa).
- Utilisez les ressources et les compétences disponibles pendant les négociations pour élaborer une entente efficace.
- Présentez avec exactitude les capacités de vos organisations et soyez honnête en ce qui concerne toutes les données et les coûts.
- Organisez des réunions en personne.

MISE EN ŒUVRE

- Mettez la nouvelle entente à l'épreuve dans un projet pilote ou un exercice de simulation; faites un suivi des tensions, problèmes ou difficultés relevés.
- Procédez à une formation conjointe ou trouvez d'autres moyens de renforcer les relations opérationnelles (voir l'exemple de l'étude de cas sur le GCPA).
- Rendez compte aux dirigeants et à la communauté du fonctionnement de l'ESE.
- Consultez la communauté partenaire pour suivre les opérations en cours et approfondir les relations.
- Régler sans tarder les différends et les problèmes pour éviter qu'ils ne dégénèrent.
- Consignez toute amélioration à prendre en compte au moment du renouvellement de l'ESE.



EXAMEN ET RENOUVELLEMENT

- Les communautés approfondissant leurs relations, envisagez de passer d'une ESE informelle à une ESE formelle.
- La date d'expiration de l'entente approchant, les deux communautés ont l'occasion de modifier l'ESE et/ou de la repenser.
- Examinez les rapports opérationnels et déterminez ce qui fonctionne bien et ce qui devrait être amélioré.
- Examinez la volonté des dirigeants, de la communauté et du partenaire de poursuivre l'ESE.
- Examinez l'évaluation des besoins et l'étude de faisabilité et évaluez tout changement qui aura une incidence sur une nouvelle ESE.
- Entreprenez une nouvelle série de négociations pour renouveler l'ESE, si vous le souhaitez.



Vous trouverez dans le tableau ci-dessous des questions clés à poser à chaque étape de l'élaboration des ESE.

Étapes des ESE : questions clés

Étapes	Questions clés
Renforcement des relations	Que sait votre communauté au sujet du partenaire potentiel?
	Qu'est-ce que votre communauté a besoins de savoir ou de faire pour pouvoir travailler avec ce partenaire? Comment cela peut-il être accompli?
Évaluation des besoins	Quels services votre communauté fournit-elle? Quelles sont les lacunes?
	Votre communauté a-t-elle actuellement la capacité ou la volonté d'entamer une série de négociations en vue d'ESE?
Étude de faisabilité	Votre partenaire potentiel peut-il combler vos lacunes en matière de services de façon rapide et économique?
	Quels sont les obstacles et les possibilités en ce qui concerne le partage ou la prestation de services?
Négociation	Quelles sont les principales clauses et conditions que votre communauté voudrait voir dans une entente?
	Qui devrait entreprendre ces négociations? Quels sont les délais prévus?
Mise en œuvre	Cette entente permet-elle à votre communauté d'obtenir les services nécessaires?
	D'un point de vue opérationnel, la prestation ou le partage de services se font-ils conformément aux termes de l'entente?
Examen et renouvellement	Globalement, les résultats répondent-ils aux attentes de votre communauté? Souhaitez-vous revoir l'entente?
	Vos besoins ou d'autres aspects ont-ils changé?
	Qu'aimeriez-vous réviser dans la prochaine version de l'entente?

Principes de l'élaboration des ESE

Transparence : Toutes les parties doivent comprendre comment les coûts seront partagés et comment les services seront fournis.

Consultation : Les membres de la communauté doivent être mobilisés et informés.

Équité : La formule de partage des coûts doit être équitable.

Respect : Sachez quelles sont les compétences de l'autre partie et respectez-les; négociez d'administration à administration.

Responsabilité : Attribuez la responsabilité des résultats attendus; veillez à ce que les promesses soient tenues.

Préparation : Faites le travail préparatoire voulu; sachez ce qui est nécessaire et ce qui peut être offert.

Attitude : Faites preuve d'ouverture d'esprit, adoptez une façon de penser qui contribue à l'autodétermination.

Trouver un champion : L'impulsion donnée par quelques personnes passionnées peut aider à faire en sorte que votre communauté n'abandonne pas l'élaboration de l'ESE, même si des obstacles se présentent.

Conseils d'experts : Demandez de l'aide et des conseils pour tout aspect du processus à propos duquel votre communauté n'a pas les connaissances ou les compétences voulues; songez à l'aide d'un négociateur professionnel en cas de difficultés.

ÉLÉMENTS D'UNE ENTENTE

« Assurez-vous qu'il n'y ait pas de surprises dans l'entente et vérifiez que vous signez bien ce que vous pensez. »
Interview réalisée dans le cadre du projet

Les ententes formelles comprennent généralement un certain nombre de normes assez standard. Assurez-vous d'examiner les ententes et modèles existants dans votre région afin d'en trouver un qui réponde mieux aux besoins de votre communauté. Voyez les exemples du tableau ci-dessous.



Dans leur immense majorité, nos participants soulignent qu'il est important de consulter des professionnels avant de conclure une ESE formelle, surtout si votre communauté n'a pas d'expérience ou de compétences internes en matière d'ESE. L'élaboration d'une ESE comprend souvent les éléments suivants :

- Définitions des principaux termes
- Limites du service fourni ou partagé
- Délimitation de la zone de service
- Rôles et responsabilités des parties

GRAND NORD ET PARTENAIRES INDUSTRIELS

Dans le Grand Nord canadien, les ESE sont généralement informelles et s'appuient sur des relations entre le Bureau de gestion des urgences (BGU) et les principaux partenaires commerciaux ou industriels se trouvant à proximité. Souvent, des entreprises privées ont beaucoup plus de moyens que de petites communautés éloignées et sont plus proches que des moyens fédéraux situés dans le Sud. Il est fait face à la plupart des urgences avec du matériel et des bénévoles locaux. Dans les cas plus graves, on fait appel à d'autres moyens, comme des avions et des groupes électrogènes de sites voisins ou d'entreprises commerciales.

Des problèmes peuvent se poser dans les ESE informelles à cause du roulement de personnel, car des relations clés disparaissent. De plus, les questions de responsabilité et d'assurances restent à régler convenablement.

L'officialisation des ESE ne semble pas prioritaire. En fait, comme le reconnaît le code oral du Nord, si quelque chose se passe mal dans ce rude climat, c'est souvent une question de vie ou de mort, alors tout le monde y met du sien. (Interview réalisée dans le cadre du projet)

- Procédures pour demander et fournir de l'aide
- Paiement, remboursement et répartition des coûts
- Indemnisation des accidents du travail
- Responsabilité et immunité
- Procédures de notification
- Protocoles de communication et de production de rapports
- Protocoles de communications inter-opérationnelles
- Mécanisme de règlement des différends
- Durée de l'entente et dispositions pour l'actualiser ou y mettre fin

EXEMPLES D'ENTENTES ET MODÈLES
<u>Sliammon First Nation/Powell River Regional Emergency Assistance Agreement</u>
<u>Nak'azdli Indian Band Council and District of Fort St. James Protocol</u>
<u>Fire Protection Template</u>

MÉCANISME DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Parmi ces éléments, l'inclusion d'un mécanisme de règlement des différends est souvent mentionnée comme étant très importante, car il est tout simplement impossible de prévoir dans l'ESE toutes les situations qui pourraient se présenter. Dans l'idéal, l'entente prévoit une approche graduelle qui encourage les deux parties à se manifester immédiatement dès qu'un problème apparaît. Il est souvent possible dans les étapes initiales d'un désaccord de régler la situation à l'amiable, au niveau opérationnel. Pour ce qui est des problèmes plus graves et de plus longue date, l'ESE devrait expliquer comment entreprendre un processus de règlement des différends plus formel. Il peut s'agir d'une approche graduelle qui va de la négociation à l'arbitrage et/ou de mécanismes substitutifs de résolution des différends.



CONCLUSIONS

« Enfin, il incombe au chef et au conseil de collaborer avec leurs voisins afin de trouver une solution pour assurer à leur communauté une protection adéquate contre les incendies et une bonne gestion des urgences. On ne saurait laisser cette responsabilité aux chefs des pompiers. » (Interview réalisée dans le cadre du projet)

Pourquoi les communautés ne mettent-elles pas d'ententes en place? Souvent, faute de capacités, des problèmes plus immédiats font passer la gestion des urgences au second plan. En fait, un changement de perspective s'impose avec les ESE si on veut devenir plus proactif et être mieux préparé. Est-ce que les ESE en valent la peine? Il semble que oui, de l'avis général. Voici quelques réflexions en conclusion.

Sans les relations, rien n'est possible! Voyez si votre communauté - et les communautés voisines et un peu plus éloignées - est prête à entretenir des relations réciproques respectueuses et attentives aux différences culturelles. En quoi chacun gagnerait-il à l'amélioration de ces relations, y compris dans la gestion des urgences?



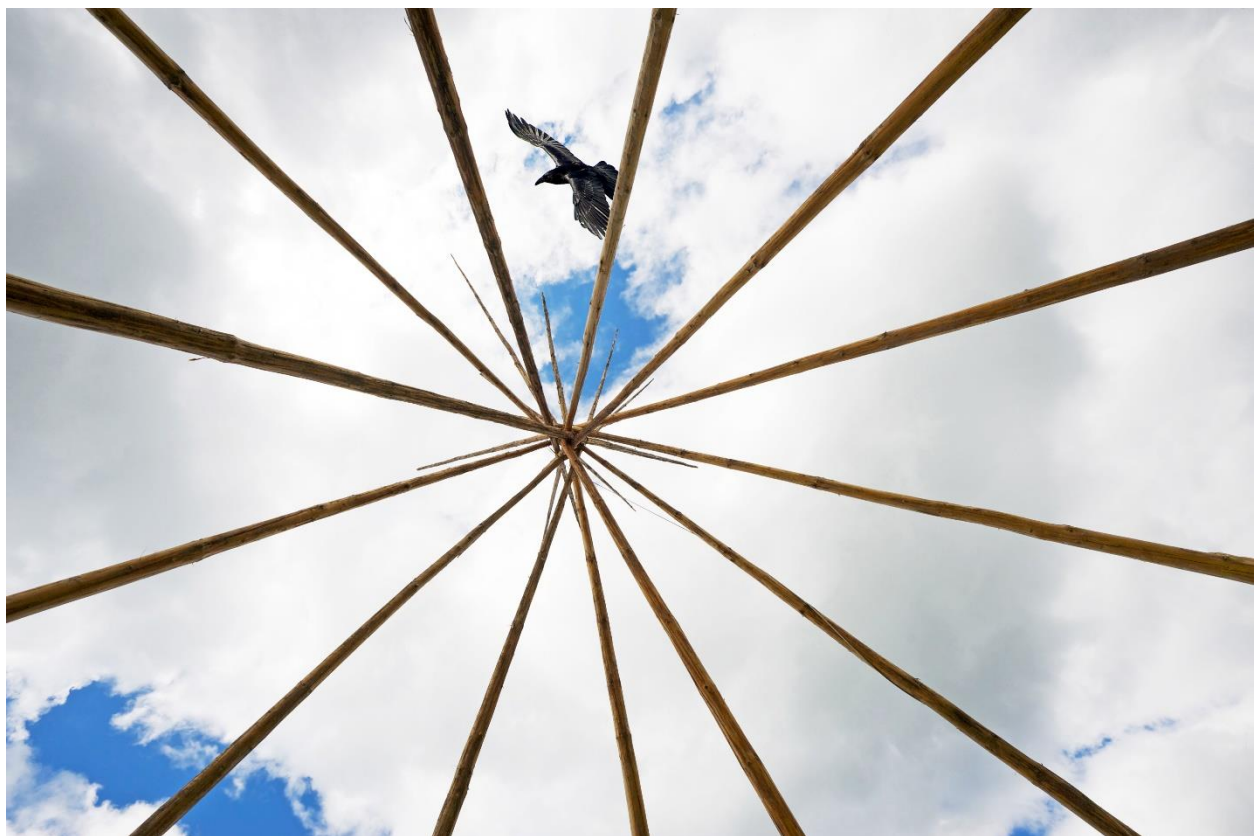
À l'heure actuelle, il y a plus d'ententes passées par des Premières Nations avec des municipalités, mais cette tendance est en train de changer. Les communautés autochtones se redynamisant et commençant à guérir du traumatisme historique, on commence à voir plus d'ententes entre Premières Nations. Envisagez de travailler par l'intermédiaire d'une entité établie, comme un conseil tribal, ou de créer votre propre réseau formel ou informel pour atteindre des objectifs communs et régler des problèmes communs. Vous pouvez aussi envisager de vous associer avec des communautés métisses ou inuites voisines.

Envisagez de négocier une ESE informelle dans un premier temps pour commencer à mieux vous préparer à des urgences. Elle peut porter sur la lutte contre les incendies ou la santé mentale. Soyez créatif au sujet des nombreuses autres façons dont les services pourraient être améliorés en travaillant en collaboration. Pourquoi ne pas engager ensemble un coordonnateur régional des urgences? Ou devenir une communauté d'accueil en cas d'évacuation ou encore former un partenariat pour réduire les effets d'un risque clé, comme le feu ou les inondations?

Ayez toujours les yeux ouverts quand vous concluez des ententes. Connaissez les besoins de votre communauté et sachez ce qu'un partenaire potentiel peut offrir. Concevez votre entente de manière à ce qu'elle réponde à vos besoins culturels, tout en tenant compte d'autres considérations logistiques ou opérationnelles.

Si votre communauté est par malheur frappée par une catastrophe, ce pourrait être une occasion de mieux comprendre l'importance de la gestion des urgences et de la préparation aux urgences. Votre communauté sera peut-être plus disposée à investir du temps, de l'énergie, de l'argent et personnel dans la mise en place d'une ESE.

Les communautés autochtones sont confrontées à beaucoup de problèmes continus et il leur faudra un soutien continu considérable pour se redynamiser et faire revivre les pratiques culturelles, les connaissances traditionnelles et les structures de gouvernance. Les ESE ne sont qu'un petit élément de tout un processus. Ce guide aidera, nous l'espérons, votre communauté à réfléchir à ce qu'elle pourrait faire pour devenir plus résiliente aux catastrophes.



RÉFÉRENCES

- Association of State and Territorial Health Officials (ASTHO). (2012). Emergency Authority & Immunity Toolkit: Mutual Aid and Assistance Agreements. ASTHO Legal Preparedness Series. Retrieved from http://www.astho.org/uploadedFiles/Programs/Preparedness/Public_Health_Emergency_Law/Emergency_Authority_and_Immunity_Toolkit/09-Mutual%20aid%20FS%20Final%203-12.pdf
- Collier, B. (2015). Emergency Management on First Nations Reserves. Library of Parliament Research Publications. Retrieved from <http://www.lop.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2015-58-e.html>
- Federation of Canadian Municipalities. (2011). First Nations - Municipal Community Infrastructure Partnership Program Service Agreement Toolkit. Federation of Canadian Municipalities. Retrieved from https://www.fcm.ca/Documents/tools/CIPP/CIPP_Toolkit_EN.pdf
- Federation of Canadian Municipalities. (n.d.). Self-Assessment Exercise: Relationship. Retrieved from <http://www.fcm.ca/home/programs/past-programs/community-infrastructure-partnership-program/program-resources/workshop-activities.htm>
- First Nations Tax Commission. (2013). Guide to a Facilitated Service Agreement Between First Nations and Local Governments. Retrieved from http://sp.fng.ca/fntc/fntcweb/SA_guide_2014_web_small.pdf
- Hepburn, N., LeSage, E. C., & McMillan, M. L. (2004). Shared Service Arrangements Determinants of Success. A Study of Economic Development and Recreation and Culture: Shared Service Arrangements Among Municipalities of the Alberta Capital Region. Western Centre for Economic Research, University of Alberta. Retrieved from http://webdocs.edmonton.ca/InfraPlan/infra/reports/wcer_shared_service.pdf
- Lac Ste. Anne County. (2016, July 9). County Signs Mutual Aid Agreement with First Nation. Lac Ste. Anne County Municipal Website. Retrieved from <http://lsac.ca/index.php/news/92-county-signs-mutual-aid-agreement-with-first-nationn>
- Municipal Finance Officer's Association of Ontario. (2014). Shared Services in Ontario's Local Public Sector: Localizing Accountability.

- Nelles, J., & Alcantara, C. (2011). Strengthening the Ties that Bind? An Analysis of Aboriginal-Municipal Inter-Governmental Agreements in British Columbia. *Canadian Public Administration*, 54(3), 315-334.
<http://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00178.x>
- Province of Nova Scotia. (2014). Regional Service Delivery Cost Sharing Guide. Retrieved from <https://novascotia.ca/dma/pdf/mun-RSD-cost-sharing-guide.pdf>
- Powell, D., Fixsen, D., & Dunlap, G. (2016). Pathways to Service Delivery: A First Nations' Guide to Developing and Re-negotiating Municipal Service Agreements. Urban Systems. Retrieved from http://www.urbansystems.ca/wp-content/uploads/2014/09/Pathways-to-Service-Delivery_v18_Comp.pdf
- Service Nova Scotia and Municipal Relations (2006) Local Government Resource Handbook Part II - Administration: Section 2.3.1, December Retrieved from <http://www.novascotia.ca/dma/pdf/mun-local-government-resource-handbook-2-3-1.pdf>
- Spicer, Z. (2015). Regionalism, Municipal Organization, and Interlocal Cooperation in Canada. *Canadian Public Policy*, 41(2), 137-150.
<http://doi.org/10.3138/cpp.2014-078>
- Sweetgrass, S. N. (2015). Lack of fed dollars for firefighting forces First Nations to take steps. Aboriginal Multi-Media Society. Retrieved from <http://www.ammsa.com/publications/alberta-sweetgrass/lack-fed-dollars-firefighting-forces-first-nations-take-steps>
- Torres, G. & Margolin, F.S. (2003). The Collaboration Primer. Chicago, IL: Health Research and Educational Trust. Retrieved from <http://www.hret.org/upload/resources/collaboration-primer.pdf>