

Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales

**Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation
Affaires indiennes et Nord Canada**

**17 février 2009
SGGID n° 2091802**

Table des matières

RÉSUMÉ	I
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 POLITIQUE SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES	1
1.2 ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES	2
1.3 RÉCENTS RAPPORTS	3
2. MÉTHODE D'ÉVALUATION.....	5
2.1 EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION.....	5
2.2 PORTÉE ET MOMENT DE L'ÉTUDE	5
2.3 ENJEUX DE L'ÉVALUATION	6
2.4 MÉTHODOLOGIE.....	6
2.5 LIMITES.....	9
3. PORTRAIT DE QUATRE ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES	10
3.1 CONVENTION DU NORD-EST QUÉBÉCOIS AVEC LES NASKAPIS (CNEQ).....	10
3.2 CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT (CDI)	13
3.3 ENTENTE SUR LA REVENDICATION TERRITORIALE GLOBALE DES GWICH'IN (ERTGG).....	16
3.4 ENTENTE SUR LA REVENDICATION TERRITORIALE GLOBALE DES DÉNÉS ET MÉTIS DU SAHTU (ERTGDMS) 20	
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – RÉPERCUSSIONS DES ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.....	23
4.1 RESPECT DES MODALITÉS DES ERTG.....	23
4.2 CLARTÉ ET CERTITUDE À L'ÉGARD DES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET D'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES 29	
4.3 AMÉLIORATION DES RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LES INTERVENANTS	33
4.4 ENVIRONNEMENT STABLE ET PRÉVISIBLE PROPICE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	40
4.5 UNE VOIX POUR LES AUTOCHTONES QUI A DU POIDS DANS LA PRISE DE DÉCISIONS	50
4.6 BIEN-ÊTRE SOCIAL ET CULTUREL DES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES	56
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	67
5.1 CONCLUSIONS	67
5.2 RECOMMANDATIONS	68
5.3 RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	69
ANNEXE A : ORGANISMES DE GESTION DES TERRES ET DES RESSOURCES	73

Les revendications territoriales globales reposent sur l'affirmation de l'existence de droits ancestraux et de titres sur des terres jamais visées par un traité ou un autre acte juridique. Les ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG) sont des traités modernes entre les groupes de requérants autochtones, le Canada et la province ou le territoire concerné. Depuis l'annonce de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications territoriales, en 1973, 21 ententes sur les revendications territoriales globales ont été signées et mises en vigueur, ce qui représente environ 40 % du territoire canadien. Ces ententes impliquent plus de 91 collectivités autochtones et plus de 70 000 personnes.

Le but de la présente étude est d'évaluer l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales et de voir dans quelle mesure les objectifs fixés pour les ERTG sont atteints. Quatre ententes ont été évaluées : la Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis (CNEQ), la Convention définitive des Inuvialuit (CDI), l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (ERTGG) et l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (ERTGDMS).

Pour mener à bien l'évaluation, on a réalisé une analyse documentaire, des entrevues avec les informateurs clés, une analyse comparative des mesures du bien-être communautaire, un examen des documents administratifs et une enquête auprès des membres du conseil de gestion des terres et des ressources et du conseil d'examen environnemental. Les travaux ont été effectués en 2008.

Voici les principales conclusions de l'évaluation.

Respect des modalités des ERTG

Les quatre ententes sur les revendications territoriales étaient axées sur la reconnaissance et la clarification des droits relatifs aux terres des signataires autochtones et sur la désignation de vastes parcelles de terres comme faisant partie de la région désignée et conférant ainsi aux signataires autochtones des droits d'accès spéciaux aux terres et ressources qui s'y trouvent. Chaque entente prévoit le transfert de fonds du gouvernement fédéral aux signataires autochtones. Toutes les ententes prévoient l'établissement d'organismes de gouvernance et d'entités administratives et financières par les signataires autochtones ainsi que la création de conseils de cogestion des terres et des ressources, ainsi que de comités responsables de la gestion des terres et des ressources dans la région désignée, ainsi que de la mise en œuvre des ententes. L'évaluation a permis d'examiner la mesure dans laquelle ces éléments essentiels des ententes ont été respectés. Voici les conclusions tirées des résultats de l'évaluation :

- Les modalités des ententes ont été respectées en ce qui concerne le transfert de fonds et la reconnaissance des droits relatifs aux terres, mais des questions demeurent concernant le niveau de financement continu et la nature des responsabilités fédérales relativement aux organismes de mise en œuvre prévus par les ententes.
- Les comités et conseils de gestion des ressources et des terres prévus dans les ententes ont été établis dans les meilleurs délais et sont largement considérés comme fonctionnant

bien, même si certaines régions désignées ont eu parfois de la difficulté à retenir les membres des comités et conseils et à maintenir un niveau de capacité adéquat chez ces derniers. La nature décentralisée de certains conseils, principalement dans les régions du Sahtu et des Gwich'in, complique le partage de l'expertise et des dépenses. En outre, il demeurera vraisemblablement difficile de recruter et de maintenir en poste des employés qualifiés (ingénieurs, gestionnaires, experts en ressources et en environnement) dans les collectivités éloignées et de très petite taille.

- Bon nombre de représentants autochtones ont l'impression que le gouvernement fédéral est principalement intéressé à mettre en œuvre la lettre des ententes plutôt que l'esprit et l'intention, entravant ainsi le progrès. De ce point de vue, il appert que les objectifs des ententes n'ont pas encore été atteints, malgré le transfert de fonds, la reconnaissance des droits relatifs aux terres et l'établissement d'organismes tel que convenu.

Clarté et certitude à l'égard des droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources

Une des principales motivations pour la négociation des ententes sur les revendications territoriales était la volonté d'établir un environnement plus propice au développement des ressources et de créer d'autres occasions de développement économique, tout en protégeant les intérêts des Autochtones qui déposent des revendications dans les régions désignées. Pour y arriver, il faut établir une plus grande clarté et une meilleure certitude quant aux droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources. On a tenté de créer un environnement plus certain quant aux droits de propriété et d'accès pour réduire les risques associés aux contestations judiciaires et faciliter les investissements. L'évaluation a permis d'arriver aux conclusions suivantes :

- Les ententes sur les revendications territoriales ont réussi, à quelques exceptions près, à déterminer la clarté et la certitude concernant les droits de propriété et d'accès aux terres.
- Plusieurs poursuites ont été déposées dans les régions visées par le règlement de la CBJNQ et de la CNEQ par des non-bénéficiaires, mais aucune autre contestation judiciaire associée aux droits de propriété et d'accès aux terres ou aux droits liés aux ressources.
- On a rarement eu recours à des organismes de règlement formel des différends pour régler les questions relatives aux droits de propriété et d'accès aux terres et il y a eu peu de règlements non officiels de différends.
- Trois différends concernant l'utilisation des terres survenus plus tôt dans la région désignée des Inuvialuit ont été réglés après de longs délais.
- Des informations concernant les droits de propriété et d'accès aux terres peuvent être facilement obtenues et l'industrie s'est informée et a répondu positivement aux nouvelles circonstances, toutefois, il y a encore un certain manque de clarté concernant les droits de propriété et d'accès des résidents des régions désignées dans les T. N.-O.

Amélioration des relations de travail entre les intervenants

Les ERTG visent à améliorer les relations de travail entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, et à clarifier et favoriser une relation de travail positive entre les groupes

autochtones et les promoteurs potentiels provenant de l'extérieur des régions désignées. L'évaluation a permis de conclure ce qui suit :

- Les relations entre les Autochtones et l'industrie ont fondamentalement changé en raison des ERTG et sont bien perçues tant par les Autochtones que par les représentants d'entreprises de l'extérieur.
- Les relations entre les Autochtones et le gouvernement sont demeurées passablement les mêmes qu'avant la conclusion des ententes sur les revendications territoriales malgré certaines améliorations dans certains secteurs.
- On a observé une émergence de coentreprises et d'autres relations de travail étroites entre les entreprises autochtones et les entreprises d'exploitation de ressources non autochtones.
- Les membres autochtones et gouvernementaux des organismes de gestion des ressources et des terres collaborent de manière efficace.
- Les organisations et les structures établies en vertu des ententes ont modifié la dynamique des politiques autochtones internes et mis en évidence le défi de continuer à prendre des décisions à l'échelle des collectivités tout en retirant les avantages des autorités et structures centrales.

Environnement stable et prévisible propice au développement économique

Les ententes sur les revendications territoriales font référence aux objectifs visant à accroître l'autonomie économique des Autochtones et à permettre aux Autochtones de participer à part entière à l'économie du Nord canadien. L'évaluation porte sur la mesure dans laquelle les ERTG ont contribué à créer un environnement propice au développement économique. Les conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- Le régime de réglementation, dans l'ensemble, fonctionne de façon opportune et n'a pas nuï aux investissements et à l'exploitation des ressources.
- Les ententes sur les revendications territoriales ont joué un rôle clé dans la participation accrue des Autochtones à l'économie en contribuant au développement des infrastructures autochtones et au développement d'entreprises autochtones indépendantes et appartenant à la collectivité.
- Un défi demeure : améliorer la qualité de la formation et les occasions d'affaires dans l'économie du Nord. Les dirigeants autochtones ont le sentiment que le manque de soutien au développement économique du gouvernement fédéral, au-delà des programmes généraux, limite les progrès.

Une voix pour les Autochtones qui a du poids dans la prise de décisions

Les quatre ententes règlement sur les revendications territoriales comprennent des dispositions conçues spécialement pour fournir aux signataires autochtones une voix plus puissante dans la prise de décisions à l'égard des terres et des ressources. Cela a été accompli principalement par les organismes de gestion des terres et des ressources établis en vertu des ententes. Les résultats de l'évaluation ont permis de conclure ce qui suit :

- Le régime de gestion des terres et des ressources représente un changement positif dans le rôle que jouent les Autochtones dans la prise de décisions concernant les régions

désignées. Les Autochtones contribuent maintenant aux décisions de développement qui touchent leurs collectivités.

- Les organismes de gestion des terres et des ressources ont tous été établis avec la participation active de membres autochtones. Cependant, des retards dans les nominations et les attributions ont nui au bon déroulement de certaines activités.
- Il faut simplifier le processus de consultation des collectivités et aider les organismes de gestion des terres et des ressources à gérer leur charge de travail et les aspects techniques des propositions de mise en valeur.
- Les organismes de gestion des terres et des ressources réussissent à équilibrer les connaissances scientifiques et traditionnelles dans la prise de décisions.

Bien-être social et culturel des collectivités autochtones

La préservation de la spécificité et de l'identité culturelle est d'une importance primordiale dans les collectivités autochtones et est manifeste dans la plupart des ententes. La Politique sur les revendications territoriales globales reconnaît explicitement le but d'encourager le bien-être culturel et social par la création d'ententes sur les revendications territoriales. L'évaluation examine dans quelle mesure les ententes ont contribué au bien-être social et culturel. Les résultats de l'évaluation permettent de conclure ce qui suit :

- On a observé des gains modestes dans l'emploi, le revenu, l'instruction et le logement dans les régions désignées depuis la mise en œuvre des ententes.
- Une comparaison entre les collectivités autochtones visées par une entente et celles qui ne le sont pas ne permet pas d'associer les gains en bien-être dans les collectivités visées par une revendication territoriale aux ententes sur les revendications territoriales elles-mêmes.
- Le taux de participation au maintien des traditions autochtones est plus faible qu'avant la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, mais est toujours notable.
- La connaissance des langues autochtones est sur le déclin. Les programmes qui utilisent le financement provenant des ententes sur les revendications territoriales et le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux visent à renverser cette tendance.
- Le crime et la toxicomanie sont à la hausse dans les T.-N.-O. Rien n'indique un lien direct avec les ententes sur les revendications territoriales, mais de nombreux résidents des collectivités voient ces ententes comme un vecteur de modernisation qui contribue aux problèmes sociaux.

En conclusion :

- Le gouvernement fédéral a respecté les conditions des ententes sur les revendications territoriales globales en ce qui concerne le transfert de fonds et la reconnaissance des droits relatifs aux terres accordés aux signataires autochtones. De plus, les organismes de gestion, d'administration et de financement ainsi que les offices et les comités de gestion des ressources prescrits aux termes des ententes ont été formés.
- Les ententes sur les revendications territoriales globales ont permis de bien comprendre à qui appartenaient les terres et ce qu'on pouvait faire de ces terres et de leurs ressources.

Les risques de litiges juridiques ont ainsi diminué, et l'investissement s'en est trouvé facilité.

- Le régime de réglementation et de gestion des terres et des ressources établi aux termes des ententes sur les revendications territoriales globales a entraîné la création d'un processus décisionnel axé sur la collaboration et le consensus permettant aux Autochtones de s'exprimer sur les problèmes qui touchent leurs terres et leurs ressources.
- Les ententes sur les revendications territoriales globales ont contribué pour beaucoup au renouvellement du rôle des Autochtones dans l'économie en favorisant le développement des infrastructures autochtones et la création d'entreprises autochtones. Les collectivités se sont ainsi trouvées en bonne posture pour tirer parti des projets d'exploitation des ressources et de développement économique.
- De modestes gains ont été réalisés dans les mesures du revenu, de l'emploi, de l'éducation et du logement dans les régions désignées depuis la mise en place des ententes. Il a par contre été impossible de déterminer si l'amélioration du bien-être est directement liée aux ententes sur les revendications territoriales.
- Le gouvernement fédéral n'a pas bien compris l'importance des coûts et des exigences organisationnelles et formatives associés aux structures de gestion des terres et des ressources et au processus de consultation lié à la gestion des terres et des ressources aux termes des ententes.
- Le gouvernement fédéral n'a pas su soutenir un développement économique ciblé, approprié pour le Nord et axé sur le besoin de formation et d'éducation des résidants, l'élaboration de stratégies de conservation des employés autochtones qui travaillent actuellement et la capacité de trouver des débouchés dans les collectivités éloignées.
- Les représentants autochtones ont l'impression que le gouvernement fédéral désirait avant tout suivre à la lettre les dispositions des ententes sans en respecter l'esprit ni l'intention, ce qui a entravé les progrès. De ce point de vue, les objectifs des ententes n'ont pas encore été atteints, bien que les fonds aient été transférés, que les droits relatifs aux terres aient été reconnus et que les organismes aient été établis comme il avait été convenu. Les différences dans l'interprétation des dispositions objectives sont une preuve que la relation entre le gouvernement fédéral et les signataires autochtones n'a pas encore changé et que l'objectif d'accroître la collaboration et la confiance n'a pas encore été atteint.

Voici les recommandations à AINC :

1. En partenariat avec les organisations autochtones et d'autres ministères et organismes fédéraux, songer à diriger l'établissement d'une politique sur la mise en œuvre des revendications territoriales globales qui clarifierait les rôles et les responsabilités ainsi que l'approche fédérale liée à la mise en place des ententes sur les revendications territoriales globales.

2. Collaborer avec les organismes centraux et d'autres ministères et organismes fédéraux pour former un groupe de travail composé de cadres supérieurs et responsable de se pencher sur les questions susceptibles d'être soulevées lors de la mise en œuvre des ententes.
3. Travailler en partenariat avec les signataires provinciaux, territoriaux et autochtones pour fixer des objectifs précis, déterminer des cibles, contrôler les progrès et adopter des mesures correctives au besoin, en vue d'assurer la mise en œuvre adéquate des ententes.
4. Collaborer avec les offices de gestion des terres et des ressources pour simplifier et consolider les processus de consultation et déterminer les besoins administratifs et les besoins en formation.
5. Favoriser la formation d'employés et la création d'entreprises d'une manière adaptée aux réalités et aux besoins du Nord en tenant compte du coût élevé des programmes dans le Nord.

1. Introduction

Les revendications territoriales globales reposent sur l'affirmation de l'existence de droits ancestraux et de titres sur des terres jamais visées par un traité ou un autre acte juridique. Les ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG) sont des traités modernes entre les groupes de requérants autochtones, le Canada et la province ou le territoire concerné. Les ERTG définissent toute une série de droits et d'avantages des groupes de requérants, dont la pleine propriété de certaines terres situées sur le territoire visé par l'entente, des droits d'exploitation des ressources fauniques, la participation à la gestion des terres, de l'eau, de la faune et de l'environnement sur le territoire visé par l'entente, des indemnisations, le partage des recettes tirées des ressources naturelles, des mesures pour stimuler le développement économique et un rôle dans la gestion des ressources patrimoniales et des parcs situés sur le territoire visé par l'entente. De nombreuses ententes comprennent également des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Le but de la présente étude est d'évaluer l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales et de voir dans quelle mesure les objectifs fixés pour les ERTG sont atteints.

1.1 Politique sur les revendications territoriales globales

En 1973, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Calder*, qui portait sur la revendication des Nisga'a relative au titre sur leurs terres traditionnelles en Colombie-Britannique, le gouvernement du Canada a établi une politique concernant le règlement des revendications territoriales des Autochtones. La présentation d'*En toute justice : une politique des revendications des autochtones*, aujourd'hui intitulé « Politique sur les revendications territoriales globales », visait alors à établir les principes de la négociation de traités modernes, proposés à l'origine dans l'énoncé de politique d'Affaires indiennes et Nord Canada (AINC) de 1973.

Cette politique vise alors à établir un processus de négociation fondamental et équilibré dans le but de définir de façon durable les droits aux terres et aux ressources. La politique d'origine, réaffirmée en 1981, échange les revendications de droits autochtones non définis contre une série de droits et d'avantages précisés dans une entente sur des revendications territoriales. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants issus d'ententes sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

En décembre 1986, on annonce que des modifications importantes seront apportées à la *Politique sur les revendications territoriales globales*. On étend notamment la portée des négociations des revendications globales afin d'y inclure les droits d'exploitation des ressources fauniques extracôtières, le partage des recettes de l'exploitation des ressources, une participation aux décisions en matière d'environnement et un engagement à négocier l'autonomie gouvernementale. La politique modifiée comprend également l'obligation de négocier les plans de mise en œuvre de toutes les ententes. La politique de 1986 prévoit aussi l'intégration des gouvernements provinciaux et territoriaux à titre de partenaires à la table de négociation et leur

permet de protéger les droits appartenant à des tiers. De plus, deux nouveaux termes – « clarté » et « certitude » – sont ajoutés à la version revue et corrigée.

1.2 Ententes sur les revendications territoriales globales

Le premier règlement de revendications territoriales mènera à la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) avec les Cris et les Inuits du Nord du Québec, en 1975. Depuis l'annonce de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications territoriales, en 1973, 21 ententes sur les revendications territoriales globales ont été signées et mises en vigueur, ce qui représente environ 40 % du territoire canadien. Ces ententes impliquent plus de 91 collectivités autochtones et plus de 70 000 personnes. La plupart des ententes ont été signées au milieu ou à la fin des années 1990. La plus récente, l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, a été signée en 2008. Les revendications en cours couvrent environ 20 % du territoire canadien et concernent 270 collectivités autochtones, soit environ 200 000 personnes.

En plus de son rôle prépondérant dans les négociations, AINC a été délégué pour coordonner et superviser l'exécution des obligations fédérales, ce qui implique le suivi des activités de ministères fédéraux comme Pêches et Océans Canada, le Service canadien de la faune, Parcs Canada, Industrie Canada, Transports Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, de même que le respect de ses obligations ponctuelles et à long terme conformément aux termes des ententes. Les ministères et organismes doivent s'assurer que leurs politiques, leurs programmes, leurs statuts et règlements et leurs activités sur le terrain sont conformes aux ententes sur les revendications territoriales.

Les signataires autochtones et les organismes de gestion des terres et des ressources créés en vertu des ententes collaborent régulièrement avec les ministères et organismes fédéraux à des recherches, à l'élaboration de stratégies de gestion, à la prise de décisions, aux efforts pour assurer l'application de ces décisions et au contrôle de la conformité dans les territoires visés par les ententes.

En tant que cosignataires des ententes et des plans de mise en œuvre, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont chargés de veiller à ce que les obligations qui relèvent de leur champ de compétence soient acquittées en temps opportun et que les lois, politiques, programmes et activités concernant les territoires visés par les ententes soient conformes à celles-ci.

L'approche privilégiée pour évaluer les ERTG part du principe que les parties d'une entente ont une bonne idée de ce qu'elles veulent obtenir du règlement et de la mise en œuvre des ententes. La liste qui suit, qui regroupe les réalisations attendues, est le résultat du mélange de l'information contenue dans la *Politique sur les revendications territoriales globales* du Canada, les préambules et chapitres des ententes et des ententes parallèles et les entrevues. Les points suivants illustrent les nombreux intérêts communs des parties signataires des ententes :

1. établir la certitude et la clarté quant aux droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources;

2. assurer la participation des groupes autochtones dans la prise de décisions relatives à l'utilisation, à la gestion et à la conservation des espèces sauvages, des terres, de l'eau et des autres ressources;
3. créer les conditions favorisant l'émergence de nouvelles structures de gouvernance autochtone et les relations au sein des gouvernements fédéral et provinciaux et des gouvernements autochtones locaux et régionaux;
4. créer un environnement stable pour l'investissement dans la région désignée pour les Autochtones et les non-Autochtones;
5. fournir les outils pour la poursuite des relations économiques et spirituelles entre les Autochtones et la terre;
6. encourager et promouvoir l'autosuffisance et le bien-être culturel et social des Autochtones;
7. fournir aux collectivités autochtones les outils pour participer activement à l'économie nationale;
8. assurer la reconnaissance des traditions et valeurs culturelles des Autochtones dans la société canadienne dans son ensemble.

1.3 Récents rapports

Voici les récents rapports liés aux revendications territoriales globales :

- l'étude du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada, qui conclut que la politique fédérale et les structures organisationnelles actuelles ne permettent pas de gérer la mise en œuvre des traités modernes et les questions complexes découlant de ces ententes¹.
- l'examen du régime de réglementation dans le Nord, qui conclut que le régime actuel dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) est beaucoup trop complexe et n'est pas viable dans sa forme actuelle, vu les capacités locales et les demandes techniques et la charge de travail qui reposent sur les nouveaux organismes de consultation et de réglementation².
- le rapport de la vérificatrice générale du Canada sur la Convention définitive des Inuvialuit, qui conclut qu'AINC ne s'est pas acquitté de certaines de ses importantes obligations et responsabilités de gestion liées à l'exécution des obligations fédérales découlant de la Convention³.

¹ *Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires, Rapport intérimaire, Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada*, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mai 2008.

² *La voie de l'amélioration : examen du régime de réglementation dans le Nord*, Neil McCrank, représentant spécial du ministre, mai 2008.

³ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 3, « Convention définitive des Inuvialuit », octobre 2007.

- le rapport de l'Institut de recherche en politiques publiques, qui porte sur la qualité de vie des Autochtones visés par un traité moderne d'après l'expérience des Cris de la baie James et des Inuits du Québec⁴.

⁴ *Aboriginal Quality of Life under a Modern Treaty – Lessons from the Experience of Cree Nation of Eeyou Istchee and the Inuit of Nunavik*, IRPP, août 2008.

2. Méthode d'évaluation

2.1 Exigences en matière d'évaluation

En 1998, un rapport de la vérificatrice générale du Canada recommande qu'AINC « [évalue] régulièrement et en temps opportun la mise en œuvre des règlements »⁵. L'année suivante, le Comité permanent des comptes publics recommande qu'AINC élabore un cadre d'évaluation et un plan pluriannuel d'évaluation des ententes sur les revendications territoriales. En 2002, un cadre d'évaluation des ERTG est élaboré à la suite de vastes consultations. En septembre 2004, le Conseil du Trésor demande au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de proposer un échéancier pour l'évaluation des résultats de toutes les ERTG mises en œuvre depuis au moins 10 ans. En 2006, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne prépare un plan d'évaluation pluriannuel⁶.

La présente évaluation de l'incidence des ententes répond aux engagements pris envers la vérificatrice générale, le Comité permanent des comptes publics et le Conseil du Trésor, ainsi qu'aux exigences de renouvellement des autorisations en 2010.

2.2 Portée et moment de l'étude

Les ERTG considérées lors de l'évaluation devaient avoir été mises en place depuis au moins 10 ans et ne pas être en négociation en vue d'un renouvellement. L'évaluation porte donc sur les quatre ententes suivantes⁷ :

- Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis (CNEQ);
- Convention définitive des Inuvialuit (CDI);
- Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (ERTGG);
- Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (ERTGDMS).

Une étude préparatoire menée en 2007 a permis de faire ressortir les résultats prévus des ententes, les problèmes à régler, les indicateurs de progrès et les sources de renseignements disponibles. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation en septembre 2007, et le travail sur le terrain a été effectué tout au long de 2008. Un comité directeur interne d'AINC, soutenu par un comité consultatif distinct

⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, chapitre 14, *Affaires indiennes et du Nord Canada — Les revendications territoriales globales*, septembre 1998.

⁶ Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, AINC, *Plan pluriannuel d'évaluation des répercussions des ententes sur les revendications territoriales globales* (en place depuis au moins 10 ans), 27 février 2006.

⁷ On y trouve également certaines constatations partielles concernant la portion de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) relative aux Inuits, puisqu'ils faisaient partie, au départ, de l'évaluation, mais qu'ils n'ont pu y participer en raison d'autres engagements.

composé notamment de signataires autochtones, a modifié les huit objectifs de départ pour en arriver aux six sujets de l'évaluation.

2.3 Enjeux de l'évaluation

L'évaluation porte sur six grands sujets qui correspondent aux résultats attendus :

1. Respect des dispositions des ERTG
2. Clarté et certitude quant aux droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources
3. Amélioration des relations de travail entre les intervenants
4. Environnement stable et prévisible pour le développement économique
5. Participation réelle et effective des Autochtones à la prise de décisions
6. Bien-être social et culturel des collectivités autochtones

2.4 Méthodologie

Analyse documentaire

L'analyse des documents provenant des secteurs privé et public est divisée en cinq grandes sections : la cogestion de l'environnement, la terre et les ressources, le développement économique, la promotion de l'autosuffisance, le bien-être culturel et social, la gouvernance et les relations intergouvernementales.

Élaboration des portraits des ERTG

On a rédigé un portrait des quatre ententes sur les revendications territoriales globales couvertes par l'étude, dans lequel on présente l'historique et l'histoire des résidants des régions désignées, les dispositions de l'entente, les approches privilégiées et les organismes créés pour sa mise en œuvre ainsi que les principaux problèmes qui ont surgi au cours des premières années de mise en œuvre.

Analyse des données

Analyse comparative des mesures de bien-être communautaire d'AINC : Grâce aux mesures du bien-être dans les collectivités autochtones établies par la Direction de la recherche et de l'analyse d'AINC, les évaluateurs pourront évaluer les changements de certaines caractéristiques entre 1981 et 2001, y compris dans le cas des collectivités couvertes par les quatre ERTG.⁸ Ce volet de recherche compte trois types d'analyse :

- l'analyse des changements de chacune des mesures et du bien-être global des collectivités et de l'ensemble de la région désignée, de 1981 à 2001;
- l'analyse comparative des collectivités cibles et des résultats de collectivités autochtones dont la taille et le contexte sont similaires mais où aucune entente sur les revendications territoriales globales n'a été conclue;
- l'analyse comparative des collectivités cibles et des résultats de collectivités non autochtones dont la taille et le contexte sont similaires.

⁸ Les données du Recensement 2006, qui permettront ce genre d'analyse, seront disponibles au printemps 2009.

Données du Bureau des statistiques du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) :
Compilation et analyse des données du Bureau des statistiques du GTNO sur différents sujets, dont la participation au maintien des traditions autochtones, le niveau de connaissances des langues autochtones locales, le taux de criminalité et le taux de toxicomanie.

Analyse des données et documents administratifs

Voici les données et documents administratifs analysés :

- rapports annuels des conseils et des comités;
- données provenant des conseils de gestion des ressources sur les demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux et sur les décisions subséquentes;
- données provenant d'organisations autochtones et d'organismes du GTNO sur les entreprises non autochtones en opération dans les régions désignées, dont les coentreprises;
- rapports annuels et autres rapports sur le développement économique et politique des Autochtones et rapports, annuels et autres, d'organismes d'investissement;
- rapports et documents descriptifs provenant des ministères fédéraux, du gouvernement du Québec, du GTNO et d'organisations autochtones sur différents sujets, dont le développement économique, la formation et les programmes éducatifs, les programmes linguistiques et culturels et les programmes et services sociaux.

Enquête auprès des membres du conseil de gestion des terres et des ressources et du conseil d'examen environnemental

L'enquête a permis de demander aux représentants des Premières nations et du gouvernement membres des conseils de gestion des terres et des ressources s'ils trouvaient que les procédures de délivrance de permis de leur conseil étaient efficaces, si l'on prenait en compte le point de vue des Autochtones dans le processus décisionnel, s'ils croyaient que l'on parvenait à un juste équilibre entre les intérêts économiques, les intérêts environnementaux et les intérêts liés à la gestion des ressources, et quelle était la nature et l'étendue de la collaboration entre les membres issus des Premières nations et du gouvernement.

L'enquête a été menée à l'automne 2008 auprès de 61 personnes, membres de 11 différents conseils. Le taux de réponse s'élève à 52 %, et les réponses sont bien réparties parmi les organismes participants. Tous les conseils et comités participants sont représentés parmi les répondants.

Rencontres communautaires

Des rencontres communautaires ont été tenues à Kawawachikamach, dans le cas de l'entente avec les Naskapis, et à Inuvik, Aklavik et Paulatuk, dans le cas de l'entente avec les Inuvialuit. Comme les rencontres communautaires n'ont pas réussi à attirer un nombre suffisant de personnes pour représenter le point de vue des résidents au sujet des revendications territoriales, aucune rencontre n'a été organisée pour l'entente avec les Gwich'in et celle avec les Dénés et les Métis du Sahtu. On a plutôt choisi de rencontrer un plus grand nombre d'informateurs clés de la collectivité, dont des aînés, des enseignants et des travailleurs sociaux.

Entrevues avec les informateurs clés

Au total, 216 informateurs clés ont été rencontrés en entrevue. La majorité de ces entrevues se sont déroulées sur place.

- *Administration centrale d'AINC* (28 entrevues) : Secteur des traités et du gouvernement autochtone, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, Affaires du Nord, Secteur des terres et du développement économique, Secteur des opérations régionales.
- *Bureaux régionaux d'AINC* (10 entrevues) : région du Québec et région des T.N.-O.
- *Autres ministères et organismes* (16 entrevues) : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Agence canadienne d'évaluation environnementale, Parcs Canada, Ressources naturelles Canada, Justice Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Transports Canada, Développement économique Canada pour les régions du Québec, Santé Canada, Patrimoine Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Industrie Canada.
- *Gouvernement du Québec* (cinq entrevues) : Secrétariat aux affaires autochtones.
- *Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest* (cinq entrevues) : Affaires autochtones et Relations intergouvernementales, Bureau du transfert des responsabilités, Bureau des statistiques du GTNO, Éducation, Culture et Emploi, Collège Aurora⁹.
- *Gouvernement du Yukon* (deux entrevues) : Environnement Yukon, ministère du Conseil exécutif.
- *Dirigeants de groupes autochtones et membres de collectivités autochtones* (132 entrevues) :

Entente	Personnel et dirigeants politiques	Personnel et membres du conseil	Aînés	Autres ¹⁰	Total
Naskapi	7	2	2	17	28
Sahtu	17	7	3	7	34
Gwich'in	14	10	3	7	34
Inuvialuit	11	5	4	16	36
Total	49	24	12	47	132

- *Industrie* (18 entrevues) : Association canadienne des producteurs pétroliers, Association minière du Canada, Association canadienne du gaz, Small Explorers and Producers Association of Canada, Chambre des mines des T.N.-O., firmes québécoises sélectionnées, firmes sélectionnées des T.N.-O.

⁹ Le Collège Aurora est un organisme créé et financé par le GTNO.

¹⁰ Propriétaires d'entreprise, enseignants, travailleurs sociaux, résidents autochtones de longue date et anciens dirigeants politiques et dirigeants d'entreprise.

2.5 Limites

La capacité d'évaluer l'incidence des ententes sur les revendications territoriales a été limitée en raison :

- *de l'accès limité à des données de référence* : Les données de référence nécessaires pour comparer les résultats actuels des mesures du progrès sont rares. On a dû comparer les données actuelles aux inférences tirées des entrevues menées auprès de résidents locaux bien informés du contexte au moment de la conclusion de l'entente.
- *de la nécessité de s'appuyer sur les entrevues avec des informateurs clés comme source de données* : Dans la mesure du possible, les constatations de l'évaluation s'appuient sur des sources de données multiples, et les constatations tirées des entrevues ont été comparées à d'autres sources de données. Dans certains cas, les évaluateurs n'ont pas réussi à obtenir des données additionnelles; les constatations de l'évaluation découlent alors uniquement des entrevues menées auprès des informateurs clés. On précisera, dans le rapport, si les constatations découlent uniquement du point de vue exprimé par les informateurs clés.
- *du degré d'exactitude des données de recensement dans les collectivités éloignées* : les dirigeants autochtones des régions désignées sont d'avis que les données de recensement des collectivités éloignées pourraient ne pas être exactes en raison du faible taux de participation des répondants. Ce point de vue n'est partagé ni par les fonctionnaires de Statistique Canada ni par les chercheurs du Ministère.
- *de l'analyse limitée du bien-être social* : Nous étions conscients que, en choisissant l'analyse comparative des mesures de bien-être communautaire comme indicateur indirect de la santé sociale dans les régions désignées, l'évaluation serait restreinte par l'application de ces mesures. Le comité directeur a accepté cette approche avant le début de l'évaluation en raison des contraintes de temps et de la portée de ladite étude.

3. Portrait de quatre ententes sur les revendications territoriales globales

3.1 Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis (CNEQ)

Région désignée : 1 165 286 km²

Terres désignées : 326,8 km² de terres de la catégorie I (appartenant aux Naskapis); 4 144 km² de terres de la catégorie II (droits exclusifs); 1 000 000 km² de terres de la catégorie III (droits partagés entre les Cris et les Inuits)

Date du règlement : CNEQ (31 janvier 1978); *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (14 juin 1984); Entente concernant la mise en œuvre de la CNEQ (13 septembre 1990)

Population : (2007) 809 bénéficiaires

Collectivité : Kawawachikamach

Règlement financier : Un transfert de capital de 9 000 000 \$ à verser sur un maximum de douze ans et demi, en fonction de l'importance du partage annuel des recettes d'Hydro-Québec; un transfert de capital supplémentaire de 1 700 000 \$ en 1990; un transfert de capital supplémentaire de 900 000 \$ en 1997 pour le développement économique.

Contexte de l'entente

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) est signée en 1975 par les gouvernements du Canada et du Québec, les Cris et les Inuits du Nord du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie-James et Hydro-Québec. Les Naskapis, qui sont les anciens résidents des terres visées par l'entente, ont tenté sans succès de participer aux négociations de la CBJNQ. Les parties de la CBJNQ reconnaissent finalement la légitimité de la revendication des Naskapis et entreprennent des négociations, qui mènent à la signature de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), le 31 janvier 1978. Grâce à cette entente, les Naskapis sont désormais visés par les dispositions de la CBJNQ.

Aucun plan de mise en œuvre n'est prévu dans la CNEQ; toutefois, la décision de la Compagnie minière IOC de mettre fin à ses activités près de Schefferville, en 1982, a eu une incidence profonde sur la mise en œuvre de la CNEQ, particulièrement en ce qui a trait aux dispositions relatives à la santé, aux services sociaux, à la formation et à la création d'emplois. Les changements survenus à Schefferville amènent les Naskapis et le gouvernement du Canada à

entreprendre, à la fin des années 1980, une évaluation conjointe des responsabilités du Canada en vertu de la CNEQ. Ces négociations mènent à la signature de l'Entente de mise en œuvre de la Convention du Nord-Est québécois, le 13 septembre 1990.

Objectifs de l'entente

Aucun objectif général n'a été fixé dans le préambule de la CNEQ, comme c'est le cas dans les trois autres ententes visées par l'étude. Différentes parties de l'entente font toutefois référence aux objectifs de mesures particulières.

Terres reconnues

La superficie totale de la région désignée de la CNEQ est la même que celle de la CBJNQ, soit 1 165 286 km². Les Naskapis ont reçu 326,8 km² de terres de la catégorie I et 4 144 km² de terres de la catégorie II. Les 1 000 000 km² qui restent sont des terres de la catégorie III, partagées entre les Inuits et les Cris.

Droits reconnus

Les Naskapis ont échangés leurs revendications, droits et intérêts territoriaux contre d'autres droits et avantages, tel que précisé dans l'entente. Cela comprend la participation à un régime de protection sociale et environnementale, le développement économique, les droits de chasse, de pêche et de piégeage et la création d'institutions publiques régionales de compétence provinciale dans le domaine de l'éducation et des services de santé.

Les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Naskapis varient en fonction de la catégorie de terres. Les terres de la catégorie I sont destinées à l'usage exclusif des Naskapis, qui conservent leur résidence principale de Kawawachikamach. Les terres de la catégorie II relève de la compétence provinciale, mais les Naskapis détiennent les droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage sur ces terres, ainsi que le pouvoir de participer à la gestion de ces activités. Les terres de la catégorie III, partagées entre les Inuits et les Cris, accordent à ces groupes le droit exclusif de pêcher certaines espèces, de chasser certains mammifères à fourrure et de participer à l'administration et au développement de ces terres. Le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, Hydro-Québec et la Société de développement de la Baie-James détiennent des droits particuliers sur l'exploitation des ressources des terres de la catégorie III, sous réserve des résultats des études d'impact effectuées par les gouvernements fédéral et provincial.

Les gouvernements du Québec et du Canada versent tous deux des indemnités financières aux Naskapis, qui sont administrées par la Société de développement des Naskapis.

Mise en œuvre

En 1984, le Parlement du Canada adopte la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* afin de mettre en œuvre les dispositions de la CBJNQ et de la CNEQ concernant la gouvernance locale des collectivités. La *Loi* prévoit la création et la tenue d'un registre des terres des Cris et des

Naskapis et d'une commission crie-naskapie. Si aucun plan de mise en œuvre n'est prévu dans l'entente originale, cela n'est plus le cas dans celle de 1990.

L'Entente de mise en œuvre de la CNEQ de 1990 explique en détail comment le Canada s'acquittera de ses responsabilités, à savoir :

- en créant un comité interministériel qui servira de moyen de communication entre les différents ministères fédéraux et les organismes naskapis concernés dans les dossiers liés à la CNEQ;
- en mettant en place une méthode de règlement des différends;
- en fournissant des fonds pour les dépenses en capital et des fonds de fonctionnement et d'entretien;
- en créant un groupe de travail (Canada-Naskapi) pour étudier les moyens d'améliorer l'emploi chez les Naskapis.

La CBJNQ et la CNEQ prévoient que les organismes de consultation travaillent de concert avec les gouvernements du Québec et du Canada. Les Naskapis ont deux représentants au sein du Comité conjoint - Chasse, pêche et piégeage. Les représentants de l'Administration régionale Kativik, qui compte des membres issus de la Première nation naskapie, siègent à la Commission Kativik de la qualité de l'environnement, au Comité consultatif pour l'environnement Kativik et au Comité fédéral d'examen des répercussions Nord. À ce jour, aucun représentant des Naskapis n'a fait partie de ces organismes. Par ailleurs, on a créé le Comité naskapi de l'éducation afin qu'il donne des conseils en ce qui concerne la gestion de l'école de Kawawachikamach, financée à 75 % par le gouvernement du Canada.

Autonomie gouvernementale

L'entente ne comprend aucune disposition relative à l'autonomie gouvernementale.

Modalités financières

La CNEQ de 1978 prévoit l'octroi de 9 000 000 \$, des terres visées par le traité, de droits et de bénéfices aux Naskapis. L'entente de mise en œuvre de la CNEQ (signée le 13 septembre 1990) octroie aux Naskapis un paiement additionnel ponctuel de 1 639 840 \$.

Les Naskapis continuent de recevoir du financement permanent par l'intermédiaire d'une subvention d'investissement (1 448 400 \$ en 2007-2008), laquelle est rajustée en fonction de l'inflation selon le taux approuvé pour la portion du budget d'AINC visant les programmes destinés aux Indiens et aux Inuits. L'entente sur les immobilisations de la collectivité naskapie, qui est en vigueur du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2010, couvre divers projets d'immobilisations à Kawawachkamach.

Les Naskapis reçoivent aussi une subvention de fonctionnement et d'entretien (5 140 233 \$ en 2007-2008), qui est rajustée selon la population et l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale. L'entente de paiement de transfert avec les Naskapis visant le fonctionnement et l'entretien est aussi en vigueur du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2010. Elle prévoit les services de l'administration locale fournis par la Nation naskapie de Kawawachikamach.

3.2 Convention définitive des Inuvialuit (CDI)

Région désignée : droits de surface et droits tréfonciers sur 13 000 km²; droits de surface sur 77 700 km²

Terres désignées : six îlots de 1 800 km² autour de chaque collectivité; 2 070 km² dans la région du cap Bathurst; titre de surface sur 77 700 km² de terres

Date du règlement : 5 juin 1984

Population : (2007) 3 812 participants¹¹

Collectivités : Aklavik, Holman, Inuvik, Paulatuk, Sachs Harbour et Tuktoyaktuk

Règlement financier : Transferts de capital de 78 000 000 \$ (dollars de 1984) sur plus de 15 ans (à partir de 1984); un transfert ponctuel de 10 000 000 \$ en 1984 (Fonds de promotion économique); un transfert ponctuel de 7 500 000 \$ en 1984 (Fonds de développement social)

Contexte de l'entente

Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, les terres et les ressources non renouvelables relèvent de la compétence fédérale. Toutefois, certaines ressources renouvelables sont de compétence territoriale; les territoires participent donc pleinement aux négociations et à l'application de la politique sur les revendications territoriales.

Les Inuvialuit n'ont jamais signé de traité avec le Canada, bien que dans les années 1970 ils aient créé un organisme, le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA), afin d'avoir voix au chapitre de leur avenir. Par l'intermédiaire du CEDA, les Inuvialuit ont déposé une demande officielle au gouvernement du Canada pour négocier leurs revendications territoriales et leur autonomie gouvernementale. Les revendications des Inuvialuit sont acceptées à des fins de négociation le 13 mai 1976. Le gouvernement du Canada et le CEDA signent la Convention définitive des Inuvialuit (CDI) le 5 juin 1984. Il s'agit de la première entente sur des revendications territoriales globales conclue au nord du 60^e parallèle, et la première à l'être ailleurs qu'au Québec.

Objectifs de l'entente

Les objectifs fondamentaux formulés par les Inuvialuit et reconnus par le Canada sont :

- de sauvegarder l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuit au sein d'une société nordique en évolution;

¹¹ Les Inuvialuit admissibles aux avantages en vertu de la CDI sont appelés « participants » au lieu de « bénéficiaires ».

- de permettre aux Inuvialuit d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale;
- de protéger et préserver les espèces sauvages, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

Comme dans toute autre entente sur les revendications territoriales, cette entente contient d'autres objectifs concernant des mesures particulières.

Terres reconnues

Les Inuvialuit obtiennent les droits de surface et les droits tréfonciers sur 13 000 km² : six îlots de 1 800 km² autour des collectivités d'Aklavik, de Holman, d'Inuvik, de Paulatuk, de Sachs Harbour et de Tuktoyaktuk, ainsi que 2 070 km² dans la région du cap Bathurst. De plus, les Inuvialuit obtiennent les droits de surface sur 77 700 km² de terre dans la région désignée des Inuvialuit (RDI). Les Inuvialuit, par l'entremise de la Société inuvialuit de gestion foncière, détiennent les titres de ces terres, bien qu'ils doivent respecter les droits existants, comme les terrains loués. Lorsque les Inuvialuit détiennent les droits tréfonciers, ils reçoivent le produit de l'exploitation des ressources sur ces terres. Les terres visées par l'entente ne comprennent pas les sites actuels des collectivités, dont la taille varie de 3,9 à 13 km².

Droits reconnus

L'entente octroie certains droits et avantages aux Inuvialuit en échange de leur accord de se départir de leurs intérêts de par l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres. Cela comprend les droits d'exploitation des ressources fauniques, les initiatives socioéconomiques et la participation à la gestion des ressources fauniques et de l'environnement.

Mise en œuvre

La CDI ne contient pas de plan de mise en œuvre, puisqu'elle est antérieure à la politique de 1986, qui exige que les ententes sur les revendications territoriales soient accompagnées d'un plan de mise en œuvre. En 1986, un comité de coordination de la mise en œuvre formé de représentants des Inuvialuit, du gouvernement du Canada, du gouvernement du Yukon et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est créé. Ce comité est en fonction et produit des rapports jusqu'en 1989, après quoi il devient inactif. En 1999, les mêmes parties conviennent de remettre sur pied le comité de coordination de la mise en œuvre de la CDI. Le comité continue de contrôler le respect des obligations de chacune des parties prévues dans l'entente et de rédiger des rapports annuels.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'entente, on a créé différentes sociétés inuvialuit pour assurer la gestion des finances, du développement économique et des dossiers sociaux et culturels au nom de la population, dont :

- la Société régionale inuvialuit (SRI), composée de six sociétés communautaires d'Aklavik, de Holman, d'Inuvik, de Paulatuk, de Sachs Harbour et de Tuktoyaktuk;
- la Société inuvialuit de gestion foncière et la Commission inuvialuit d'administration des terres;

- la Société inuvialuit de placement, la Société inuvialuit de développement et l’Inuvialuit Petroleum Corporation;
- le Conseil de gestion du gibier.

Ententes d’autonomie gouvernementale

Le processus d’acquisition de l’autonomie gouvernementale débute en 1993 avec la conclusion d’une entente entre les Inuvialuit et les Gwich’in en vue de négocier la création d’un gouvernement public régional dans la région de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie. En mars 2005, le Conseil tribal des Gwich’in décide de ne pas participer au processus; les Inuvialuit, quant à eux, poursuivent leurs négociations avec le gouvernement fédéral. Le 30 mai 2007, le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la Société régionale inuvialuit signent l’Entente sur le processus d’autonomie gouvernementale et le calendrier des négociations des Inuvialuit, comme point de départ des négociations en vertu de l’entente de principe, négociée conjointement avec les Gwich’in. On cherche à parvenir à un accord définitif conforme au paragraphe 4(3) de la CDI pour concrétiser le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale des Inuvialuit.

Modalités financières

En vertu des modalités financières de l’entente, les Inuvialuit ont droit à un transfert de capital non imposable de 78 000 000 \$ (en dollars de 1984), payable sur 14 ans. Ils reçoivent également un versement ponctuel de 10 000 000 \$ pour un fonds de promotion économique et 7 500 000 \$ pour un fonds de développement social. Le Canada retirera du montant initial du transfert de capital à la Société inuvialuit de développement les quelque 9 600 000 \$ de prêts sans intérêts qui lui ont été consentis pour les négociations depuis la mise en œuvre de l’entente de principe.

Bien que la Convention définitive des Inuvialuit ne soit pas assortie d’un plan de mise en œuvre (contrairement aux ententes plus récentes en matière de revendications territoriales), les deux signataires – le Canada et les Inuvialuit – ainsi que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Yukon ont adopté une liste générale des activités de mise en œuvre qui sont financées par le gouvernement fédéral. Les fonds nécessaires à la mise en œuvre de la Convention sont renouvelés tous les cinq ans depuis 1994, année où on a établi les niveaux de financement actuels. Chaque année, le montant de base est rajusté selon l’Indice implicite de prix de la demande intérieure finale au 1^{er} avril. En 2007-2008, les Inuvialuit ont reçu 1 907 861 \$.

3.3 Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (ERTGG)

Région désigné : 57 000 km² dans la région du delta du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest, et 1 554 km² au Yukon

Terres désignées : Un total de 22 422 km² : 16 264 km² de terres en propriété absolue, 6 065 km² de terres avec des droits de surface et des droits miniers; 93 km² de droits miniers seulement

Date de règlement : 22 avril 1992

Population : (2007) 2 500 bénéficiaires

Collectivités : Aklavik, Fort McPherson, Inuvik et Tsiigetichic

Règlement financier : Transfert de capital de 75 000 000 \$ sur 15 ans à partir de 1992. Partage annuel sur les redevances d'exploitation des ressources dans la région désignée : 7,5 % sur les deux premiers millions reçus par le gouvernement et 1,5 % sur toutes les redevances additionnelles. Versement ponctuel de 761 000 \$ destiné à un fonds pour la formation.

Contexte de l'entente

La revendication territoriale globale des Gwich'in fait d'abord partie de celle des Dénés et des Métis, qui porte sur toute la vallée du Mackenzie, au sud de la région côtière des Inuvialuit. Bien qu'une entente définitive soit paraphée par les parties en avril 1990, l'assemblée conjointe des Dénés et des Métis demande que des éléments fondamentaux de l'entente soient renégociés avant sa signature. Le conseil tribal du delta du Mackenzie et les représentants des Dénés et des Métis du Sahtu n'appuient pas ces nouvelles négociations. Le Canada refuse alors de renégocier l'entente paraphée et rejette la demande des Dénés et des Métis. Poussé par la demande du Conseil tribal du delta du Mackenzie et du Conseil tribal du Sahtu de parvenir à un règlement régional, le Canada accepte de négocier un règlement régional à partir de l'entente d'avril 1990 avec chacune des cinq régions dénées et métisses désireuses de parvenir à une entente.

En août 1990, les Gwich'in de la région du delta retirent aux dirigeants dénés et métis le mandat de négocier en leur nom et demandent au Canada de négocier un règlement régional à partir de l'entente d'avril 1990. Les négociations avec les Gwich'in commencent en novembre 1990. L'ERTGG est signée par les Gwich'in en septembre 1991 et approuvée par le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en mars 1992.

Objectifs de l'entente

On trouve les objectifs généraux suivants dans le premier chapitre de l'ERTGG :

- définir en toute clarté et en toute certitude les droits de propriété et d'utilisation des terres visées et de leurs ressources naturelles;
- accorder les droits et les avantages spécifiés dans la présente entente en échange de la renonciation des Gwich'in à certains droits qu'ils revendiquent où que ce soit au Canada en vertu de traités ou autrement;
- reconnaître et favoriser le mode de vie des Gwich'in, qui est fondé sur les rapports culturels et économiques qu'entretiennent ceux-ci avec la terre;
- favoriser l'autosuffisance des Gwich'in et accroître leur capacité de participer pleinement à tous les aspects de la vie économique;
- accorder aux Gwich'in des avantages spécifiques, notamment des indemnités, des terres et d'autres avantages économiques;
- accorder aux Gwich'in des droits en matière de récolte d'animaux sauvages ainsi que le droit de participer aux décisions relatives à la gestion de la faune et à la récolte des animaux sauvages;
- accorder aux Gwich'in le droit de participer aux décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des terres, de l'eau et des ressources;
- protéger et conserver la faune et l'environnement de la région désignée au profit des générations actuelles et futures;
- garantir aux Gwich'in la possibilité de négocier des accords sur l'autonomie gouvernementale.

On précise, dans l'entente, d'autres objectifs en lien avec des mesures particulières.

Terres reconnues

L'entente octroie 57 000 km² dans la région du delta du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest, et 1 554 km² au Yukon, qui ne fait pas partie de la région désignée. L'entente prévoit l'octroi de titres en fief simple, ou en propriété privée, pour 16 264 km² de terres (droits de surface); de 6 065 km² de terres avec des droits de surface et des droits miniers; et de 93 km² de terres avec des droits miniers seulement, pour un total de 22 422 km².

Droits reconnus

Dans la région désignée, les Gwich'in jouissent de droits étendus et détaillés d'exploitation des ressources fauniques, une participation garantie à la structure décisionnelle devant être mise en place pour la gestion des ressources fauniques et la réglementation relative aux terres, à l'eau et à l'environnement ainsi qu'un droit de premier refus pour toute une gamme d'activités commerciales liées aux espèces sauvages. Ils reçoivent également une partie des redevances annuelles sur l'exploitation des ressources de la vallée du Mackenzie.

Les Gwich'in ont échangé certains droits garantis par le Traité n° 11 contre des avantages octroyés dans l'entente sur les revendications territoriales. Ils renoncent aux droits de chasse, de pêche et de piégeage garantis par le traité dans la région désignée, l'Arctique de l'Ouest, la région visée par le traité située à l'est de l'Arctique de l'Ouest et le Yukon. Ces droits sont remplacés par les dispositions de l'entente sur les revendications territoriales. Si les Dénés et les Métis d'autres régions de la vallée du Mackenzie parviennent à un règlement, les Gwich'in

renonceront automatiquement à leurs droits garantis par un traité dans ces régions. Les droits issus de traités qui ne sont pas explicitement mentionnés dans l'entente continuent de s'appliquer, dont les versements annuels et l'éducation.

Mise en œuvre

L'ERTGG est la première entente signée depuis l'application de la politique sur les revendications territoriales globales de 1986, qui exige que tous les accords définitifs soient accompagnés de plans de mises en œuvre. L'ERTGG prévoit la création d'un comité de mise en œuvre composé d'un haut fonctionnaire du gouvernement du Canada, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du Conseil tribal des Gwich'in. Ce comité, qui travaille par consensus, oriente et contrôle le plan de mise en œuvre tout en s'efforçant de régler les différends. Le comité doit aussi présenter un rapport annuel au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, effectuer un examen général de la mise en œuvre à sa cinquième année et effectuer un examen approfondi en vue des négociations d'un plan de suivi de la mise en œuvre au cours de sa dixième année¹².

L'entente désigne le Conseil tribal des Gwich'in comme principal organisme gwich'in ayant le pouvoir de constituer des organismes désignés pour la gestion des finances, de l'administration des terres, des investissements, du développement économique et des affaires sociales et culturelles. Le Conseil tribal demeure l'organisme gwich'in central pour la mise en œuvre de l'entente. L'entente prévoit la création d'organismes règlementaires et consultatifs à l'échelle régionale et communautaire chargés de gérer les terres et les ressources ainsi que les questions environnementales.

Autonomie gouvernementale

L'ERTGG précise le processus de négociation de l'autonomie gouvernementale, qui a commencé avec l'entente de 1993 entre les Inuvialuit et les Gwich'in en vue de négocier ensemble la création d'un gouvernement public régional dans la région de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie. L'entente de principe concernant l'autonomie gouvernementale est signée en avril 2003 par le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, la Société régionale inuvialuit et le Conseil tribal des Gwich'in.

En mars 2005, le Conseil tribal des Gwich'in décide de ne pas participer au processus conjoint avec les Inuvialuit; à l'hiver 2006, il constitue sa propre équipe et envoie au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien une lettre officielle lui demandant d'entreprendre des négociations sans les Inuvialuit. Le comité pour l'autonomie gouvernementale des Gwich'in poursuit ses négociations concernant la structure des constitutions relatives à l'autonomie gouvernementale et aux collectivités.

¹² AINC, *Revue quinquennale générale du Plan de mise en œuvre des Gwich'in*, du 22 décembre 1992 au 21 décembre 1997, 1999.

Modalités financières

En vertu des conditions financières de l'entente, les Gwich'in reçoivent un transfert de capital non imposable de 75 000 000 \$ (dollars de 1990) sur une période de 15 ans du gouvernement du Canada, ainsi que le partage des redevances annuelles d'exploitation des ressources, à raison de 7,5 % pour les deux premiers millions de dollars reçus par le fédéral et de 1,5 % pour toutes les redevances additionnelles. Le Conseil tribal des Gwich'in convient de rembourser au Canada plus de 8 000 000 \$ en prêts consentis pour les négociations durant 13 ans ainsi que 15 % des prêts consentis à la Nation dénée et à l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest entre 1975 et le 7 novembre 1990.

En 2003, un plan de mise en œuvre renouvelé visant la deuxième décennie de la mise en œuvre a été élaboré par les trois parties à l'entente. Chaque année, le montant de base est rajusté selon l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale au 1^{er} avril. En 2007-2008, les Gwich'in ont reçu 6 637 890 \$.

3.4 Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (ERTGDMS)

Région désignée : La région désignée du Sahtu couvre 280 238 km² dans la vallée du Mackenzie et comprend le Grand lac de l'Ours dans les Territoires du Nord-Ouest.

Terres désignées : Octroi du titre de propriété d'une superficie de 41 437 km², dont 1 813 km² incluront les droits tréfonciers.

Date du règlement : 6 septembre 1993

Population : (2007) 2 500 bénéficiaires

Collectivités : Colville Lake, Deline, Fort Good Hope, Norman Wells et Tulita

Règlement financier : Transfert d'une somme de 75 000 000 \$ échelonné sur 15 ans à partir de 1993. Part des redevances de l'exploitation des ressources correspondant à 7,5 % de la première tranche de 2 000 000 \$ que le gouvernement fédéral a reçus cette année, et 1,5 % de toute autre redevance; fonds de formation ponctuel de 850 000 \$.

Contexte de l'entente

En septembre 1990, les Dénés et Métis du Sahtu ont retiré leur autorisation pour que les Dénés et les Métis soient représentés dans l'entente des T.N.-O. globale qui a été négociée, comme avec les Gwich'in, et ont demandé qu'une entente régionale soit conclue. En juillet 1993, les Dénés et les Métis du Sahtu ont approuvé l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu. Après avoir été ratifiée, l'Entente a été approuvée par le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et a été signée le 6 septembre 1993.

Objectifs de l'entente

Les objectifs généraux de l'ERTGDMS, tel que décrit dans la première section de l'entente sont les suivants :

- définir en toute certitude et en toute clarté les droits de propriété et d'utilisation des terres visées et de leurs ressources;
- accorder les droits et les avantages spécifiés dans l'entente en échange de la renonciation des Dénés et Métis du Sahtu à certains droits qu'ils revendiquent où que ce soit au Canada en vertu de traités ou autrement;
- reconnaître et favoriser le mode de vie des Dénés et Métis du Sahtu, qui est fondé sur les rapports culturels et économiques qu'entretiennent ceux-ci avec la terre;
- favoriser l'autosuffisance des Dénés et Métis du Sahtu et accroître leur capacité de participer pleinement à tous les aspects de la vie économique;

- accorder aux Dénés et Métis du Sahtu des avantages spécifiques, notamment des indemnités, des terres et d'autres avantages économiques;
- accorder aux Dénés et Métis du Sahtu des droits en matière de récolte d'animaux sauvages, ainsi que le droit de participer aux décisions relatives à la gestion de la faune et à la récolte des animaux sauvages;
- accorder aux Dénés et Métis du Sahtu le droit de participer aux décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des terres, de l'eau et des ressources;
- protéger et conserver la faune et l'environnement de la région désignée au profit des générations actuelles et futures;
- garantir aux Dénés et Métis du Sahtu la possibilité de négocier des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

D'autres objectifs sont décrits en rapport à des mesures précises prévues dans l'entente.

Terres reconnues

La région désignée du Sahtu (RRS) couvre 280 238 km² dans la vallée du Mackenzie et comprend le Grand lac de l'Ours dans les Territoires du Nord-Ouest. L'entente concède aux Dénés et Métis du Sahtu un droit de propriété à 41 437 km² de terres, dont 1 813 km² incluent les droits d'exploitation du sous-sol.

Droits reconnus

Les Métis et Dénés du Sahtu ont échangé certains droits définis dans le Traité n° 11 contre les droits énoncés dans l'entente concernant la prise des espèces sauvages. L'entente confirme que les Dénés et Métis du Sahtu ont le droit de chasser et de pêcher dans toute la région désignée et leur confère aussi l'exclusivité du droit de piégeage dans cette région. L'entente garantit aux Dénés et Métis du Sahtu une participation dans les institutions publiques pour la gestion des ressources renouvelables, la planification de l'utilisation des terres et l'utilisation des terres et des eaux dans la région désignée, ainsi qu'une participation aux examens et aux évaluations environnementales dans la vallée du Mackenzie. Leur participation se fera sous la forme d'une représentation au sein des offices publics et de consultations.

Mise en œuvre

L'Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu prévoit la création d'un comité de mise en œuvre composé de trois cadres supérieurs qui représentent le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil tribal du Sahtu. Ce comité fonctionne par consensus pour guider et surveiller l'état d'avancement du plan de mise en œuvre tout en tentant de régler les différends relatifs à la mise en œuvre. Le comité est aussi responsable de présenter des rapports annuels au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en vue d'un examen général de la mise en œuvre après cinq ans et de réaliser un examen général en préparation des négociations d'un plan de mise à jour après dix ans¹³.

¹³ AINC, *Examen général quinquennal du Plan de mise en œuvre du Sahtu, 23 juin 1994 – 22 juin 1999*.

L'entente désigne le Conseil tribal du Sahtu comme étant le principal organisme du Sahtu habilité à mettre sur pied des organismes désignés pour gérer les finances, l'administration des terres, les investissements, le développement économique et les affaires culturelles et sociales. Les Dénés et Métis du Sahtu ont par la suite mis sur pied le Sahtu Secretariat Incorporated (SSI) comme principal organisme de mise en œuvre, lequel est administré par des représentants de sept sociétés foncières au sein de leurs cinq collectivités dont deux collectivités ont des sociétés foncières métisses séparées en plus des sociétés du Sahtu. L'entente prévoit la création d'organismes de réglementation et de consultation à l'échelle régionale et des collectivités responsables des questions relatives aux terres, aux ressources et à l'environnement.

Autonomie gouvernementale

L'entente prévoit la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale qui seront mises en œuvre avec l'adoption de lois fédérales ou territoriales. Les collectivités de la région du Sahtu sont rendues à des étapes différentes du processus de négociation. La collectivité de Deline a été la première, en 1996, à participer à des négociations sur l'autonomie gouvernementale et est sur le point de conclure une entente. Les négociations visant l'autonomie gouvernementale de la collectivité de Norman Wells ont débuté à l'automne 2005 et une entente est sur le point d'être conclue. Les négociations visant l'autonomie gouvernementale de la collectivité de Tulita ont débuté en 2003 et on estime qu'une entente définitive sera établie d'ici 2011. Les collectivités de Fort Good Hope et de Colville Lake ont formellement demandé de participer à des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Modalités financières

Conformément aux modalités financières de l'entente, les Dénés et Métis du Sahtu ont reçu du gouvernement du Canada la somme de 75 000 000 \$ (dollars de 1990) sous forme de transferts exempts d'impôt, versés annuellement et échelonnés sur 15 ans, ainsi qu'une part annuelle des redevances découlant de l'exploitation des ressources correspondant à 7,5 % de la première tranche de 2 000 000 \$ reçus par le gouvernement fédéral cette année et 1,5 % de toute autre redevance. Le Conseil tribal de Sahtu a convenu de rembourser sur une période de 15 ans les prêts d'une valeur de plus 10,8 000 000 \$ qui lui ont été accordés par le gouvernement du Canada pour financer les négociations, en plus de payer 15 % des prêts semblables accordés à la Nation dénée et à l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest entre 1975 et le 7 novembre 1990.

En 2004-2005, après dix ans d'activités de mise en œuvre, le plan de mise en œuvre de l'entente avec les Dénés et Métis du Sahtu a été renouvelé pour une autre période de dix ans. Chaque année, le montant de base est rajusté selon l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale au 1^{er} avril. En 2007-2008, les Dénés et Métis du Sahtu ont reçu 3 209 630,26 \$ afin de s'acquitter de leurs obligations aux termes de l'entente.

4. Constatations de l'évaluation – Répercussions des ententes sur les revendications territoriales globales

Les répercussions des quatre ententes sur les revendications territoriales globales à l'étude ont été classées dans les six catégories suivantes :

1. Respect des modalités des ERTG
2. Clarté et certitude à l'égard des droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources
3. Amélioration des relations de travail entre les intervenants
4. Environnement stable et prévisible propice au développement économique
5. Voix efficace et puissante pour les Autochtones au chapitre des prises de décisions
6. Bien-être culturel et social dans les collectivités autochtones

4.1 Respect des modalités des ERTG

Les quatre ententes sur les revendications territoriales étaient axées sur la reconnaissance et la clarification des droits relatifs aux terres aux signataires autochtones et sur la désignation de vastes parcelles de terres comme faisant partie de la région désignée et conférant ainsi aux signataires autochtones des droits d'accès spéciaux aux terres et ressources qui s'y trouvent. De plus, chaque entente prévoit le transfert de fonds du gouvernement fédéral aux signataires autochtones. Toutes les ententes prévoient l'établissement d'organismes de gouvernance et d'entités administratives et financières par les signataires autochtones ainsi que la création de conseils de cogestion des terres et des ressources, ainsi que de comités responsables de la gestion des terres et des ressources dans la région désignée, ainsi que de la mise en œuvre des ententes.

L'évaluation a permis d'examiner la mesure dans laquelle ces éléments essentiels des ententes ont été respectés. Voici les conclusions tirées des résultats de l'évaluation :

- Les modalités des ententes ont été respectées en ce qui concerne le transfert de fonds et la reconnaissance des droits relatifs aux terres, mais des questions demeurent concernant le niveau de financement continu et la nature des responsabilités fédérales relativement aux organismes de mise en œuvre prévus par les ententes.
- Les comités et conseils de gestion des ressources et des terres prévus dans les ententes ont été établis dans les meilleurs délais et sont largement considérés comme fonctionnant bien, même si certaines régions désignées ont eu parfois de la difficulté à retenir les membres des comités et conseils et à maintenir un niveau de capacité adéquat chez ces derniers. La nature décentralisée de certains conseils, principalement dans les régions du Sahtu et des Gwich'in, complique le partage de l'expertise et des dépenses. En outre, il demeurera vraisemblablement difficile de recruter et de maintenir en poste des employés

qualifiés (ingénieurs, gestionnaires, experts en ressources et en environnement) dans les collectivités éloignées et de très petite taille.

- Bon nombre de représentants autochtones ont l'impression que le gouvernement fédéral est principalement intéressé à mettre en œuvre la lettre des ententes plutôt que l'esprit et l'intention, entravant ainsi le progrès. De ce point de vue, il appert que les objectifs des ententes n'ont pas encore été atteints, malgré le transfert de fonds, la reconnaissance des droits relatifs aux terres et l'établissement d'organismes tel que convenu.

Transfert de fonds

Les ententes sur les revendications territoriales incluent des calendriers de paiements établis dans le cadre des négociations générales qui ont mené au règlement. Le gouvernement du Canada transfère les fonds en vertu d'un régime de subvention législative selon le calendrier établi pour chacune des ententes. Aucune inquiétude n'a été soulevée concernant le processus de paiement, notamment en ce qui concerne le respect du calendrier, de la part du gouvernement fédéral ou des organisations autochtones bénéficiaires. Dans son rapport de 2007, la vérificatrice générale a confirmé cette constatation, dans le contexte de la Convention définitive des Inuvialuit¹⁴. Selon les entrevues réalisées avec les représentants autochtones, il ne fait aucun doute que la même conclusion s'applique aux quatre ententes faisant l'objet de l'évaluation.

Bien que cette évaluation ne porte pas sur les questions relatives à la mise en œuvre, des préoccupations ont été soulevées concernant le niveau de financement continu affecté à la mise en œuvre. Certains ont exprimé des inquiétudes principalement au sujet du financement provenant d'AINC pour les conseils de gestion des terres et des ressources établis en vertu des ententes, mais aussi au sujet du financement provenant d'autres ministères et organismes pour la recherche et les activités de certains organismes de mise en œuvre dans la région d'Inuvialuit. Comme le financement est renégocié à intervalles de plusieurs années, les signataires autochtones, tout comme la vérificatrice générale, se disent préoccupés du manque de clarté concernant les obligations du gouvernement fédéral en vertu des ententes et des plans de mise en œuvre et du manque de clarté au sujet des ministères ou organismes responsables de veiller à ce que les obligations soient respectées et chargés de prendre des mesures systématiques pour s'en assurer¹⁵. Plus récemment, certains ont dit craindre que les fonds de mise en œuvre ne soient pas suffisants pour que les budgets des conseils suivent le rythme de l'inflation et de l'augmentation des coûts, plus particulièrement les coûts de l'essence et les coûts associés aux augmentations substantielles et imprévues du nombre de demandes de développement qui requièrent une action des conseils.

Pour AINC, le processus de renouvellement du plan de mise en œuvre qui a lieu tous les dix ans s'occupe de cette question. En plus des renouvellements, chaque entente contient des processus

¹⁴ Vérificatrice générale du Canada, 2007.

¹⁵ Dans son rapport d'octobre 2007 au sujet de la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit, la vérificatrice générale déclare : « Nous avons constaté qu'AINC n'avait pas déterminé de façon officielle les obligations relevant du Canada, ni les organisations fédérales responsables de leur exécution ». Vérificatrice générale du Canada, 2007.

établis dans le cadre desquels les parties peuvent recevoir, au besoin, des fonds supplémentaires, et ces processus ont été utilisés souvent avec succès. Toutefois, la plupart des représentants des autochtones et ceux des gouvernements fédéral et territoriaux interrogés dans le cadre de l'évaluation estiment que les niveaux de financement sont inadéquats et insuffisants pour que la plupart des conseils puissent fonctionner pleinement comme prévu.

Même si le montant des fonds de mise en œuvre peut parfois être contesté, plus particulièrement dans les régions désignées des Territoires du Nord-Ouest, des améliorations ont été apportées au processus de transfert des fonds. Traditionnellement, selon les représentants du GTNO et des autochtones, le processus de transfert de fonds aux groupes autochtones, au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et aux divers conseils était inefficace en raison des politiques du Conseil du Trésor et des cycles budgétaires du gouvernement fédéral qui limitaient la capacité des conseils à reporter des fonds d'une année à une autre. Vers la fin des années 1990, AINC a commencé à utiliser un paiement de contribution spécial qui permet aux organismes bénéficiaires de reporter des fonds après le 31 mars de chaque année. Il s'agit d'une importante amélioration pour les groupes et conseils autochtones puisque cela leur permet maintenant de mieux planifier leurs activités sans les contraintes du cycle budgétaire fédéral. Tous les bénéficiaires doivent fournir à AINC les plans de travail et des rapports réguliers concernant leur utilisation des fonds de mise en œuvre. Conformément à la politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, AINC ne transfère aucun fonds avant que les ententes et rapports ne soient en place et aient été convenus. Toutefois, la capacité des conseils de satisfaire à ces exigences varie, ce qui peut s'avérer problématique en ce qui concerne les flux de trésorerie. AINC travaille étroitement avec les conseils pour les aider à satisfaire aux exigences en matière de rapport et de plan de travail, mais la capacité des conseils et les problèmes liés à la dotation peuvent nuire au processus.

Titres fonciers

Les transferts de titres fonciers sont réalisés conformément aux modalités propres à chacune des ententes. Les représentants des organisations autochtones et du gouvernement ont mentionné que les conservateurs des titres fonciers ont bien fait leur travail en transférant officiellement les terres visées dans les quatre régions faisant l'objet d'une revendication. Toutefois, les travaux d'arpentage requis pour les cessions de terres ont parfois été retardés, entraînant ainsi des délais dans la cession des terres. Les travaux d'arpentages concernant les terres désignées relèvent de Ressources naturelles Canada (RNCan). Il semble que ces retards n'aient pas entraîné de litiges, mais ont causé toutefois une certaine frustration chez les groupes autochtones dans les T. N.-O. et les Naskapis du Nord-Est québécois.

Parmi les quatre ententes visées par la présente évaluation, la Convention définitive des Inuvialuit (CDI) est la seule qui présente des problèmes plus sérieux selon les documents examinés dans le cadre de l'évaluation et le rapport de la vérificatrice générale d'octobre 2007¹⁶, et tel que reconnu par les représentants d'AINC et du GTNO. En vertu des clauses de la CDI, la Couronne fédérale est tenue de céder des terres aux Inuvialuit en échange des terres qu'elle souhaite conserver à l'intérieur de la région désignée pour diverses raisons, et de retourner les parcelles de terres conservées lorsqu'elle n'en a plus besoin (p. ex. sites de la Défense nationale

¹⁶ Vérificatrice générale du Canada 2007.

pour le réseau d'alerte avancé). La vérificatrice générale a découvert que sur les 20 parcelles de terre utilisées par la Couronne au moment de l'entente, il y a en 13 dont la Couronne n'a plus besoin. Malgré les demandes des Inuvialuit, aucune de ces parcelles n'avait été retournée jusqu'en 2008, notamment à cause des délais de RNCan pour effectuer les travaux d'arpentage dans les parcelles visées. Ces parcelles en litige représentent moins de 1 % de l'ensemble des terres visées par la CDI. Il n'y a plus de parcelles en litige.

Établissement de comités et de conseils de gestion des terres et des ressources

Dans l'ensemble, les répondants estiment que l'établissement de comités et de conseils de gestion des terres et des ressources est un résultat positif des règlements de revendications territoriales. De plus, il y a eu des cas où aucune loi habilitante fédérale ou territoriale n'était en vigueur pour permettre l'établissement d'un conseil ou d'un comité. Par exemple, aucun conseil des droits de surface n'a été mis en place dans les régions des Gwich'in et du Sahtu en raison de l'absence de législation pertinente. La situation n'a pas posé de difficulté jusqu'ici.

Toutefois, les opinions divergent chez les groupes de requérants quant à leur efficacité globale et à leur capacité de retenir tous les membres des divers conseils et comités. Généralement, la nomination des membres du conseil est partagée entre AINC, le gouvernement provincial ou territorial et l'organisation autochtone qui a la responsabilité générale à cet égard. Pour certains groupes, notamment les Gwich'in et le Sahtu, les délais dans les nominations par le ministre posent problème et dans certains cas, les parties autochtones ont tardé à nommer de nouveaux membres. Selon AINC et les représentants autochtones, les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu ont parfois de la difficulté à trouver de bons candidats pour siéger aux conseils ou comités à titre de membres désignés. Ce problème est accentué par un taux de roulement élevé chez les membres des comités et conseils.

Le manque de financement adéquat, plus particulièrement le financement de base, est souvent cité comme problème majeur, principalement par les répondants autochtones bien que les représentants du gouvernement ont eux aussi mentionné ce problème. On considère que le manque de financement est une des raisons qui empêchent les conseils et comités d'offrir la formation et le développement nécessaires afin que leurs membres atteignent un niveau de compétence plus élevé. Le financement inadéquat s'applique aussi aux pénuries de personnel, y compris le personnel administratif et de recherche, pour les conseils et comités.

Malgré les problèmes qui empêchent les conseils et comités d'être entièrement opérationnels, la plupart des répondants ont mentionné que l'établissement des conseils et comités était la plus importante réussite du processus des revendications territoriales globales. La seule exception étant la CNEQ, où les Naskapis estiment que même si les conseils ont été mis en place tel que convenu, ils sont sous-représentés dans la composition des conseils, et sont donc incapables de protéger adéquatement leurs intérêts.

Établissement d'entités autochtones responsables de la gestion des cessions de terres et des transferts de fonds

Il ressort de l'évaluation que la création d'entités responsables de la gestion des cessions de terres et des transferts de fonds a produit des résultats mitigés. Les Inuvialuit et les Naskapis sont un exemple de réussite à cet égard puisqu'ils ont mis sur pied les organismes de gestion énoncés dans leurs ententes et que ces organismes continuent de fonctionner efficacement. Par contre, les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu, en dépit du fait qu'ils ont mis sur pied des organismes de gouvernance pour gérer les cessions de terres et les transferts de fonds, sont perçus par les observateurs externes et dans plusieurs cas par leurs propres dirigeants, comme ayant des problèmes continus à cause de leurs mandats imprécis et capacités limitées. Diverses raisons ont été avancées pour expliquer les écarts dans les taux de réussite.

- On avance que la *Loi sur les Indiens* a, pendant de nombreuses années, nui aux Gwich'in et aux Dénés et Métis du Sahtu, alors que les groupes qui n'étaient pas régis par la *Loi sur les Indiens* ont été en mesure de conserver leur intégrité culturelle et communautaire de façon plus efficace.
- Les collectivités du Sahtu préfèrent être considérées comme une entité unique plutôt que comme faisant partie d'un groupe plus large et coordonné. Pour les dirigeants du Sahtu, cela constitue un atout puisqu'ainsi les résidents des collectivités participent davantage aux prises de décisions qui touchent leur vie. Ils reconnaissent qu'il y a un prix à payer pour faciliter la coordination et le rythme du développement, mais ils estiment que ce prix vaut la peine d'être payé.
- La plupart des répondants autochtones et quelques représentants du gouvernement fédéral considèrent qu'un financement inadéquat contribue à un manque de capacité continu en matière de gestion des transferts de terres et de fonds. La question du financement est également perçue par les dirigeants autochtones et les observateurs du gouvernement comme ayant une incidence sur la capacité des groupes, plus particulièrement les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu, à retenir les services d'un professionnel pour les aider à offrir une meilleure gestion et planification.

Les dirigeants des Gwich'in et du Sahtu estiment que le Conseil tribal des Gwich'in et le Secrétariat du Sahtu doivent, en vertu des modalités de l'entente, assumer une vaste gamme de responsabilités accrues en matière de gouvernance, pour lesquelles aucun financement ciblé n'est disponible à part les transferts prévus dans les revendications territoriales. Comme le financement du soutien des bandes vise des fonctions qui existaient déjà avant la conclusion de l'entente, il n'est pas affecté à de nouvelles activités. Résultat, les dirigeants sont incapables de protéger aussi efficacement qu'ils le devraient les intérêts de leur peuple et de favoriser un développement social et économique durable. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les deux groupes reçoivent un financement de base pour couvrir une variété de fonctions et les frais administratifs. Toutefois, ils soulignent qu'en vertu des ententes sur les revendications territoriales, les responsabilités qu'ils doivent assumer sont de plus en plus grandes et complexes, et, en fin de compte, ils ont de plus en plus de difficulté à diriger de façon efficace. Les dirigeants naskapis ont aussi mentionné que même si les transferts de terres et de fonds ont été

effectués tel que prévu et que les structures ont été établies comme prévu, dans l'ensemble, l'engagement financier du gouvernement à appuyer le développement social et économique a été faible. Cela est perçu comme un manque d'engagement de la part du gouvernement fédéral vis-à-vis l'atteinte des objectifs à long terme des ententes.

4.2 Clarté et certitude à l'égard des droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources

Une des principales motivations pour la négociation des ententes sur les revendications territoriales était la volonté d'établir un environnement plus propice au développement des ressources et de créer d'autres occasions de développement économique, tout en protégeant les intérêts des Autochtones qui présentent des revendications dans les régions désignées. Pour y arriver, il faut établir une plus grande clarté et certitude quant aux droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources. On a tenté de créer un environnement plus certain quant aux droits de propriété et d'accès pour réduire les risques associés aux contestations judiciaires et faciliter les investissements. L'évaluation a permis d'arriver aux conclusions suivantes :

- Les ententes sur les revendications territoriales ont réussi, à quelques exceptions près, à établir un climat de plus grande clarté et certitude concernant les droits de propriété et d'accès aux terres.
- Plusieurs poursuites ont été déposées dans les régions désignées de la CBJNQ et de la CNEQ par des non-bénéficiaires, mais aucune autre contestation judiciaire associée aux droits de propriété et d'accès aux terres ou aux droits liés aux ressources.
- On a rarement eu recours à des organismes de règlement formel des différends pour régler les questions relatives aux droits de propriété et d'accès aux terres et il y a eu peu de règlements non officiels de différends.
- Trois différends concernant l'utilisation des terres survenus plus tôt dans la région désignée des Inuvialuit ont été réglés après de longs délais.
- Des informations concernant les droits de propriété et d'accès aux terres peuvent être facilement obtenues et l'industrie s'est informée et a répondu positivement aux nouvelles circonstances, toutefois, il y a encore un certain manque de clarté concernant les droits de propriété et d'accès des résidents des régions désignées dans les T. N.-O.

Clarté et certitude

La grande majorité des personnes consultées dans le cadre de l'évaluation s'entendent pour dire que les ententes ont permis d'établir un certain degré de clarté et de certitude, bien que non absolu, à l'égard des droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources. Lorsque des différends surviennent, il est plus probable que ce soit entre des groupes autochtones et le gouvernement fédéral, et non pas l'industrie. Les différends portent habituellement sur des divergences d'interprétation, une utilisation particulière des terres ou un accès précis à celles-ci, ou des conflits dans le secteur des marchés publics plutôt qu'un manque de clarté. L'industrie est perçue comme prenant les mesures nécessaires pour s'assurer de bien comprendre les questions

liées aux droits de propriété et les règlements régissant l'accès aux terres et ressources afin de maintenir de bonnes relations avec les Autochtones dans les régions désignées.

Contestations judiciaires

Les résultats de l'évaluation révèlent que les préoccupations concernant les droits de propriété et d'accès aux terres ne donnent pas généralement lieu à des contestations judiciaires. Il y a cependant quelques exceptions, notamment, plusieurs poursuites judiciaires déposées en 2003 par des groupes autochtones non bénéficiaires dans les régions désignées de la CBJNQ et la CNEQ. Les enjeux pour les groupes autochtones qui présentent ces contestations judiciaires incluent le fait de perdre leurs droits de revendication en même temps que les bénéficiaires de la CBJNQ et de la CNEQ, même si leurs collectivités ne se situent pas dans une région désignée et n'ont reçu aucun avantage découlant du règlement, la perte de leurs droits ancestraux, sans partager les avantages découlant des ententes avec les Cris, les Inuits et les Naskapis, l'exclusion des négociations menant à la CBJNQ et à la CNEQ, et, par conséquent, l'impossibilité de négocier pour préserver ou conserver leurs droits. Toutes ces poursuites judiciaires à l'exception d'une seule ont été retirées, suspendues ou reportées.

Les Innus de Schefferville cherchent à entamer des négociations avec les Inuits et les Cris en vertu de la CBJNQ et la Nation naskapie pour établir, au sein des groupes autochtones, un territoire convenu qui représente les traditions innues. L'objectif est d'engager des négociations formelles avec les gouvernements fédéral et du Québec en vue d'arriver à un accord qui intègre les droits innus dans le système plus vaste des droits et titres autochtones dans le Nord du Québec. Actuellement, les dirigeants innus sont frustrés par le manque de volonté des gouvernements fédéral et du Québec de revoir les questions portant sur les revendications des Innus qui chevauchent les territoires visés par la CBJNQ et la CNEQ. Toutefois, la politique sur les revendications territoriales globales stipule que les revendications en chevauchement doivent être réglées entre les parties en litige avant que les terres faisant l'objet d'un différend puissent être incluses dans l'entente.

Bien que ces questions n'aient pas d'impact sur la clarté et la certitude en droit, elles sont susceptibles de compliquer les intérêts commerciaux autochtones et non autochtones dans la région. Si les tribunaux sont appelés à statuer sur des revendications innues ou toute autre revendication en chevauchement, ou si les parties autochtones insatisfaites adoptent des stratégies perturbatrices pour protester en guise de protestation, cela pourrait décourager les investissements dans le développement des ressources.

Organismes de règlement des différends

Les comités de mise en œuvre pour les Inuvialuit, les Gwich'in et le Sahtu sont le premier forum de règlement des différends. Si les comités n'arrivent pas à régler un différend, il est possible d'avoir recours à d'autres formes de règlement des différends, y compris l'arbitrage. La plupart des ententes invitent les parties à consentir à l'arbitrage exécutoire, à l'exception de la CDI qui permet aux parties de renvoyer les différends devant une commission d'arbitrage indépendante.

On a rarement fait appel aux organismes de règlement des différends officiels pour régler les questions relatives aux droits de propriété et d'accès aux terres en vertu de ces ententes. La principale raison pour laquelle l'arbitrage a été rarement utilisé est que les dispositions des ententes, dans leur interprétation juridique à tout le moins, ont été satisfaites, ou un accord a été conclu quant à une méthode pour les satisfaire.

La Nation naskapie ne rapporte aucun différend qui pourrait faire l'objet d'arbitrage, mais est très préoccupée par la contamination de plusieurs terres dans leur région désignée, résultat de projets d'exploitation minière antérieurs. Aux termes de l'entente, il incombe au gouvernement provincial de nettoyer ces sites et le gouvernement du Québec a financé une étude pour identifier des sites contaminés possibles, même si les dirigeants naskapis déplorent les délais pour résoudre ce problème.

Depuis que les Inuvialuit peuvent renvoyer des différends devant une commission d'arbitrage indépendante du gouvernement fédéral, il y a eu plusieurs cas :

- Les Inuvialuit ont fait appel à l'arbitrage pour résoudre des différends portant notamment sur l'échange de terres fédérales dans leur région désignée et la cession de terres désignées qui ne sont plus utilisées par le gouvernement fédéral. Comme l'a souligné la vérificatrice générale dans son rapport, le gouvernement fédéral a été lent à résoudre ces questions¹⁷. Au cours de la dernière année, les différends en suspens concernant les titres fonciers ont été réglés, mais, selon les Inuvialuit, le règlement aurait dû se conclure plus tôt et dans un plus grand esprit de collaboration.
- Un différend concernant l'accès du GTNO aux terres désignées des Inuvialuit afin de fournir des services pour l'entretien des installations et l'expansion de la collectivité a aussi été soumis à l'arbitrage. Le différend portait sur le droit des Inuvialuit d'exiger des droits d'accès au GTNO comme pour un entrepreneur privé qui souhaite utiliser leurs terres. Au cours de la dernière année, le GTNO et les Inuvialuit ont négocié une entente sur l'accès aux terres qui décrit les conditions relatives aux droits d'accès du gouvernement territorial aux terres désignées.

Clarté pour l'industrie

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont déployé beaucoup d'efforts pour que l'industrie ait accès à de l'information utile concernant les ERTG. Les entreprises de développement et d'autres entreprises ont toutes un intérêt à se servir de cette information pour s'assurer de bien comprendre les modalités des ententes. L'industrie s'efforce de chercher des renseignements sur les questions relatives à la clarté et à la certitude concernant les droits de propriété et d'accès aux terres et aux ressources. L'industrie et les entreprises ont en commun de vouloir respecter les règlements et coopérer avec les groupes autochtones. Cela revêt une importance particulière compte tenu du nombre croissant de projets de développement, notamment dans la vallée du Mackenzie et le Nord-Est québécois.

¹⁷ Vérificatrice générale, 2007, p. 2.

Clarté pour les résidants des régions désignées

L'évaluation conclut à un manque de clarté concernant les droits de propriété, les droits d'accès et les responsabilités des résidants des régions désignées dans les T.N.-O. Cela semble s'expliquer par la complexité inhérente des enjeux et des organisations centrales, lesquelles n'ont pas encore eu l'occasion d'offrir une formation à leurs membres. Cette constatation ne s'applique pas à la CNEQ, où les résidants et dirigeants, qui habitent tous au sein d'une même collectivité, rapportent un haut niveau de clarté.

4.3 Amélioration des relations de travail entre les intervenants

Les ERTG visent à améliorer les relations de travail entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, et à clarifier et favoriser une relation de travail positive entre les groupes autochtones et les promoteurs potentiels provenant de l'extérieur des régions désignées. L'évaluation a permis de conclure ce qui suit :

- Les relations entre les Autochtones et l'industrie ont fondamentalement changé en raison des ERTG et sont bien perçues tant par les Autochtones que par les représentants d'entreprises de l'extérieur.
- Les relations entre les Autochtones et le gouvernement sont demeurées passablement les mêmes qu'avant la conclusion des ententes sur les revendications territoriales malgré certaines améliorations dans certains secteurs.
- On a observé une émergence des coentreprises et d'autres relations de travail étroites entre les entreprises autochtones et les entreprises d'exploitation de ressources non autochtones.
- Les membres autochtones et du gouvernement des organismes de gestion des ressources et des terres collaborent de manière efficace.
- Les organisations et les structures établies en vertu des ententes ont modifié la dynamique des politiques autochtones internes et mis en évidence le défi de continuer à prendre des décisions à l'échelle communautaire tout en retirant les avantages des autorités et structures centrales.

Relations entre les Autochtones et l'industrie

Les ententes sur les revendications territoriales ont radicalement modifié les relations entre les Autochtones et les promoteurs dans le Nord et ont contribué à améliorer les relations entre les Autochtones et l'industrie. Avant les ententes sur les revendications territoriales, les promoteurs devaient s'adresser aux bureaux du gouvernement fédéral, provincial ou territorial concernés pour obtenir les permis d'utilisation des terres et des eaux ou tout autre permis requis. Ils n'étaient pas tenus de consulter les conseils tribaux ou tout autre organisme de gouvernance autochtone.

Maintenant, les entreprises doivent collaborer avec les groupes autochtones pour :

- négocier des ententes sur les répercussions et les avantages qui veillent à ce que les Autochtones puissent participer au développement par le biais de l'emploi;
- consulter les collectivités touchées afin de relever les préoccupations locales et trouver des façons de tenir compte de ces préoccupations dans leurs plans de développement;
- obtenir des permis et licences par le truchement de processus qui donnent aux Autochtones l'occasion de se faire entendre et d'avoir une voix égale au chapitre de la

prise de décision. Les organismes de réglementation avec des représentants autochtones et du gouvernement prennent les décisions concernant les demandes de permis d'utilisation de l'eau et des terres d'après les commentaires reçus des organismes autochtones et gouvernementaux à l'échelle régionale et locale.

Selon les résultats de l'évaluation, les promoteurs ont adopté cette relation de façon positive et dans esprit de collaboration; il la considère à la fois comme une relation d'affaires et un partenariat. La relation est motivée par des objectifs communs et un respect émergent de la plupart des promoteurs à l'égard des préoccupations et intérêts des Autochtones. Les décisions des tribunaux qui ont établi l'obligation de consulter les collectivités autochtones touchées ont aussi contribué à ce changement positif dans les relations entre les Autochtones et l'industrie¹⁸.

Relations entre les Autochtones et le gouvernement

Selon les résultats de l'évaluation, il appert que l'approche actuelle de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales ne reflète pas la relation proposée par la politique fédérale. La politique sur les revendications territoriales globales stipule que les négociations doivent être plus qu'une simple « transaction immobilière » et que les Autochtones et le gouvernement fédéral devraient définir leur relation de manière à assurer la reconnaissance continue des intérêts des demandeurs¹⁹. Qui plus est, AINC précise que le processus de revendication vise à établir, avec les peuples autochtones, une relation nouvelle et évolutive fondée sur le respect mutuel et la confiance²⁰.

La Coalition des ententes sur les revendications territoriales soutient que l'entente actuelle stipule qu'AINC, et non pas le gouvernement fédéral, doit assurer la liaison avec les groupes autochtones. Elle avance que cela ne permet pas d'utiliser l'approche coordonnée et uniforme prévue dans les ententes et fait en sorte que la mise en œuvre est considérée par le gouvernement fédéral comme le simple respect des modalités d'un contrat, plutôt que comme une nouvelle forme de relation de gouvernement à gouvernement. La Coalition soutient qu'en ce qui concerne l'atteinte des objectifs généraux des ententes, AINC a plutôt abordé la question de la mise en œuvre dans un contexte de respect d'obligations définies de façon étroite plutôt que dans un esprit de partenariat.²¹

Ces arguments sont largement appuyés dans le rapport de 2007 de la vérificatrice générale où elle conclut qu'AINC a continué d'axer ses efforts uniquement sur certaines obligations et qu'il n'a pas travaillé en partenariat avec les Inuvialuit pour atteindre les buts fixés par l'entente et dans le rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones qui a conclu que l'approche actuelle à l'égard de la mise en œuvre était limitée aux mêmes égards²².

¹⁸ *Haida v. British Columbia* [2004] SCC 73 and *Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia* [2004] SCC 74.

¹⁹ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Politique sur les revendications territoriales globales*, 1987.

²⁰ Ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada, *Règlement des revendications des Autochtones - Un guide pratique de l'expérience canadienne*, Ottawa, 2003.

²¹ A New Land Claims Implementation Policy [une nouvelle politique de mise en œuvre des revendications territoriales], Coalition des ententes sur les revendications territoriales, 2003.

²² Vérificatrice générale du Canada, 2007. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 2008.

Les conclusions de l'évaluation et les résultats des entrevues réalisées avec les dirigeants autochtones, les fonctionnaires d'AINC et d'autres fonctionnaires fédéraux appuient ces observations. Le point de vue des dirigeants autochtones diverge de celui de gouvernement fédéral concernant les ententes sur les revendications territoriales qui considère les ententes comme la finalité d'un processus judiciaire, tandis que les Autochtones les considèrent plutôt comme le commencement d'un nouveau partenariat.

L'évaluation énumère quelques exemples où les relations entre les Autochtones et le gouvernement dans le cadre des ERTG étaient tendues, notamment :

- *Pratiques du gouvernement fédéral en matière d'approvisionnement* : Les ententes ne précisent pas les mesures qui doivent être prises dans ce secteur, mais elles précisent qu'on s'attend à ce que les gouvernements se servent des marchés comme véhicule de promotion du développement économique. Les signataires autochtones considéraient les approvisionnements comme une occasion de partenariat découlant des ententes sur les revendications territoriales. Toutefois, durant les premières années de la mise en œuvre, il y a eu des plaintes concernant les pratiques du gouvernement fédéral et du GTNO en matière d'approvisionnement. Depuis, le GTNO a donné suite à ces plaintes en établissant un protocole d'entente avec les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu avec pour objectif que 50 % des marchés dans les régions désignées soient octroyés aux entreprises gwich'in ou du Sahtu. Un protocole d'entente semblable fait actuellement l'objet de négociations avec les Inuvialuit. Le gouvernement fédéral a récemment établi une politique selon laquelle les ministères sont tenus de suivre l'état d'avancement et de rédiger des rapports sur les marchés dans les régions désignées et d'aviser les signataires autochtones lorsqu'un marché fédéral sera offert dans leur région désignée avant qu'il ne fasse l'objet d'un appel d'offres.
- *Structure organisationnelle* : Le gouvernement fédéral n'a pas pris les dispositions nécessaires pour appuyer la mise en œuvre au-delà des comités de mise en œuvre dont le mandat est plus étroit, et n'ont établi aucune politique de mise en œuvre générale ou structure de gestion qui identifie les objectifs fédéraux, les mesures et ressources requises et suit l'évolution des progrès. Voilà un aperçu des diverses attentes en vertu des ententes entre les signataires autochtones et AINC. Affaires indiennes et du Nord Canada a respecté ses obligations aux termes de l'entente concernant sa participation aux comités de mise en œuvre et a respecté le mandat des comités en ayant recours à ces derniers pour régler les questions concernant les dispositions particulières des ententes, toutefois, les signataires autochtones s'attendaient à un engagement envers une plus grande collaboration pour atteindre les objectifs à long terme des ententes. Malgré les efforts déployés pour coordonner la mise en œuvre entre les organismes et ministères fédéraux par l'entremise d'un comité au niveau supérieur, certaines questions n'ont pas été coordonnées de manière adéquate. Lorsque les signataires autochtones ont porté certaines questions à l'attention des comités de mise en œuvre qui ne concernaient pas une disposition précise des ententes, on leur a répondu avec raison que les comités n'avaient pas le mandat de répondre à ces questions. Toutefois, aucun mécanisme de rechange d'ordre supérieur n'a été proposé qui reconnaît les objectifs plus vastes de l'entente et offre un forum pour discuter de ces questions plus générales.

- *Accès aux programmes gouvernementaux* : Les dirigeants autochtones interviewés estiment de façon générale que le gouvernement fédéral ne déploie pas suffisamment d'efforts pour les aider à identifier et à avoir accès aux programmes gouvernementaux. Les organisations autochtones ne sont pas exclues des programmes fédéraux, mais elles consacrent beaucoup de personnel, de temps et de ressources à trouver du financement pour répondre à leurs besoins. La question de l'application du programme a été soulevée lors d'un récent organisé par AINC²³. Des examens périodiques sur les progrès réalisés en matière de développement économique et sur les efforts visant à améliorer certains secteurs comme les marchés ont été réalisés, mais ils n'ont pas changé la perception des dirigeants autochtones interrogés dans le cadre de la présente évaluation relativement aux difficultés d'accès aux programmes fédéraux.

Les relations entre les Autochtones et le gouvernement dans les quatre régions désignées peuvent être décrites comme suit :

- Dans la région désignée des Inuvialuit, les dirigeants autochtones sont sceptiques quant à l'engagement du gouvernement fédéral de collaborer afin d'atteindre les objectifs de leur entente. Néanmoins, les dirigeants autochtones et près de la moitié de la collectivité interviewés estiment que les relations et communications avec les bureaux et responsables de programmes précis du gouvernement fédéral se sont améliorées.
- Dans les régions désignées des Gwich'in et du Sahtu, un certain scepticisme règne concernant l'engagement du fédéral envers un véritable partenariat dans la poursuite du bien-être à long terme des collectivités même si on considère dans l'ensemble que les organismes de gestion des terres et des ressources sont productifs et font preuve de collaboration.
- Dans la région désignée des Naskapis, le sentiment de méfiance demeure élevé à l'égard du gouvernement en raison du différend territorial en suspens avec les Inuits et la perception d'un manque de soutien financier pour les aider à atteindre les objectifs de leurs revendications territoriales. Les tensions relatives à l'exploitation des ressources ont toutefois largement diminué puisque les entreprises et le gouvernement reconnaissent leur obligation de consulter les Autochtones et veillent à ce que les retombées de l'exploitation des ressources reviennent aux Naskapis.

Les relations entre les Autochtones et le gouvernement se sont améliorées un peu. Depuis que les exigences en matière d'exploitation ont été précisées et que les groupes autochtones ont un plus grand contrôle, les tensions avec le gouvernement concernant les décisions liées à l'exploitation se sont assouplies. On s'entend aussi généralement pour dire que le nouveau processus de gestion des terres et des ressources a contribué à améliorer les relations concernant les questions qui relèvent des nouveaux comités et conseils.

²³ Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, conférence d'AINC, Edmonton, septembre 2008.

Coentreprises

Les quatre groupes autochtones faisant l'objet de l'évaluation ont activement cherché des occasions de créer des coentreprises. Celles-ci sont considérées comme des occasions d'aller chercher une expertise technique, d'avoir accès à des capitaux, de développer une expérience en matière de gestion de projets, plus particulièrement dans les secteurs de l'exploration minière, pétrolière et gazière, d'accroître la capacité des ressources humaines et d'accroître la participation des Autochtones dans les activités de développement. Les coentreprises offrent la chance aux entreprises locales de développer leurs propres capacités et offrent aux collectivités des occasions d'emploi. Les entreprises à l'extérieur des régions désignées sont motivées à développer des coentreprises parce qu'elles leur donnent accès aux terres désignées, offrent des occasions d'obtenir des marchés publics lorsque des ententes en matière d'approvisionnement sont en place pour les entreprises autochtones et offrent une présence locale bien informée pour le recrutement et le maintien en poste d'employés autochtones.

Dans les T.N.-O., plus particulièrement dans les régions désignées des Inuvialuit et des Gwich'in, un certain nombre de coentreprises importantes ont été mises sur pied dans diverses industries depuis la signature des ententes sur les revendications territoriales. Il s'agit principalement d'ententes entre des entreprises liées aux sociétés de développement créées en vertu des ententes sur les revendications territoriales²⁴.

Les Inuvialuit, par le truchement de la Société inuvialuit de développement (SID), comptent sept coentreprises opérationnelles dans les secteurs de l'exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières, des services industriels, des services d'ingénierie et environnementaux, du transport, de la construction et des télécommunications. Voici la liste des coentreprises :

-
- Dowland Contracting Ltd., une entreprise de construction indépendante détenue maintenant à 51 % par la SID.
 - Aklak Inc., qui exploite Aklak Air, une entreprise de transport aérien régulier et de vols nolisés qui dessert la région du delta de Beaufort, y compris les clients industriels.
 - Inuvialuit Oilfield Services, une entreprise codétenue par la SID et Schlumberger Company, une importante entreprise internationale dans le secteur de l'exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières.
 - Inukshuk Geomatics, une coentreprise avec Challenger Geomatics qui offre des services dans le secteur de la géomatique.
 - Norterra Inc., une entreprise qui détient, entre autres, Canadian North Airlines et Northern Transportation Company Limited (NTCL), deux importantes entreprises de transport dans le Nord.
 - Combo Energy Services Inc., qui offre un soutien de services publics pour les sites industriels y compris les sites d'exploration et de mise en valeur des ressources minières, pétrolières et gazières dans le Nord.
 - IEG Consultants Inc, une coentreprise avec Klohn Crippen Berger Ltd. qui offre des services d'ingénierie et environnementaux.
-

²⁴ L'évaluation n'inclut pas les informations concernant les coentreprises qui pourraient exister avec des entreprises plus petites et privées.

La Société gwich'in de développement s'est elle aussi efforcée de mettre en place des coentreprises et compte actuellement neuf ententes en vigueur. Celles-ci sont :

-
- Mackenzie Aboriginal Corporation, une entreprise avec plusieurs partenaires dont Ledcor Group, North American Construction Group et Midwest Management Ltd., qui offre une vaste gamme de services dans le domaine de la construction.
 - Mackenzie Valley Construction Ltd., une coentreprise avec Flint Energy Services qui offre des services dans les secteurs de la construction routière, du camionnage, du forage et des champs de pétrole, et d'autres services de soutien.
 - Gwich'in Ensign Oilfield Services Inc., une coentreprise avec Ensign Energy Services Inc. qui offre des services de forage et d'entretien des puits.
 - Gwich'in Geomatics, partenariat avec MMM Geomatics Ltd., qui offre des services d'arpentage.
 - GDC-NNP Limited Partnership, une entreprise avec NewNorth Projects Ltd. qui développe des secteurs immobiliers résidentiels, commerciaux et industriels.
 - Inuvik Capital Suites Zheh Gwizu', un partenariat avec Northern Property Real Estate Investment Trust, qui exploite des hôtels et immeubles d'habitation.
 - Larga Ltd., une entreprise codétenue par GDC, Nunasi Corporation et Kitikmeot Development Corporation et qui offre aux personnes du Nord qui voyagent à Edmonton pour recevoir des soins de santé des services de logement et d'autres services.
 - MG Lodging Inuvik Ltd., une coentreprise avec McDonald Brothers Electric Ltd. qui offre des services de logement.
 - Gwich'in Helicopters Ltd., une coentreprise avec Great Slave Helicopters Ltd. qui offre des services de transport par hélicoptère pour l'exploration et la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières.
-

Dans la région du Sahtu, l'accent a principalement été mis sur l'établissement d'infrastructures communautaires en retenant les services d'entreprises de construction locales plutôt que sur la création de coentreprises avec des entreprises de l'extérieur. Plusieurs coentreprises ont toutefois été mises sur pied, notamment celles avec Canadian Helicopters, Sahtu Oil et EBA Engineering Consultants. Les Naskapis ont plutôt privilégié l'établissement de protocoles d'entente avec des sociétés minières de l'extérieur afin de s'assurer que les retombées seront remises à la collectivité. Ils détiennent toutefois un part dans New Millennium Capital Corporation Ltd. concernant un projet minier. Selon les entrevues réalisées avec les dirigeants naskapis et du Sahtu, ils privilégieront de plus en plus la création de coentreprises au cours des prochaines années.

Relations de travail en cogestion

Le processus de gestion des terres et des ressources en place dans les T.N.-O. jouit d'un appui généralisé pour ce qui est de l'établissement de relations. On reconnaît le succès de ce processus puisqu'il permet aux représentants autochtones et du gouvernement de collaborer dans la prise de décisions importantes. Pour ce qui est du conseil, les relations ont été positives et les représentants ont fait part d'une reconnaissance mutuelle accrue de l'importance de combiner les connaissances scientifiques et le savoir traditionnel pour arriver à des décisions propices au développement durable.

Dynamique des politiques autochtones internes

Les structures de gestion et de prise de décision établies aux termes des ententes sur les revendications territoriales sont à l'origine de changements importants qui ont modifié la

dynamique des politiques autochtones internes. Les ententes établissent des structures centrales pour gérer la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales et les groupes autochtones ont mis en place de nouvelles structures politiques ou consultatives, ou une version améliorée des structures existantes, qui établissent des liens entre les collectivités et l'organisme central. Les organismes centraux ont des pouvoirs importants, mais le conseil d'administration des organismes est constitué de membres des collectivités.

L'évaluation conclut à une augmentation des tensions dans les trois régions des T.N.-O. entre les organismes communautaires locaux et centraux, et dans certains cas, entre les divers organismes communautaires, en ce qui concerne les décisions relatives au développement économique et les perceptions concernant la répartition des ressources et la prise de décision.

4.4 Environnement stable et prévisible propice au développement économique

Les ententes sur les revendications territoriales font référence aux objectifs visant à accroître l'autonomie économique des Autochtones et à permettre aux Autochtones de participer à part entière à l'économie du Nord canadien. L'évaluation porte sur la mesure dans laquelle les ERTG ont contribué à créer un environnement propice au développement économique. Les conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- Le régime de réglementation, dans l'ensemble, fonctionne de façon opportune et n'a pas nuï aux investissements et à l'exploitation des ressources.
- Les ententes sur les revendications territoriales ont joué un rôle clé dans la participation accrue des Autochtones à l'économie en contribuant au développement des infrastructures autochtones et au développement d'entreprises autochtones indépendantes et appartenant à la collectivité.
- Un défi demeure : améliorer la qualité de la formation et les occasions d'affaires dans l'économie du Nord. Les dirigeants autochtones ont le sentiment que le manque de soutien au développement économique du gouvernement fédéral, au-delà des programmes généraux, limite les progrès.

Régime de réglementation

Selon les résultats de l'évaluation, le développement des entreprises va de l'avant de façon prometteuse dans les quatre régions désignées et le régime de réglementation, dans l'ensemble, n'a pas freiné les investissements et le développement des entreprises²⁵.

Les conclusions de l'évaluation diffèrent de celles du récent rapport de Neil McCrank sur le régime de réglementation dans le Nord²⁶. Comparativement au rapport de M. McCrank, qui décrit le régime de réglementation du Nord comme étant trop complexe et non durable compte tenu de la nature des capacités locales, l'évaluation dresse un portrait plus positif du régime de réglementation dans les trois régions désignées des T.N.-O. Toutefois, comme le rapport, l'évaluation reconnaît la nécessité d'accroître la capacité locale pour traiter les demandes de consultation et d'examen des demandes, mais pas en ce qui concerne l'incidence du régime sur la plupart des investissements et le développement des entreprises dans les trois régions désignées.

²⁵ L'examen du régime de réglementation a porté sur les trois régions désignées dans les T.N.-O., puisque les Naskapis ont une participation minimale dans le régime en place dans leur vaste région désignée qu'ils partagent avec les Inuits et les Cris.

²⁶ McCrank, 2008. La portée et le sujet principal des deux études diffèrent. Le rapport McCrank examinait les domaines visés par les ententes et ceux dont elles ne traitent pas, et il comparait le modèle actuel de gestion des terres et des ressources à un modèle de gestion idéal.

Permis d'utilisation des terres

La plupart des projets de développement industriel dans le Nord exigent l'obtention de permis d'utilisation des terres et des eaux et sont assujettis aux évaluations des incidences environnementales. Le nombre d'octrois de permis d'utilisation des terres et des eaux a considérablement augmenté depuis la fin des années 1990 dans les régions désignées des Gwich'in, du Sahtu et des Inuvialuit. Les facteurs économiques comme le prix du pétrole, du gaz et des minéraux et les coûts liés à l'exploration et à la production sont les principaux éléments qui déterminent le nombre de permis d'utilisation des terres et des eaux délivrés au cours d'une année donnée. Les fonds disponibles pour les recherches portant sur l'eau, les pêches, les ressources fauniques et les conditions du milieu sont aussi un facteur puisque de nombreux permis sont délivrés dans le cadre d'initiatives de recherche. Toutefois, il est évident qu'avec le nombre de demandes et de délivrances de permis d'utilisation des terres et des eaux, le processus de réglementation ne dissuade pas les sociétés d'investir.

Dans la région désignée des Inuvialuit, 19 permis d'utilisation des eaux municipales et 59 permis d'utilisation des eaux industrielles sont en vigueur. Depuis 2000, un plus grand nombre de permis ont été délivrés, principalement associés aux activités accrues dans le secteur de l'exploration minière, pétrolière et gazière. Depuis la création de l'Office gwich'in des terres et des eaux et de l'Office des terres et des eaux du Sahtu, le nombre de demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux a considérablement augmenté, dépassant même les attentes des représentants autochtones et du gouvernement. Le tableau ci-dessous illustre le nombre de demandes reçues par les offices des terres et des eaux et le nombre de demandes approuvées depuis 1999²⁷.

Tableau 1: Demandes et approbations de permis d'utilisation des terres et des eaux des Gwich'in et du Sahtu (de 1999 à 2008)

	Office gwich'in des terres et des eaux		Office des terres et des eaux du Sahtu	
	Demandes	Approbations	Demandes	Approbations
1999	21	21	2	1
2000	10	10	6	4
2001	11	9	10	9
2002	17	13	12	12
2003	13	10	43	35
2004	9	9	29	29
2005	8	8	21	18
2006	13	13	10	10
2007	7	7	26	20
2008 ²⁸	6	6	10	1
Total	115	106	169	139

²⁷ À une exception près, seules les demandes qui ont été retirées ou étaient incomplètes n'ont pas été approuvées.

²⁸ Données partielles pour l'année.

Délai de traitement des demandes

Les constatations de l'évaluation permettent de conclure que le délai de traitement des demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux ne constitue pas un facteur dissuasif dans les décisions d'investissement. Les offices, pour la plupart, ont respecté les délais prescrits par les lois applicables et bien qu'il soit possible qu'un projet assez important fasse l'objet d'un long examen environnemental, très peu de demandes sont renvoyées à un examen environnemental en bonne et due forme.

Les données examinées pour l'évaluation provenaient seulement des demandes et des décisions touchant chacun des offices des terres et des eaux dans les trois régions désignées. Les grands projets de mise en valeur des ressources qui touchent plus d'une de ces régions, ou des régions non régies par une entente sur les revendications territoriales, présentent leur demande à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. Le projet de pipeline de la vallée du Macakenzie, de loin le plus grand projet de mise en valeur prévu dans la vallée du Mackenzie, constitue toutefois un exemple de la manière dont les grands projets peuvent également être concentrés dans une seule région désignée et être assujettis à l'office de cette région. Dans les trois régions à l'étude, les demandes adressées aux offices visaient principalement l'exploration. Ces projets pourraient prêter à la production de pétrole, de gaz naturel ou de minéraux et engendrer un nouveau lot de demandes de permis. Les données analysées dans cette évaluation traduisent donc l'expérience acquise principalement au stade d'exploration de la mise en valeur des ressources.

Aucune donnée sommaire sur la date de réception et d'approbation des demandes n'a pu être obtenue parce que la tenue des dossiers n'avait pas été automatisée au moment de l'évaluation et qu'on pouvait douter de sa justesse. Toutefois, il a été possible d'examiner un échantillon de demandes récentes provenant des offices des terres et des eaux des Gwich'in et du Sahtu.

- D'après les données de l'Office gwich'in obtenues grâce à un examen au cas par cas des dates de réception et d'approbation des demandes, dans 51 dossiers datant de 2002 à 2007, le temps écoulé en moyenne entre la réception et l'approbation des demandes était de deux mois. Sur ces 51 dossiers examinés (choisis au hasard, mais portant sur des demandes d'exploitation minière, d'exploration pétrolière et de prospection de gaz), deux tiers des demandes avaient été traités en moins d'un mois. Un dossier particulier a demandé 19 mois parce qu'il avait été soumis à un examen environnemental, et un autre, neuf mois. Les autres demandes ont toutes été traitées en quatre mois et moins.
- Un examen semblable a été réalisé avec les demandes adressées à l'Office des terres et des eaux du Sahtu. L'évaluation a porté sur 48 dossiers datant de la même période et a permis de conclure que le traitement des demandes prenait en moyenne trois mois, en incluant un dossier qui a exigé neuf mois, un autre, cinq mois, le reste demandant quatre mois et moins. Le délai le plus courant était de deux mois.

Les offices des terres et des eaux des régions des Gwich'in et du Sahtu ont entre autres rôles d'acheminer les demandes qui risquent d'avoir des répercussions environnementales importantes à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie

(OEREVM). Dans la région des Inuvialuit, ces demandes doivent être envoyées au Bureau Inuvialuit d'examen des répercussions environnementales (BIERE). Ces deux services examinent les demandes et peuvent réclamer un examen environnemental complet avec audiences publiques si elles jugent que le risque est important. Ils peuvent également lancer un examen indépendant.

L'approbation des demandes soumises à un examen environnemental risque de demander plus de temps, en particulier si l'OEREVM ou le BIERE décident, après une première évaluation, que le dossier nécessite un examen complet. Les données indiquent que très peu de demandes y sont soumises. Depuis 1989, seulement six dossiers ont été acheminés au BIERE sur les centaines de demandes présentées au comité d'évaluation préalable dans cette région. L'Office gwich'in des terres et des eaux n'a pour sa part envoyé aucune demande à l'OEREVM, et le Conseil des terres et des eaux du Sahtu n'a soumis que trois demandes depuis son ouverture.

Les entretiens avec les agents gouvernementaux et autochtones de la gestion des terres et des ressources indiquent que les problèmes survenus au moment de l'approbation résultent des facteurs suivants.

- *Courte saison de travail.* Si les demandes n'ont pas été approuvées au début de la saison de travail, au printemps, les projets peuvent être compromis pour cette année-là. Il incombe à l'organisation d'adresser sa demande de manière à ce que le processus soit entamé suffisamment tôt pour assurer le traitement complet de la demande. La grande majorité des entreprises sont conscientes de cette éventualité et prennent sur elles de s'y prendre à l'avance, mais il arrive que des occasions soient ratées.
- *Retards liés à la révision.* Il arrive parfois que les organisations auxquelles on a demandé de revoir leur demande soient incapables de terminer cette révision à temps. Cela se produit souvent au printemps, une saison chargée, lorsque les comités sur les ressources renouvelables et autres organismes communautaires qui disposent de ressources et d'une expertise technique très limitées ne sont pas capables de donner suite à la demande de révision.

Profil du contexte de développement économique après la ratification des ententes

Les ententes sur les revendications territoriales ont introduit un nouveau régime de réglementation et un nouveau contexte commercial où les entreprises sont obligées de consulter les chefs politiques et les résidents des collectivités autochtones et de négocier des règlements qui feront en sorte que les Autochtones profitent des activités de développement qui ont lieu dans leur région. Les organismes de gestion des terres et des ressources et les organismes de consultation communautaires régionaux nouvellement créés, comme les associations de chasseurs et de trappeurs et les conseils sur les ressources renouvelables, montrent bien un intérêt de la part des Autochtones des T.-N.-O. pour les décisions qui touchent l'utilisation des terres et des ressources, la préservation de l'environnement et la gestion des pêches et de la faune, qu'ils n'avaient pas avant les revendications territoriales.

Du point de vue des Autochtones, il s'agit d'un changement très positif et d'un avantage considérable apporté par les ententes sur le règlement des revendications territoriales. Le

développement économique et le contexte commercial se sont améliorés grâce à la reconnaissance de leur droit d'avoir une influence importante sur ce qui se passe sur leurs terres.

Les entrevues réalisées avec les représentants des associations industrielles de mise en valeur des ressources et des entreprises non autochtones qui mènent leurs activités dans les régions désignées montrent qu'elles sont tout à fait à l'aise avec la nouvelle manière de mener des affaires. La consultation des collectivités est intégrée à leurs pratiques opérationnelles et de bonnes relations de travail ont été établies avec les chefs d'entreprise autochtones. Il existe très peu d'exemples d'entreprises qui ont tenté de contourner l'exigence de consulter les collectivités touchées.

Selon la plupart des entreprises de mise en valeur des ressources non autochtones, ces changements ont amélioré le climat des affaires, étant donné que les conflits sur l'accès aux ressources et leur utilisation avant les revendications territoriales rendaient les investissements moins prévisibles. Elles reconnaissent les droits des Autochtones et s'y sont adaptées sans que cela occasionne de répercussions importantes sur leurs décisions en matière d'investissement.

Voici quelques constatations tirées du sondage auprès des membres des organismes de gestion des terres et des ressources.

- La moitié des répondants ont dit que les nouveaux processus réglementaires instaurés en vertu des ententes de règlement sur les revendications territoriales ont contribué à stabiliser le contexte du développement économique et à le rendre plus prévisible, tandis que presque tous les autres ont répondu que ces processus réglementaires avaient quelque peu aidé à stabiliser le contexte.
- Les deux tiers des répondants ont déclaré que les nouveaux organismes de réglementation et de consultation avaient contribué à améliorer les relations de travail entre les Autochtones et les entreprises et presque tous les autres ont répondu ne pas en être certains.
- La moitié des répondants ont affirmé que les conseils sont très efficaces, alors que les autres ont répondu qu'ils étaient assez efficaces.

Création d'entreprises autochtones

La participation des Autochtones à l'économie du Nord s'est considérablement accrue au fil des années, depuis la création des ententes de règlement des revendications territoriales. Les constatations de l'évaluation montrent que ces ententes constituent un facteur décisif dans la hausse de la participation des Autochtones à l'économie. Les infrastructures autochtones, créées directement par suite des ententes, ont fourni une assise importante pour l'emploi et l'activité économique. Les capitaux de lancement pour les investissements des entreprises obtenus au moyen des ententes ont permis de créer des entreprises industrielles et de services variées.

Avant la création des ententes de règlement sur les revendications territoriales, il n'existait qu'un tout petit nombre d'entreprises autochtones. Selon une estimation type des grandes collectivités

comme celle d'Inuvik, il n'y avait alors qu'une poignée d'entreprises ou peut-être cinq ou six entreprises autochtones avant la création des ententes de règlement. Dans la plupart des petites collectivités, il n'y avait alors pratiquement pas d'entreprises, sauf un seul magasin de détail vendant des articles d'épicerie et d'autres articles essentiels. Le commerce se faisait de façon informelle et les gens se rendaient à Yellowknife ou plus loin pour se ravitailler²⁹.

Dans les T.-N.-O. et la région des Naskapis, le développement a progressé lentement dans les premières années suivant l'établissement des ententes parce que l'exploration minière et pétrolière ainsi que la prospection de gaz ont subi une perte de vitesse du milieu des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990. À part l'activité économique traditionnelle et les entreprises de services, la majeure partie de l'activité économique dans le Nord est fondée sur ces deux secteurs, il y avait donc peu de possibilités de création de nouvelles entreprises autochtones.

Pendant ce temps, le principal élan de l'activité économique a été insufflé par les ententes de règlement elles-mêmes, notamment par les fonctions gouvernementales et administratives qui devaient être établies pour assurer le respect des termes des ententes. Le financement de l'établissement de ces fonctions, ainsi que les fonds transférés aux organisations autochtones désignées au cours des 10 à 15 premières années suivant l'établissement des ententes, s'est avéré essentiel pour permettre aux groupes autochtones de créer une infrastructure communautaire et régionale et employer un nombre important de personnes. Cette infrastructure demeure un élément actif et important de l'activité économique autochtone dans les quatre régions.

Lorsque les activités de mise en valeur des ressources ont pris de l'essor à la fin des années 1990, les sociétés de développement et les entreprises indépendantes autochtones étaient en mesure d'y participer. Cela vient, d'une part, de ce qu'elles s'étaient préparé en établissant des consortiums avec des firmes extérieures et d'autres investissements stratégiques liés à la mise en valeur des ressources et, d'autre part, de ce qu'il y avait alors, en vertu des ententes de règlement, une attente claire selon laquelle les entreprises œuvrant dans les régions désignées feraient appel aux firmes locales lorsqu'il en existait et emploieraient des Autochtones lorsque cela était possible.

La création des entreprises autochtones s'est produite sous deux formes :

- *Grandes entreprises* : Habituellement des consortiums ou des placements en action, destinés principalement à positionner les entreprises communautaires de sorte qu'elles puissent tirer avantage des occasions offertes par les activités de mise en valeur des ressources. Ces entreprises sont gérées de façon autonome, mais appartiennent aux sociétés de développement autochtones au nom des bénéficiaires et participants des revendications territoriales. Elles sont parfois toutes deux exploitées dans la région désignée et dans d'autres endroits, tout dépendant des activités extérieures des entreprises partenaires.
- *Entreprise appartenant à un particulier et exploitée par celui-ci* : Habituellement de petite taille et exploitée dans les régions désignées et les régions avoisinantes.

²⁹ Aucune donnée n'a pu être obtenue pour établir une comparaison avec le contexte commercial actuel, par conséquent les évaluateurs se sont appuyés sur les données empiriques fournies par les répondants des entrevues.

Le tableau 2 montre qu'il existe actuellement un nombre considérable d'entreprises en fonction dans les régions désignées et que les Autochtones participent activement à cette expansion.

Tableau 2 : Organisations actuellement en activité dans les collectivités des régions désignées³⁰

Genre d'organisation	Gwich'in Population : 5 017 (Pop. autochtone : 3 513)		Sahtu Population 2 743 (Pop. autochtone : 1 988)		Inuvialuit Population 5 865 (Pop. autochtone : 4 313)		Naskapi Population 570 (Pop. autochtone : 560)	
	Autochtone	Non-autochtone	Autochtone	Non-autochtone	Autochtone	Non-autochtone	Autochtone	Non-autochtone
Gouv./Admin.	13	11	29	10	30	13	9	1
Services sociaux	15	36	9	28	13	40	10	6
Services commerciaux	57	122	62	78	98	122	7	6
Transports	8	9	12	11	21	10	2	1
Mise en valeur des ressources	2	3	5	15	20	3	0	12
Arts/Culture	1	2	6	2	4	3	0	0
Total	96	183	123	144	186	191	28	26

La plupart des entreprises autochtones sont concentrées dans le secteur des services et des services gouvernementaux, administratifs et sociaux. Les activités industrielles, notamment la mise en valeur des ressources et les transports, ont rapporté des gains modestes, mais le nombre de ces entreprises est remarquable si l'on considère la taille des populations autochtones et générales dans ces collectivités. Le tableau indique aussi un taux de participation important de la part des entreprises autochtones, comparé au nombre total d'entreprises en activité. Les entreprises autochtones, y compris les organismes gouvernementaux et administratifs, totalisent de 52 % des entreprises pour les Naskapis, à 49 % (Inuvialuit), 46 % (Sahtu) et 34 % (Gwich'in).

Mesures de soutien au développement économique

Les ententes de règlement sur les revendications territoriales comprennent des objectifs pour appuyer les efforts destinés à accroître la participation des Autochtones à l'économie et leur permettre de devenir autonomes grâce aux programmes en place sans obligation financière supplémentaire envers le gouvernement. Ces ententes mandatent l'établissement de sociétés de développement dans chacune des régions désignées. Dans les régions des Inuvialuit, des Gwich'in et des Naskapis, une seule société de développement a été mise sur pied grâce aux fonds du transfert financier des ententes afin d'engager des investissements dans la création d'entreprises qui appartiennent aux bénéficiaires et participants et de permettre la création d'emplois, de possibilités de formation en cours d'emploi et d'avantages économiques pour les collectivités. Dans la région des Inuvialuit, une contribution supplémentaire de 10 millions de

³⁰ La population inclut les non-Autochtones et les membres des groupes autochtones qui ne sont pas des participants des bénéficiaires d'une entente, afin de mettre en contexte l'activité économique documentée.

dollars a été accordée à la Société inuvialuit de développement (SID) pour donner un coup de pouce au développement économique. Dans la région du Sahtu, cette fonction a été décentralisée entre trois sociétés foncières de district responsables de l'allocation des ressources et des investissements dans les grands projets. Sept sociétés foncières communautaires distinctes jouent un rôle local en utilisant les parts des profits annuels des investissements allouées à chaque entreprise.

L'évaluation a également porté sur les mesures de soutien internes au développement économique prises par les groupes autochtones et le gouvernement et a montré que, bien que des gains soient réalisés à l'échelle locale, il existe un grand sentiment d'insatisfaction envers le degré de soutien qu'apporte le gouvernement dans le cadre des programmes existants.

Mesures de soutien des Autochtones au développement économique

Les organismes autochtones dirigeants des quatre régions ont tous entrepris des activités de développement économique axées sur les petites entreprises et la formation. La division du développement communautaire de la Société régionale inuvialuit (SRI) offre toute une gamme de programmes d'enseignement, de formation et de perfectionnement professionnel grâce au financement provenant des programmes d'application générale du gouvernement fédéral et du gouvernement des T.-N.-O., comme l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). La SRIRC travaille en étroite collaboration avec les entreprises, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi et Aurora College pour déterminer les nouveaux besoins en main-d'œuvre et planifier des programmes de formation ciblés. Elle offre aussi une aide financière aux personnes qui poursuivent des études et une formation postsecondaires, que ce soit sur place ou à l'extérieur de la région désignée.

Les Gwich'in disposent d'une entente semblable, avec une fonction de développement des entreprises qui vise à appuyer et à promouvoir les activités commerciales gwich'in et une fonction active d'enseignement et de formation sous la direction de ses services aux bénéficiaires. Elle travaille aussi en étroite collaboration avec les entreprises, le gouvernement des T.-N.-O. et Aurora College, ainsi qu'avec les Inuvialuit, lorsqu'il y a lieu, pour déterminer les besoins en formation et en enseignement et cibler les programmes et les services en conséquence.

Le Sahtu dispose d'un coordonnateur régional qui administre l'EDRHA du gouvernement fédéral et son programme de Partenariats pour la promotion des compétences et de l'emploi des Autochtones (PPCEA) pour la région et a récemment engagé un agent d'expansion des entreprises. Les sociétés foncières de district et locales utilisent une partie des fonds annuels qui leur sont alloués en vertu des transferts financiers des ententes de règlement sur les revendications territoriales pour investir dans les projets de développement communautaire et venir en aide aux personnes qui poursuivent des études et une formation postsecondaires.

Les fonctions de développement économique des Naskapis sont divisées entre la Société de développement des Naskapis et la Nation naskapie. Ces deux organisations investissent dans les possibilités d'affaires locales ainsi qu'à l'extérieur de la collectivité immédiate. Elles offrent du financement et des services dans les domaines de l'enseignement et de la formation, et

administrent notamment l'EDRHA en plus de travailler avec le ministère de l'Éducation du Québec pour mettre sur pied des formations personnalisées. Le financement est offert aux personnes qui poursuivent des études postsecondaires, non dispensées à Kawawachikamach.

D'après les chefs et le personnel autochtones de développement économique et de promotion du commerce des quatre régions désignées, les investissements dans les entreprises autochtones se sont avérés très fructueux, entraînant la création d'un bon nombre d'entreprises prospères et de possibilités d'emploi. Cependant, on admet que la plupart des résidants sont toujours mal préparés pour participer à l'économie du Nord et en profiter pleinement en raison à cause de leur manque d'instruction, de formation et d'expérience de travail.

Mesures de soutien gouvernementales au développement économique

Dans les trois régions des T.-N.-O., on remarque une certaine contrariété parce que les gens ont l'impression que le gouvernement a adopté une approche passive dans le soutien à l'instruction, à la formation et aux efforts de développement. Les entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation indiquent plusieurs préoccupations largement partagées dans les régions désignées.

- *Manque de soutien ciblé.* Le soutien du gouvernement fédéral à la planification du développement économique est de nature générale plutôt que spécifique aux régions désignées. On peut citer en exemple une conférence sur le cadre de développement économique organisée par le gouvernement fédéral, où les participants des T.-N.-O. ont été regroupés avec d'autres de l'Alberta et de la Saskatchewan, et où les discussions ont été jugées comme étant souvent inapplicables au Nord. Aucune consultation préalable n'avait eu lieu avec les représentants autochtones pour s'assurer de leur applicabilité.
- *Financement insuffisant.* Les groupes autochtones considèrent que le soutien financier du gouvernement pour le développement économique est insuffisant, en particulier dans le Nord où les coûts sont élevés. Les Naskapis sont sur le point de conclure une entente avec le gouvernement du Québec qui permettra à la Nation de disposer d'environ 1,8 million de dollars en cinq ans. Ces fonds sont destinés aux projets de développement économique et d'infrastructure communautaire et aux mesures de planification du développement économique comme les fonds de placement locaux, les fonds de capital-risque autochtones ou l'aide au développement économique local.
- *Manque de présence sur place.* Les Autochtones considèrent que le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve d'une présence suffisante dans le développement économique ni mis en place des méthodes systématiques en la matière pour répondre aux besoins du Nord. Bien que les programmes de développement économique autochtone d'AINC soient appliqués dans les bureaux régionaux, la planification et la gestion du développement économique du Ministère sont effectuées à Ottawa. Selon les représentants autochtones du développement économique, le personnel des bureaux régionaux n'a pas établi de présence locale forte.
- *Priorités de programme mal adaptées.* Les décisions concernant les priorités des programmes et les domaines d'intérêt pour une période donnée sont habituellement prises

à Ottawa ou à Yellowknife sans consultation suffisante, selon les chefs et les agents d'expansion des entreprises autochtones. Ces décisions reflètent le fait que les programmes sont universels plutôt que ciblés pour les régions désignées et qu'aucun financement n'est offert à ces régions, à part pour les programmes d'application générale. Plusieurs répondants ont fourni en exemple la pratique du gouvernement des T.-N.-O., qui offre des programmes de formation axés sur les besoins du sud des T.-N.-O. et habituellement centrés dans le sud des T.-N.-O. à cause de la population. Pour cette raison, un point de vue largement partagé veut que les programmes du gouvernement fédéral aient tendance à satisfaire les besoins des groupes plus avancés, alors que la plupart des entreprises et des particuliers du Nord en sont aux tout premiers stades de développement et ont toujours besoin d'acquérir les compétences essentielles.

- *Long processus de demande.* Le processus de demande d'aide à l'expansion des entreprises du gouvernement fédéral serait très long, au point où de bonnes occasions d'expansion des entreprises seraient parfois manquées.
- *Manque d'engagement en matière d'adjudication.* Bien que l'on considère que le processus d'adjudication du gouvernement des T.-N.-O. s'est amélioré dernièrement dans les régions des Gwich'in et du Sahtu grâce à l'application d'un protocole d'entente qui vise à ce que les entreprises locales reçoivent 50 % de la valeur des marchés gouvernementaux, le processus d'adjudication du gouvernement fédéral n'est pas aussi bien vu. Certaines mesures ont dernièrement été mises en place pour améliorer la diffusion des renseignements sur l'adjudication.

4.5 Une voix pour les Autochtones qui a du poids dans la prise de décisions

Les quatre ententes de règlement sur les revendications territoriales comprennent des dispositions conçues spécialement pour fournir aux signataires autochtones une voix forte dans la prise de décisions à l'égard des terres et des ressources. Cela a été accompli principalement par les organismes de gestion des terres et des ressources établis en vertu des ententes. Les résultats de l'évaluation ont permis de conclure ce qui suit.

- Le régime de gestion des terres et des ressources représente un changement positif dans le rôle que jouent les Autochtones dans la prise de décisions concernant les régions désignées. Les Autochtones contribuent maintenant aux décisions de développement qui touchent leurs collectivités.
- Les organismes de gestion des terres et des ressources ont tous été établis avec la participation active de membres Autochtones. Cependant, des retards dans les nominations et les attributions ont nuï au bon déroulement de certaines activités.
- Il faut simplifier le processus de consultation des collectivités et aider les organismes de gestion des terres et des ressources à gérer leur charge de travail et les aspects techniques des propositions de mise en valeur.
- Les organismes de gestion des terres et des ressources réussissent à équilibrer connaissances scientifiques et savoir traditionnel dans la prise de décisions.

Amélioration fondamentale du rôle des Autochtones dans la prise de décisions

Avant la création d'ententes de règlement sur les revendications territoriales, les permis d'utilisation des terres et des eaux et les mesures de protection de l'environnement étaient gérés par les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux. Il n'était pas obligatoire de consulter les collectivités autochtones sauf lorsqu'un important examen des incidences environnementales était jugé nécessaire. Les Autochtones du Nord avaient très peu d'influence sur les décisions relatives à l'utilisation des terres et des ressources.

Les faits soulevés dans l'évaluation permettent de conclure que les ententes de règlement ont transformé la capacité des Autochtones à influencer sur la nature et le rythme des projets de mise en valeur dans leur région. Auparavant, les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux décidaient d'approuver ou non les projets et délivraient les permis requis sans consulter les résidents autochtones touchés. Actuellement, les groupes autochtones locaux sont représentés en parts égales dans les organismes de consultation et de prise de décisions et ont le droit d'être consultés par les promoteurs éventuels et de négocier des ententes profitables pour tous. Par le passé, les entreprises extérieures établissaient des camps et entreprenaient leurs activités d'exploration ou de production sans tenir compte des préoccupations des résidents autochtones locaux, mais elles doivent maintenant les consulter et négocier des ententes qui leur seront aussi

avantageuses. Un répondant gwich'in a affirmé : « Nous pouvions nous mettre au lit et nous réveiller le matin suivant pour trouver un promoteur directement dans notre cour, et nous ne pouvions rien y faire. Cela ne se produirait jamais maintenant. »

Organismes de gestion des terres et des ressources

Création et participation

Les ententes de règlement sur les revendications territoriales des T.-N.-O. prévoient l'établissement d'un ensemble d'organismes d'évaluation préalable, de consultation et de réglementation pour que les Autochtones aient leur mot à dire dans les décisions relatives aux terres et aux ressources qui touchent leurs collectivités et assurer la santé à long terme des terres visées par un règlement qu'ils habitent³¹. À l'exception du Conseil de gestion du gibier, un organisme entièrement inuvialuit, ces organismes regroupent des représentants gouvernementaux et autochtones qui gèrent conjointement l'utilisation des terres et des ressources, les incidences environnementales, ainsi que les pêches et les ressources fauniques dans les régions désignées. Outre le fait qu'ils sont représentés en parts égales dans ces organismes, les Autochtones peuvent exercer leur influence par des mandats explicites et se servir des connaissances scientifiques et du savoir traditionnel pour prendre position et décisions.

Représentation autochtone

La composition des organismes de gestion des terres et des ressources est fondée sur un nombre égal de membres du gouvernement et autochtones, le président étant habituellement nommé par les membres du conseil. Dans la plupart des cas, le ministre d'AINC nomme les membres et le président d'après les nominations proposées par les parties représentées. Les représentants du gouvernement sont choisis parmi les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux concernés.

Les constatations de l'évaluation permettent de conclure que la nomination des membres se déroule comme prévu dans les ententes. Il existe, cependant, des lacunes dans la représentation en raison de mandats qui expirent ou de démissions, combinés à la lenteur occasionnelle des nouvelles nominations. On a ainsi signalé un petit nombre de retards dans les réunions des conseils, où il était manifeste que le quorum exigé ne pouvait être atteint³². Ces retards peuvent être attribués au délai nécessaire pour que les parties proposent leurs candidats, réaliser les vérifications de sécurité et clore le processus de nomination par le ministre d'AINC.

³¹ Le terme « organismes » est utilisé pour décrire les commissions, conseils et comités créés par suite de l'établissement des ententes de règlement sur les revendications territoriales. Au total, 17 organismes de gestion des terres et des ressources ont ainsi été créés. Deux autres ont aussi été établis en partie grâce à ces ententes. L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie a reçu des demandes de permis dans les régions non visées par les règlements et de projets empiétant sur ces régions. Le Conseil de gestion du gibier a été créé en prévision de la Convention définitive des Inuvialuit (CDI) pour défendre les intérêts des Inuvialuit en ce qui concerne les espèces sauvages et l'habitat. Ces 19 organismes sont décrits à l'annexe A.

³² Les représentants d'AINC et les représentants autochtones ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de cette impossibilité d'atteindre le quorum, en particulier dans les premières années suivant la mise en œuvre et ont aussi cité quelques exemples où les retards de nomination ou d'attribution ont entraîné l'annulation des réunions. Cependant, les évaluateurs n'ont pas examiné tous les dossiers des conseils pour étayer les cas où cela s'est produit.

Le tableau 3 fournit des détails sur les postes vacants de neuf organismes des T.-N.-O. dont le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit clore le processus de nomination. Sur un total de 54 postes, 80 % (43 postes) sont actuellement occupés. Les postes vacants ne sont pas centrés dans un seul organisme donné, ce qui veut dire qu'il est possible pour chaque organisme d'atteindre un quorum au besoin. Cependant, les répondants à l'entrevue des trois groupes autochtones des T.-N.-O. et d'AINC ont fait remarquer qu'en raison des obligations et des déplacements professionnels, les membres des conseils sont parfois incapables d'assister aux réunions, ce qui fait quelques fois en sorte qu'il est difficile d'atteindre le quorum.

Tableau 3 : Postes occupés et vacants des conseils et comités de gestion des terres et des ressources

Conseil/Comité	Nombre de membres prévu	Postes vacants (en date de juin 2008)
Office des terres et des eaux du Sahtu	5	1 (gouvernement des T.-N.-O.)
Office d'aménagement territorial du Sahtu	5	2 (Sahtu, président)
Office des ressources renouvelables du Sahtu	7	2 (Sahtu)
Office gwich'in des terres et des eaux	5	1 (président)
Office gwich'in d'aménagement territorial	5	2 (Gwich'in, gouvernement des T.-N.-O.)
Office des ressources renouvelables des Gwich'in	7	0
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	6	2 (Environnement Canada, gouvernement des T.-N.-O.)
Office d'examen des répercussions environnementales	7	1 (Yukon)
Comité d'étude des répercussions environnementales	7	0
Total	54	11

Selon l'enquête réalisée dans le cadre de cette évaluation, les membres des conseils sont quasi unanimes pour dire que les conseils ont été créés comme prévu par rapport à la représentation. De manière semblable, plus de 90 % des répondants à l'enquête ont dit penser que les membres autochtones siégeant à ces organismes participaient pleinement à toutes les activités des conseils.

Manque d'influence des Naskapis

En vertu de l'entente actuelle, les Naskapis ont peu d'influence sur les décisions qui concernent la gestion des terres et des ressources, à moins qu'elles ne touchent la parcelle de terre qui leur appartient. La plus grande partie des terres dans la région visée par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) constitue le terrain de chasse et de pêche traditionnel des Naskapis dont ils dépendent toujours pour leur subsistance. Les Naskapis ont actuellement deux représentants au Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, sur les huit représentants autochtones, pour un total de 16 membres votants. Les deux commissions environnementales du Québec comprennent des membres des groupes de l'Administration régionale Kativik, mais ne comptent aucun Naskapi pour le moment.

Voix des Autochtones dans la prise de décisions

Les faits soulevés dans l'évaluation indiquent un soutien fort et multiple du rôle des Autochtones dans les organismes établis, et le sentiment que le nouveau régime offre aux Autochtones une voix au chapitre qu'ils n'avaient pas auparavant. Il reste toutefois des améliorations à apporter.

- *Plus d'information aux membres des collectivités.* Les résidants ne comprennent pas toujours le processus réglementaire et le fait que les conseils agissent au nom du Canada en entier et pas seulement des résidants des collectivités. Comme les notes du site Web du Comité d'études des répercussions environnementales de la CDI l'indiquent : [Traduction] « Bien que les membres soient nommés par des groupes particuliers, le CERÉ est une organisation impartiale. Les membres sont supposés contribuer en tant que personnes expérimentées et non comme représentants de leur propre organisme. » Les cadres du Comité disent que les résidants peuvent présumer à tort que les conseils rejeteront une demande si les gens expriment leurs inquiétudes, sans comprendre que les conseils ont pour mandat de tenir compte des intérêts de tous les Canadiens dans les décisions prises.
- *Amélioration de la communication.* Bien que des consultations aient souvent lieu avant la prise de décisions par les conseils, les membres des collectivités disent qu'ils ne connaissent souvent pas les résultats des décisions rendues. Il y a peu de suivi pour mettre les membres des collectivités au courant des progrès des projets de mise en valeur et de la mesure dans laquelle leurs préoccupations sont prises en considération. Les membres des conseils et le personnel admettent que le manque de communication continue avec les collectivités est le résultat de leur lourde charge de travail et d'un budget limité pour engager du personnel doté de compétences en communication.
- *Amélioration de l'application des conditions de permis.* La plus grande partie des terres situées dans les régions désignées appartiennent à l'État, les gouvernements fédéral et territoriaux étant responsables d'appliquer les conditions des permis établies par les organismes de réglementation. Ces conditions peuvent notamment porter sur le contrôle et la prévention des inondations et de l'érosion, l'élimination des substances chimiques ou toxiques, ainsi que la protection de l'habitat faunique et des pêches. Les ressources allouées à l'application sont limitées et, selon les agents et les résidants, les conditions imposées avec les permis font parfois l'objet d'une surveillance insuffisante. Une formation sur l'inspection des lieux et la surveillance continue de l'environnement pourrait offrir aux résidants l'occasion d'assumer cette fonction.
- *Processus d'évaluation des risques associés aux petits projets.* Les activités de mise en valeur soumises à l'exigence réglementaire des permis d'utilisation des terres et des eaux peuvent présenter des risques pour l'environnement ou les espèces sauvages. Actuellement, il n'existe aucun mécanisme de suivi ou de surveillance de ces projets qui en garantirait la conformité. Plusieurs examens d'activités minières réalisés dans la

région désignée des Inuvialuit ont fait état de ce problème et des préoccupations semblables ont été soulevées dans les régions des Gwich'in et du Sahtu³³.

- *Conditions exécutoires des permis.* Les organismes de réglementation ne sont pas responsables de faire respecter les conditions qu'ils imposent avec les permis. Quelques fois, les conseils ne sont pas conscients de la limite de leur pouvoir et appliquent des conditions que les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux n'ont pas le pouvoir de mettre à exécution. Ce problème a été quelque peu allégé dans les dernières années grâce à l'amélioration des communications entre les organismes et les bureaux des gouvernements.

Difficultés liées à la charge de travail et à la capacité technique

La constatation prédominante qui s'est dégagée des consultations avec les collectivités, qui reflète les constatations d'un certain nombre d'études récentes menées dans les régions désignées, est que la demande à laquelle les divers organismes de consultation et de réglementation sont soumis crée une tension considérable pour ces organismes et sur le processus de consultation des collectivités³⁴. L'augmentation du nombre et de la complexité des demandes de mise en valeur dans les domaines minier, pétrolier et gazier au cours des dernières années montre que la capacité des organismes à gérer la charge de travail est incertaine, et que les consultations avec les collectivités en ont souffert. L'uniformité et la qualité des consultations auraient diminué, les résidants en ayant assez des consultations, et le taux de participation est souvent faible.

AINC cherche de nouveaux moyens d'accroître les possibilités de formation pour les membres des conseils et aimerait organiser des séances d'orientation sur des questions comme les audiences, le droit administratif et les activités des conseils dans l'espoir d'en faire une exigence pour tous les nouveaux membres des conseils.

Les points de vue présentés ci-dessus ne sont pas universels. Les membres du conseil et le personnel du CDI, tout en reconnaissant les avantages que procurerait un financement plus important, sont d'avis qu'ils s'en sont bien tiré avec les ressources existantes. Cela résulte en partie de ce que les structures en place sont alimentées du niveau communautaire au niveau régional pour limiter le besoin de consultations des collectivités sur des questions individuelles.

Dans le cas des Naskapis, on note une satisfaction générale envers le degré de consultation de la collectivité de Kawawachikamach par le chef et le conseil lorsque des décisions en matière de mise en valeur sont prises. Cependant, on admet aussi que seul un petit groupe composé des mêmes personnes assiste aux réunions.

³³ Comité d'études des répercussions environnementales, *Review of Mineral Activities in the Inuvialuit Settlement Region 1997 – 2000*, Inuvik, avril 2002.

³⁴ Des rapports récents comme *La voie de l'amélioration - Examen du régime de réglementation dans le Nord* du représentant spécial du ministre d'AINC, Neil McCrank, un rapport de vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest de 2005 de Senes Consultants Limited, un rapport d'étape du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, une étude spéciale sur la mise en œuvre d'ententes sur les revendications territoriales globales au Canada et le Rapport du vérificateur général de 1998, font tous références à l'insuffisance de financement fédéral et d'autres mesures de soutien essentielles au bon fonctionnement des organismes établis en vertu des ententes.

Équilibre entre les méthodes traditionnelle et scientifique

On admet de plus en plus que les Autochtones ont conservé une relation traditionnelle à leurs terres qui leur offre des connaissances uniques en lien avec l'environnement et les rapports écologiques locaux. Ce savoir traditionnel est de plus en plus reconnu comme une part importante de la planification des projets, de la gestion des ressources et de l'évaluation environnementale³⁵.

Les ententes sur les revendications territoriales globales reconnaissent le droit de parole des Autochtones dans les décisions touchant leurs terres et la légitimité de fonder la gestion des terres et des ressources tant sur le savoir traditionnel que sur les faits scientifiques modernes. Les constatations de l'évaluation permettent de conclure que les préoccupations liées aux ressources fauniques, aux pêches, à l'environnement, au patrimoine et à la culture sont systématiquement prises en considération dans l'établissement des conditions de permis. L'enquête réalisée auprès des cadres et du personnel des conseils au cours de cette évaluation a démontré que 87 % des répondants croyaient que les mesures prises par leur conseil reflétaient un équilibre entre les perspectives traditionnelles et scientifiques.

³⁵ L'article 16.1 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) accorde aux autorités responsables le pouvoir de décider si elles tiendront compte des connaissances traditionnelles des Autochtones.

4.6 Bien-être social et culturel des collectivités autochtones

La préservation de la spécificité et de l'identité culturelle est d'une importance primordiale dans les collectivités autochtones et est manifeste dans la plupart des ententes. La Politique sur les revendications territoriales globales reconnaît explicitement le but d'encourager le bien-être culturel et social par la création d'ententes de règlement sur les revendications territoriales. L'évaluation examine dans quelle mesure les ententes ont contribué au bien-être social et culturel. Les résultats de l'évaluation permettent de conclure ce qui suit.

- On a observé des gains modestes dans l'emploi, le revenu, l'instruction et le logement dans les régions désignées depuis la mise en œuvre des ententes.
- Une comparaison entre les collectivités autochtones visées par des règlements et celles qui ne le sont pas ne permet pas d'associer les gains en bien-être dans les collectivités visées par un règlement et les ententes de règlement elles-mêmes.
- Le taux de participation au maintien des traditions autochtones est plus faible qu'avant la mise en œuvre des ententes de règlement, mais est toujours notable.
- La connaissance des langues autochtones est sur le déclin. Les programmes qui utilisent le financement provenant des ententes de règlement sur les revendications territoriales et le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux visent à renverser cette tendance.
- Le crime et la toxicomanie sont à la hausse dans les T.-N.-O. Rien n'indique un lien direct avec les ententes de règlement, mais de nombreux résidents des collectivités voient ces ententes comme un vecteur de modernisation qui contribue aux problèmes sociaux.

Indicateurs du mieux-être

Ce volet de la recherche comprend deux genres d'analyse, que voici.

- Analyse des changements dans les attributs personnels et le bien-être général des collectivités et de l'ensemble des régions désignées, de 1981 à 2006.
- Analyse comparative des collectivités cibles et des collectivités autochtones et non autochtones semblables en taille et en circonstances non associées à une entente de revendications territoriales globale.

Indicateurs du bien-être des collectivités

La Direction de la recherche et de l'analyse d'AINC a formulé des indicateurs de bien-être dans les collectivités autochtones qui permettent d'évaluer les changements dans certains attributs de

1981 à ce jour³⁶. Les indicateurs de bien-être communautaire (BEC) sont tirés des données du recensement relatives aux attributs suivants :

- revenu des ménages;
- activité sur le marché du travail et emploi;
- niveau de scolarité;
- disponibilité et qualité des logements.

Les constatations d'une compilation de données sur le BEC sont résumées dans les tableaux suivants, organisés par éléments de l'indice de BEC, avec le total général de BEC des collectivités dans chaque région désignée. Les indicateurs présentés dans les tableaux, à l'exception de la population, sont fondés sur un score maximum de 1. Une augmentation du score pour une collectivité donnée indique que des améliorations sont survenues dans cette région; par exemple : hausse du niveau de revenu des ménages, meilleur score d'activité sur le marché du travail et d'emploi, amélioration dans la qualité rapportée des logements, ou réduction du nombre de résidents des collectivités qui vivent dans des maisons et augmentation du niveau de scolarité des résidents. Lorsque « s. o. » est inscrit dans un champ, cela veut dire qu'aucune donnée n'était disponible pour cette collectivité, soit parce qu'il y avait trop peu de cas pour répondre au critère de BEC, soit parce que les données ne pouvaient être utilisées, les chiffres étant trop petits pour protéger la confidentialité³⁷.

Tableau 4 : Indice de revenu

Région	Population en 2001	1981	1991	1996	2001
CBJNQ (portion inuite)	9 334	0,38	0,52	0,55	0,56
CNEQ (Naskapis)	540	s.o.	0,43	0,49	0,48
Inuvialuit	5 254	0,55	0,61	0,60	0,63
Gwich'in	4 482	0,55	0,64	0,66	0,67
Sahtu	2 326	0,50	0,62	0,64	0,68
Total	21 936	0,50	0,56	0,59	0,60

L'indice de revenu mesure le revenu annuel moyen individuel des résidents des collectivités des régions désignées. Cet indice est considéré comme un témoin de la situation financière des collectivités. L'idée est que si les ententes de règlement relancent le développement économique et permettent aux bénéficiaires d'obtenir une plus grande part des gains réalisés par l'expansion des entreprises locales, des investissements et de l'emploi, on observera une hausse des revenus moyens dans la période des ententes.

Le tableau 4 indique une hausse légère mais constante au cours de la période, ce qui laisse croire que les revenus moyens ont augmenté dans les régions désignées depuis la ratification des ententes. Les hausses les plus importantes ont été observées entre 1981 et 1991. Cela peut être

³⁶ L'analyse comprend les collectivités dans la partie inuite de la région visée par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

³⁷ Les éléments de l'indice de BEC sont, dans ces tableaux, généralement fondés sur des variables « n » de valeur inférieure à l'indice de BEC lui-même. Pour des raisons de confidentialité, les données de ces éléments ne sont pas affichées pour les collectivités dont la population est inférieure à 250.

attribué à l'arrivée de projets de mise en valeur particuliers au cours de cette période, ou refléter une relance initiale du revenu moyen, parce qu'un plus grand nombre de résidants ont trouvé un emploi rémunéré ou salarié alors qu'ils dépendaient auparavant d'activités économiques traditionnelles ou des paiements de transfert du gouvernement.

Tableau 5 : Indice d'activité sur le marché du travail

Région désignée	Pop. en 2001	1981	1991	1996	2001
CBJNQ (portion inuite)	9 334	0,74	0,79	0,83	0,82
CNEQ (Naskapis)	540	s.o.	0,66	0,70	0,71
Inuvialuit	5 254	0,79	0,79	0,80	0,81
Gwich'in	4 482	0,76	0,79	0,81	0,81
Sahtu	2 326	0,73	0,79	0,83	0,84
Total	21 936	0,76	0,76	0,79	0,80

L'indice d'activité sur le marché du travail combine deux mesures. La première concerne l'activité de la main-d'œuvre au cours de la semaine précédant le recensement pour les personnes âgées de 20 ans et plus. La seconde représente la proportion de personnes de 15 ans et plus en emploi par rapport à la population active totale au cours de la semaine précédant le recensement. Ces deux mesures ont la même pondération dans l'indice d'activité sur le marché du travail. Nous voulions vérifier si les ententes sur les revendications territoriales avaient accru le développement économique dans les régions désignées ainsi que le rôle des bénéficiaires autochtones dans ce développement et donc si l'indice avait augmenté au fil du temps.

Le tableau 5 dénote que l'activité sur le marché du travail chez les résidants des régions désignées a été assez stable pour toute la période en question, le tout parsemé de gains modérés sans croissance importante. Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'emploi dans les régions désignées a toujours grandement reposé sur le développement des secteurs pétrolier et gazier. Depuis le milieu des années 1980 et jusqu'à tout récemment, ces deux secteurs ont été marqués par un faible taux d'activité en raison du prix du pétrole et du coût relativement élevé de l'exploration et de la production dans le Nord par rapport à d'autres endroits dans le monde. Cependant, au cours des dernières années, les entreprises pétrolières et gazières sont retournées dans le Nord, ce qui a entraîné une augmentation des activités d'exploration.

Beaucoup de résidants des régions désignées prévoient également que le Projet gazier Mackenzie stimulera considérablement l'économie à long terme de la région et entraînera des profits économiques majeurs pour les bénéficiaires des revendications territoriales. L'exploration minière s'est accrue dans les trois régions désignées, ce qui fait également augmenter les profits distribués aux bénéficiaires autochtones. Il faudra par contre un certain temps avant que les activités d'exploration ne mènent à une production minière à grande échelle et ne stimulent donc l'emploi.

Partout dans le Nord du Québec, l'industrie minière est le principal moteur du développement économique, les projets miniers en étant tous à leurs premières phases de développement. Le développement économique a été par contre limité, notamment en ce qui concerne les Inuits du

Nord du Québec, car aucun projet à grande échelle permettant d'accroître de façon significative les salaires et le nombre d'emploi n'a vu le jour.

Tableau 6 : Indice d'éducation

Région désignée	Pop. en 2001	1981	1991	1996	2001
CBJNQ (portion inuite)	9 334	0,31	0,52	0,57	0,59
CNEQ (Naskapis)	540	s.o.	0,65	0,53	0,64
Inuvialuit	5 254	0,46	0,55	0,64	0,65
Gwich'in	4 482	0,54	0,61	0,71	0,71
Sahtu	2 326	0,47	0,59	0,70	0,70
Total	21 936	0,45	0,58	0,63	0,66

L'indice d'éducation est composé de deux indicateurs. Le premier est la mesure de l'alphabétisme fonctionnel, soit la proportion des 15 ans et plus qui ont terminé au moins leur 9^e année. Le deuxième est la proportion des 20 ans et plus ayant terminé au moins leur secondaire. Les deux indicateurs sont combinés, le premier valant pour les deux tiers de l'indice et le second, pour le tiers. Nous voulions vérifier s'il y avait eu une augmentation du niveau d'instruction à mesure que les ressources et les moyens se sont accrus au sein des collectivités dans les régions désignées. L'éducation est indirectement liée aux améliorations de la conjoncture économique et dépend d'autres facteurs comme les programmes et les pratiques des provinces et des territoires en matière d'éducation, l'affectation des ressources et le soutien des parents et de la collectivité pour l'éducation. Il est raisonnable de croire que les changements de niveau d'instruction qu'ont entraînés en partie les ententes sur les revendications territoriales prendront du temps avant de se manifester.

Dans toutes les régions désignées autres que la région des Naskapis, les données montrent qu'il y a eu une augmentation considérable du degré d'instruction; plus de gens dans les collectivités restent à l'école et obtiennent au minimum un diplôme d'études secondaires. Cette amélioration ne peut pas être directement liée aux ententes sur les revendications territoriales, mais c'est là une indication que les améliorations prévues à la suite des ententes commencent à se faire sentir.

Tableau 7 : Indice du logement

Région désignée	Pop. en 2001	1981	1991	1996	2001
CBJNQ (portion inuite)	9 334	0,54	0,67	0,75	0,64
CNEQ (Naskapis)	540	s.o.	0,64	0,64	0,57
Inuvialuit	5 254	0,62	0,74	0,73	0,79
Gwich'in	4 482	0,64	0,76	0,78	0,81
Sahtu	2 326	0,65	0,70	0,68	0,73
Total	21 936	0,61	0,70	0,72	0,71

L'indice du logement est composé de deux mesures. La première est la quantité de logements, soit la proportion de la population vivant dans des logements où il n'y a pas plus d'une personne par pièce. La seconde est liée à la qualité des logements, soit la proportion de la population qui déclare ne pas avoir à effectuer de réparations majeures à son logement. Ces mesures ont la

même pondération dans l'indice. Nous voulions vérifier si la quantité et la qualité de logement s'étaient améliorées à mesure que les ressources et les moyens se sont accrus au sein des collectivités dans les régions désignées.

Le tableau 7 montre qu'il y a eu une amélioration graduelle, mais toutefois stable dans les régions désignées dans les T.N.-O. alors qu'il y a eu récemment une détérioration dans les régions désignées au Québec. Nous n'avons pas pu recueillir les données d'origine sur les Naskapis, mais au sein des collectivités inuites de la Baie-James, il y a eu une amélioration considérable au cours des années 1980 et au début des années 1990 et une diminution depuis ce temps. La situation pourrait s'expliquer par le vieillissement des logements qui ont été mis en place à l'origine même si les ressources et les moyens se sont accrus.

Tableau 8 : Population en 2001 et indice du bien-être global des collectivités, 1981 à 2001

Région désignée	Population en 2001	1981	1991	1996	2001
CBJNQ (portion inuite)	9 334	0,38	0,63	0,67	0,66
CNEQ (Naskapis)	540	s.o.	0,60	0,59	0,60
Inuvialuit	5 254	0,57	0,64	0,71	0,72
Gwich'in	4 482	0,61	0,67	0,73	0,73
Sahtu	2 326	0,59	0,63	0,69	0,73
Total	21 936	0,61	0,67	0,73	0,73

En résumé, les données sur le bien-être des collectivités (BC) ne permettent pas d'établir de lien entre les ententes sur les revendications territoriales et les améliorations économiques et sociales modestes en ce qui concerne le revenu, l'emploi, l'activité sur le marché du travail, l'éducation et le logement. Cependant, elles révèlent que certains gains ont été accomplis dans la période suivant l'entrée en vigueur des ententes.

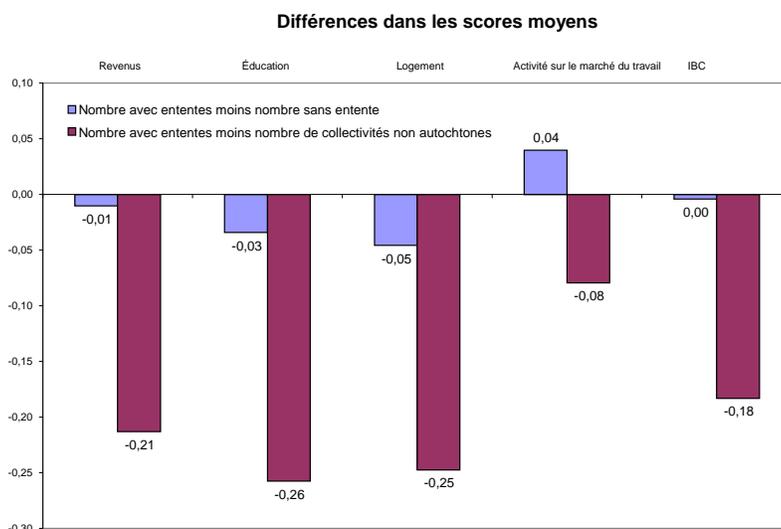
Comparaison avec d'autres collectivités autochtones et non autochtones

Les données des cinq régions désignées ont aussi été comparées aux données d'autres collectivités autochtones et non autochtones de taille et d'éloignement similaires afin de mieux comprendre les répercussions des ententes sur le bien-être des collectivités. L'analyse indique que les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions ont connu une amélioration de leur bien-être de 1981 à 2001. Les différences entre les deux types de collectivités ne sont pas statistiquement significatives. L'amélioration dans les collectivités non autochtones a été beaucoup plus modeste et statistiquement bien moindre que celle qu'ont connue les collectivités dans les régions désignées. La situation s'expliquerait par les résultats de 1981 qui étaient déjà élevés pour les collectivités non autochtones.

La figure 1 illustre les différences en ce qui concerne le BC et ses composantes entre les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions ainsi qu'entre les collectivités dans les régions désignées et les collectivités non autochtones en 2001. Les valeurs positives représentent des résultats plus élevés pour les collectivités dans les régions désignées. Les collectivités non autochtones ont de meilleurs résultats en ce qui concerne le BC et ses composantes que les collectivités dans les régions

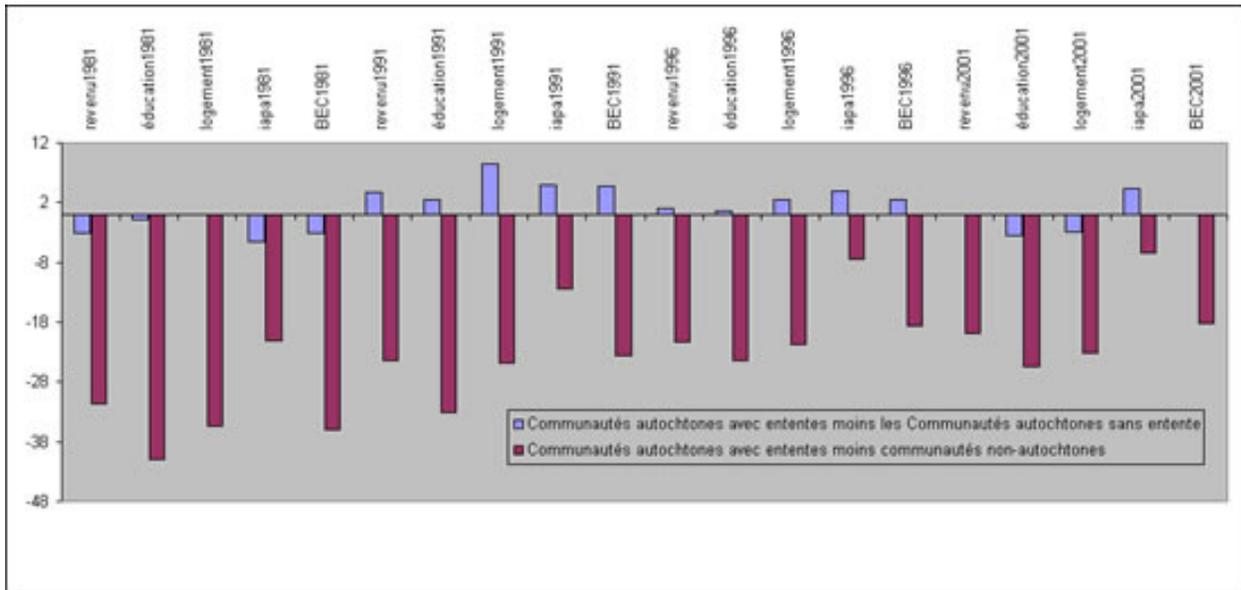
désignées bien que la différence soit moins prononcée pour l'activité sur le marché du travail. Le test t effectué montre que toutes ces différences sont statistiquement significatives avec un coefficient de confiance de 99 %. Les différences entre les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions sont moindres et plus variables; aucune n'est statistiquement significative. Les collectivités non autochtones avaient donc un niveau de bien-être supérieur à celui des collectivités dans les régions désignées, et il n'y a aucune différence apparente en ce qui concerne le bien-être entre les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions en 2001.

Figure 1



La figure 2 contient les mêmes données que celles de la figure 1, mais pour chacune des quatre années de recensement. Comme à la figure 1, les collectivités non autochtones ont des résultats statistiquement plus élevés en ce qui concerne le BC et ses composantes. La différence s'est cependant amoindrie de 1981 à 2001. À l'exception des résultats pour l'activité sur le marché du travail en 1996 et en 2001, toutes les différences sont statistiquement significatives avec un coefficient de confiance de 95 %. Les différences entre les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions sont variées et statistiquement négligeables.

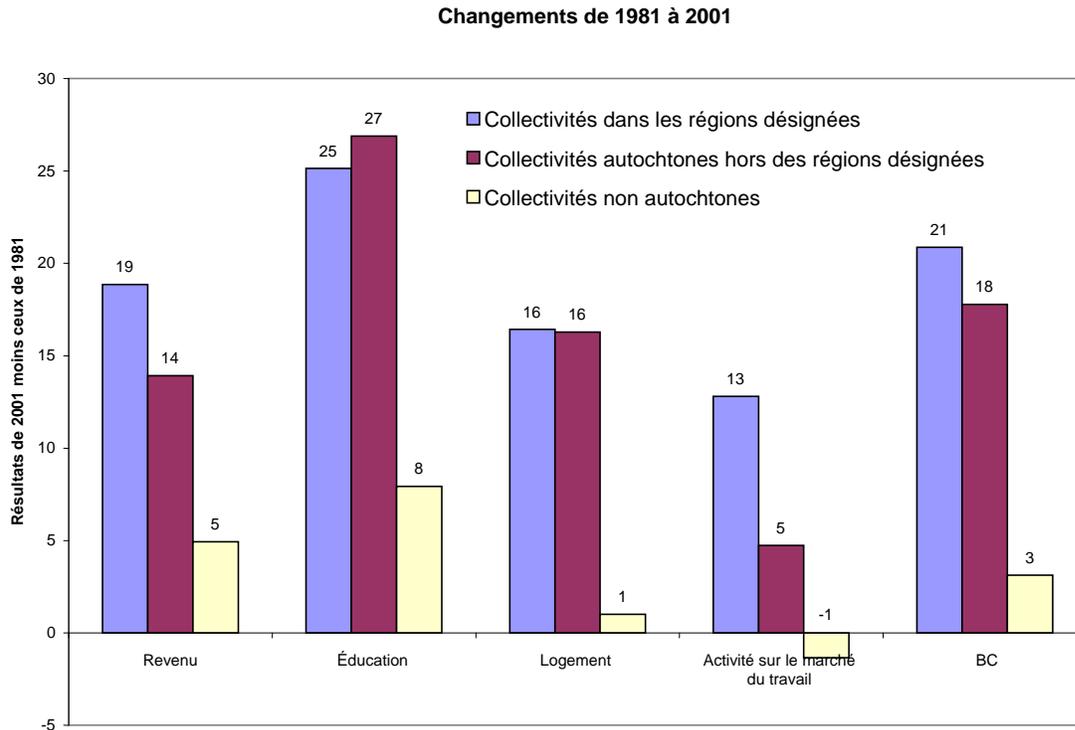
Figure 2



La figure 3 montre que les collectivités dans les régions désignées et les collectivités autochtones ne résidant pas dans ces régions ont toutes les deux connu une amélioration du bien-être de 1981 à 2001. Les différences entre les deux types de collectivités sont statistiquement négligeables. Par contre, il est impossible de déterminer si une collectivité a connu une meilleure amélioration que l'autre. L'amélioration au sein des collectivités non autochtones est plus modeste et statistiquement plus négligeable que celle au sein des collectivités dans les régions désignées. La situation pourrait s'expliquer par les résultats déjà élevés des collectivités non autochtones en 1981. Comme l'ont prouvé des recherches antérieures, les collectivités ayant des résultats moins élevés en 1981 ont tendance à s'améliorer davantage de 1981 à 2001.³⁸

³⁸ Voir O'Sullivan, Erin et Mindy McHardy. 2007. « The Community Well-Being (CWB) Index: Well-Being in First Nations Communities, Past, Present, and Future » dans Jerry P. White, Dan Beavon et Nicholas Spence (éd.), *Aboriginal Well-Being: Canada's Continuing Challenge*, Toronto, Thompson Educational Publishing, p. 111-148.

Figure 3



Cette analyse comparative ne prouve pas que les améliorations touchant le bien-être des collectivités dans les régions désignées sont étroitement liées aux ententes elles-mêmes. Il ne faut pas conclure qu'une telle association n'existe pas, mais plutôt que ces mesures du BC ne montrent aucune relation directe et que d'autres facteurs pourraient avoir plus d'influence.

Activités traditionnelles

Les ententes sur les revendications territoriales reconnaissent toutes l'importance des liens traditionnels que les Autochtones entretiennent avec leur terre et la nécessité d'assurer la continuité des activités économiques traditionnelles. Ces ententes ne contiennent aucune disposition favorisant le financement direct des activités économiques traditionnelles et établissent plutôt des droits préférentiels pour la pêche et la chasse.³⁹

Dans les trois régions désignées dans les T.N.-O., les fonds sont accordés au moyen des programmes que le gouvernement du territoire met en place pour aider les chasseurs, les piégeurs et les pêcheurs à payer l'équipement dont ils ont besoin pour conserver ces activités traditionnelles. Il y a aussi des comités de chasseurs et de pêcheurs dans chaque collectivité pour représenter les grands organismes de gestion des ressources fauniques. Les Naskapis ont un programme de soutien aux chasseurs découlant de l'article 19 de la CNEQ.

³⁹ La Convention définitive des Inuvialuit fait exception parce qu'elle inclut l'établissement d'un fonds de développement social auquel le Canada devait faire un seul versement de 7,5 millions de dollars pour favoriser la conservation des activités traditionnelles.

Le tableau 9 contient les données de 2002 concernant le nombre de résidants âgés de 15 ans et plus ayant déclaré avoir chassé, pêché et piégé cette année-là ainsi que le nombre de foyers ayant déclaré que la plus grande portion ou la totalité (75 % ou plus) de la viande ou du poisson qu'ils consomment provient d'activités traditionnelles réalisées dans les T.N.-O.⁴⁰ Les données indiquent que la participation aux activités traditionnelles est plus importante dans les régions désignées que dans l'ensemble des T.N.-O., mais qu'elle demeure sous la barre des 50 % chez les 15 ans et plus. Il s'agit donc d'une preuve que les peuples autochtones des régions désignées ont davantage tendance à participer aux activités traditionnelles que leurs homologues non autochtones étant donné que les pourcentages incluant les Autochtones d'Inuvik et de Norman Wells, dont les grandes populations comprennent des Autochtones et des non-Autochtones, ont chuté considérablement dans la plupart des cas. Les collectivités plus petites et plus éloignées dans les trois régions désignées montraient une plus forte participation aux activités traditionnelles que les collectivités exposées aux populations non autochtones.

Tableau 9 : Participation aux activités traditionnelles dans les T.N.-O.⁴¹

Région désignée	Chasse et pêche	Piégeage	Consommation d'aliments traditionnels à la maison
Inuvialuit (avec/sans Inuvik) ⁴²	43 % / 58 %	9 % / 12 %	29 % / 45 %
Gwich'in (avec/sans Inuvik)	36 % / 43 %	10 % / 16 %	28 % / 49 %
Sahtu (avec/sans Norman Wells)	47 % / 48 %	10 % / 14 %	35 % / 47 %
Tous les T.N.-O.	36,7 %	7,2 %	17,7 %

L'accessibilité à des emplois salariés et l'exposition accrue aux mœurs culturelles et économiques du Sud ont entraîné la réduction, au fil du temps, de la dépendance à la chasse, à la pêche et au piégeage comme principales activités économiques comme en ont fait mention les chefs autochtones et les résidants des collectivités. Les ententes sur les revendications territoriales et l'activité économique moderne qu'elles entraînent contribuent à réduire la

⁴⁰ L'analyse des données sur la participation aux activités traditionnelles a ses limites parce qu'il n'y a pas de données systématiques pour la période où les ententes sur les revendications territoriales ont été signées et qu'il n'y a eu aucune tentative d'évaluer la participation jusqu'à tout récemment dans les enquêtes du gouvernement des T.N.-O. et l'Enquête auprès des peuples autochtones de Statistique Canada. Cette enquête n'a pas permis de recueillir de données sur les Naskapis de Kawawachikamach, et l'Institut de la statistique du Québec n'a aucune donnée pour cette collectivité en ce qui concerne la participation aux activités traditionnelles. Les seules données accessibles sont celles recueillies pour une seule année en 2002 par le gouvernement des T.N.-O.

⁴¹ Les données que contient ce tableau proviennent des profils statistiques des collectivités établis par le gouvernement des T.N.-O. et accessibles sur le site Web du Bureau des statistiques. Les données ont été recueillies pour une étude spéciale, le *2002 Regional Employment & Harvesting Survey*, et se fondent sur des entrevues menées en personne auprès des résidants des collectivités âgés de 15 ans et plus.

⁴² Les données d'Inuvik et d'Aklavik sont incluses à la fois dans les données des Inuvialuit et des Gwich'in parce qu'une portion du territoire de ces collectivités se trouve dans chacune des deux régions désignées et que les populations sont importantes dans les deux groupes.

participation des Autochtones aux activités traditionnelles; une participation qui survit tout de même grâce au financement direct ou indirect des activités traditionnelles et au sentiment de fierté et d'identité qu'ont favorisé les ententes.

Maîtrise des langues autochtones

Les ententes sur les revendications territoriales reconnaissent toutes l'importance de préserver et de renforcer la culture et la langue traditionnelles des Autochtones. Le tableau 10 montre que la maîtrise des langues autochtones a diminué pour la grande majorité des collectivités. Le pourcentage de gens qui maîtrisent leur langue autochtone ne dépasse 50 % que dans trois des treize collectivités présentes dans les trois régions désignées. La maîtrise de la langue autochtone a augmenté dans une collectivité, celle de Holman.

Tableau 10 : Pourcentage de la population autochtone de 15 ans et plus capable de parler sa langue traditionnelle par collectivité, 1984 à 2004⁴³

Collectivité	2004	1999	1994	1989	1984
Tuktoyaktuk	28,3	25,3	30,1	37,7	35,8
Holman	76,3	58,2	71,3	96,4	69,8
Paulatuk	..	27,0	25,4	32,1	28,6
Sachs Harbour	26,9	27,6	26,1	38,0	43,5
Aklavik	19,3	18,7	28,1	21,8	23,8
Inuvik	17,6	24,8	25,3	26,5	35,2
Fort McPherson	22,7	27,4	23,7	30,8	27,2
Tsiigehtchic	24,2	31,3	39,8	43,1	74,6
Deline	95,8	93,4	96,2	98,3	97,1
Tulita	47,3	62,9	61,3	82,0	84,8
Colville Lake	65,3	76,2	95,7	95,3	100,0
Fort Good Hope	41,1	47,7	53,8	81,0	69,1
Norman Wells	26,9	28,7	36,4	51,5	65,9
Territoires du Nord-Ouest	44,0	45,1	51,0	55,6	59,1

Les données recueillies lors du recensement montrent que 97 % de la population de Kawawachikamach parlaient le naskapi en 2001 et que ce pourcentage a baissé à 91 % en 2006, une baisse causée par l'augmentation du nombre de résidents non naskapis au sein de la collectivité. Les chefs de la collectivité reconnaissent que la grande majorité des Naskapis parlent couramment leur langue traditionnelle et que la majorité des affaires et des relations sociales se font en naskapi au sein de la collectivité.

Les entrevues menées dans le cadre de l'évaluation ont permis de saisir l'inquiétude généralisée à l'égard de la force de la langue et de la culture locales à long terme dans les T.N.-O. Dans le cas du Sahtu et des Gwich'in, notamment, la baisse du nombre de personnes aptes à parler leur langue traditionnelle a été pour la plus grande part attribuée à l'influence générale du système de

⁴³ Le gouvernement des T.N.-O. se sert des données du recensement et de ses propres sondages périodiques pour établir les statistiques sur la proportion de personnes maîtrisant leur langue traditionnelle.

pensionnat et au manque d'activités traditionnelles dans les collectivités. Mais il y a un certain optimisme vis-à-vis des efforts actuellement déployés pour renverser la vapeur, particulièrement chez les chefs des Inuvialuit et des Naskapis.

Prévalence de la dysfonction sociale

Les entrevues menées au sein des collectivités font état d'une grande inquiétude concernant le bien-être social des résidents des régions désignées, surtout chez les jeunes. Le crime violent, l'abus de drogues et d'alcool et le vandalisme sont perçus comme des problèmes de plus en plus importants chez les jeunes. Les membres des collectivités ont pointé du doigt l'exposition à l'économie basée sur les salaires, les modes de vie modernes, le chômage et le manque d'activités constructives pour les jeunes.

Taux de criminalité

Une étude menée par le Bureau des statistiques du gouvernement des T.N.-O. en 2007 révèle que les cas de crimes ont été 5,3 fois plus importants aux T.N.-O. qu'au Canada en 2006 et que le taux de crimes violents a été 7 fois plus important que la moyenne nationale; seul le Nunavut se rapproche des résultats des T.N.-O.⁴⁴ De plus, on a découvert que le taux de criminalité des T.N.-O. a augmenté de 65 % et que le taux de crimes violents s'est accru de 28 % de 1996 à 2006 alors que les mêmes taux ont diminué respectivement de 3 % et de 1 % pour la même période dans l'ensemble du pays.

Abus d'alcool et d'autres drogues

On observe, depuis 1996, une tendance à la hausse dans la consommation d'alcool et de drogues chez les Autochtones et les non-Autochtones de l'ouest des Territoires du Nord-Ouest, bien que le taux ait baissé depuis son sommet de 2004. Des données récentes révèlent une certaine augmentation des épisodes de consommation excessive (soit au moins cinq consommations par épisode) surtout chez les Autochtones. Ces mêmes données indiquent aussi que les Autochtones consomment trois fois plus de marijuana et de hachisch que les non-Autochtones. Les statistiques sur les drogues dures ne proviennent que de l'étude menée en 1996, mais on constate à leur lecture un taux similaire de consommation. En ce qui concerne la consommation de solvants, elle a été dix fois plus importante chez les Autochtones que chez les non-Autochtones des mêmes régions.⁴⁵

Les facteurs de risque liés à l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones ont été bien documentés : perte de l'identité culturelle, pauvreté, chômage, absence de rapports sociaux, niveau d'éducation faible, accessibilité aux substances intoxicantes, manque d'activités récréatives et pressions des pairs et de la famille.⁴⁶

⁴⁴ Bureau des statistiques des T.N.-O., *Crime in Canada's North: A Relative Perspective*, octobre 2007.

⁴⁵ Les résultats sont issus de données provenant des enquêtes de 1996, 2002, 2004 et 2006 sur la consommation d'alcool aux T.N.-O. menées par le Bureau des statistiques.

⁴⁶ Santé Canada, *Recherche documentaire : Stratégies relatives à l'évaluation des programmes de lutte contre l'abus des substances chez les autochtones : Examen de la question*, 1998.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

L'évaluation permet de tirer les conclusions ci-dessous concernant les répercussions des ententes sur les revendications territoriales globales et la mesure dans laquelle les objectifs établis dans le cadre de ces ententes ont été atteints.

- Le gouvernement fédéral a respecté les conditions des ententes sur les revendications territoriales globales relatives au transfert de fonds et à la reconnaissance des droits relatifs aux terres aux signataires autochtones. De plus, les organismes de gestion, d'administration et de financement ainsi que les offices et les comités de cogestion des ressources prescrits aux termes des ententes ont été formés.
- Les ententes sur les revendications territoriales globales ont permis de bien comprendre à qui appartenaient les terres et ce qu'on pouvait faire de ces terres et de leurs ressources. Les risques de litiges juridiques ont ainsi diminué, et l'investissement s'en est trouvé facilité.
- Le régime de réglementation et de gestion des terres et des ressources établi aux termes des ententes sur les revendications territoriales globales a entraîné la création d'un processus décisionnel axé sur la collaboration et le consensus permettant aux Autochtones de s'exprimer sur les problèmes qui touchent leurs terres et leurs ressources.
- Les ententes sur les revendications territoriales globales ont contribué pour beaucoup au renouvellement du rôle des Autochtones dans l'économie en favorisant le développement des infrastructures autochtones et la création d'entreprises autochtones. Les collectivités se sont ainsi trouvées en bonne posture pour tirer parti des projets d'exploitation des ressources et de développement économique.
- De modestes gains ont été réalisés dans les mesures du revenu, de l'emploi, de l'éducation et du logement dans les régions désignées depuis la mise en place des ententes. Il a par contre été impossible de déterminer si l'amélioration du bien-être est directement liée aux ententes sur les revendications territoriales.
- Le gouvernement fédéral n'a pas bien compris l'importance des coûts et des exigences organisationnelles et formatives associés aux structures de gestion des terres et des ressources et au processus de consultation lié à la gestion des terres et des ressources aux termes des ententes.
- Le gouvernement fédéral n'a pas su soutenir un développement économique ciblé, approprié pour le Nord et axé sur le besoin de formation et d'éducation des résidents,

l'élaboration de stratégies de conservation des employés autochtones qui travaillent actuellement et la capacité de trouver des débouchés dans les collectivités éloignées.

- Les représentants autochtones ont l'impression que le gouvernement fédéral désirait avant tout suivre à la lettre les dispositions des ententes sans en respecter l'esprit ni l'intention, ce qui a entravé les progrès. De ce point de vue, les objectifs des ententes n'ont pas encore été atteints, bien que les fonds aient été transférés, que les droits relatifs aux terres aient été reconnus et que les organismes aient été établis comme il avait été convenu. Les différences dans l'interprétation des dispositions objectives sont une preuve que la relation entre le gouvernement fédéral et les signataires autochtones n'a pas encore changé et que l'objectif d'accroître la collaboration et la confiance n'a pas encore été atteint.

5.2 Recommandations

Voici les recommandations faites au Ministère :

1. En partenariat avec les organisations autochtones et d'autres ministères et organismes fédéraux, songer à diriger l'établissement d'une politique sur la mise en œuvre des revendications territoriales globales qui clarifierait les rôles et les responsabilités ainsi que l'approche fédérale liée à la mise en place des ententes sur les revendications territoriales globales.
2. Collaborer avec les organismes centraux et d'autres ministères et organismes fédéraux pour former un groupe de travail composé de cadres supérieurs et responsable de se pencher sur les questions susceptibles d'être soulevées lors de la mise en œuvre des ententes.
3. Travailler en partenariat avec les signataires provinciaux, territoriaux et autochtones pour fixer des objectifs précis, déterminer des cibles, contrôler les progrès et adopter des mesures correctives au besoin, en vue d'assurer la mise en œuvre adéquate des ententes.
4. Collaborer avec les offices de gestion des terres et des ressources pour simplifier et consolider les processus de consultation et déterminer les besoins administratifs et les besoins en formation.
5. Favoriser la formation d'employés et la création d'entreprises d'une manière adaptée aux réalités et aux besoins du Nord en tenant compte du coût élevé des programmes dans le Nord.

5.3 Réponse et plan d'action de la direction

Au fil des années, les relations entre le gouvernement et les Autochtones ont franchi diverses étapes, depuis le premier contact jusqu'à une période de réconciliation et de renouveau, en passant par le déclin et l'assimilation ainsi que la renaissance des peuples autochtones. Aux premières étapes, le Canada refusait de reconnaître les droits et les titres ancestraux relatifs aux terres et, avant 1982, pouvait abolir ces droits de façon unilatérale. Le règlement d'accords de revendications territoriales constitue un grand progrès dans le contexte des relations entre le gouvernement et les Autochtones. Ces traités visent, dès le départ, à bâtir de nouvelles relations, plus progressives, avec les peuples autochtones pour le présent et pour l'avenir.

Recommandation 1 :

Recommandation	Mesures	Directeurs responsables	Date de mise en œuvre
En partenariat avec les organisations autochtones et d'autres ministères et organismes fédéraux, songer à diriger l'établissement d'une politique sur la mise en œuvre des revendications territoriales globales qui clarifierait les rôles et les responsabilités ainsi que l'approche fédérale liée à la mise en place des ententes sur les revendications territoriales globales.	La Direction générale de la mise en œuvre a entrepris, à l'échelle du gouvernement fédéral, d'établir des principes et des processus ainsi que de clarifier les rôles et les responsabilités en vue d'assurer la mise en œuvre globale des ententes sur l'autonomie gouvernementale et sur les revendications territoriales. Elle continuera de collaborer avec les autres ministères et organismes fédéraux et les groupes autochtones tout au long du processus.	Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone	Achèvement : septembre 2009 – création de lignes directrices

Recommandation 2 :

Recommandation	Mesures	Directeurs responsables	Date de mise en œuvre
<p>Collaborer avec les organismes centraux et d'autres ministères et organismes fédéraux pour former un groupe de travail composé de cadres supérieurs et responsable de se pencher sur les questions susceptibles d'être soulevées lors de la mise en œuvre des ententes.</p>	<p>On est à élaborer une proposition visant la création d'un cadre de gestion de la mise en œuvre, qui comprendrait un comité pangouvernemental des cadres supérieurs. Entre-temps, le Comité directeur fédéral, qui est composé de hauts représentants d'autres ministères fédéraux et d'organismes centraux, a convenu d'assumer une fonction de surveillance.</p> <p>La proposition sera soumise au Comité directeur fédéral en juin 2009.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Achèvement : juin 2009 – décision du Comité directeur fédéral</p> <p>Mars 2010 – création d'un comité</p>

Recommandation 3 :

Recommandation	Mesures	Directeurs responsables	Date de mise en œuvre
<p>Travailler en partenariat avec les signataires provinciaux, territoriaux et autochtones pour fixer des objectifs précis, déterminer des cibles, contrôler les progrès et adopter des mesures correctives au besoin, en vue d'assurer la mise en œuvre adéquate des ententes.</p>	<p>Phase 1 : Système efficace de surveillance des obligations découlant des traités afin d'assurer le suivi des obligations fédérales</p> <p>Phase 2: Élaborer des outils afin de promouvoir le recours à la gestion axée sur les résultats.</p> <p>Discuter, avec les signataires, d'une nouvelle approche visant les rapports annuels, qui mettrait l'accent sur les pratiques communes, les indicateurs, la surveillance et la reddition de comptes.</p> <p>Les principes de l'initiative ministérielle sur la reddition de comptes judicieuse s'appliqueront à cet exercice.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Achèvement : Octobre 2009 – système de surveillance des obligations découlant des traités en place</p> <p>Mars 2010 – rapport annuel pilote</p>

Recommandation 4 :

Recommandation	Mesures	Directeurs responsables	Date de mise en œuvre
Collaborer avec les offices de gestion des terres et des ressources pour simplifier et consolider les processus de consultation et déterminer les besoins administratifs et les besoins en formation	<p>Le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices cernera les obstacles et les problèmes principaux.</p> <p>AINC poursuit l'élaboration d'une réponse fédérale au rapport McCrank et est résolu à mobiliser les partenaires et les organismes de réglementation dans le cadre d'un plan d'action visant à aller de l'avant d'ici l'été 2009.</p>	<p>Directeur général, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Affaires du Nord</p> <p>Avec l'appui du : directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone</p>	Achèvement : août 2009 – plan d'action

Recommandation 5 :

Recommandation	Mesures	Directeurs responsables	Date de mise en œuvre
Favoriser la formation d'employés et la création d'entreprises d'une manière adaptée aux réalités et aux besoins du Nord en tenant compte du coût élevé des programmes dans le Nord.	<p>Collaborer avec les divers groupes de signataires dans le cadre de projets particuliers de développement économique.</p> <p>Appuyer l'élaboration d'un nouveau cadre fédéral visant le développement économique des Autochtones.</p> <p>Soutenir l'établissement d'un bureau de développement économique dans le Nord.</p>	<p>Directeur général, Direction générale des politiques stratégiques du Nord, Affaires du Nord</p> <p>Avec l'appui du : directeur général, Direction générale des politiques stratégiques, Terres et développement économique</p> <p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone</p>	Début : janvier 2009

Annexe A : Organismes de gestion des terres et des ressources

Organismes de gestion des terres et des ressources établis à la suite des ententes sur les revendications territoriales

Sahtu

Office d'aménagement territorial du Sahtu

L'Office d'aménagement territorial du Sahtu élabore le plan d'aménagement du territoire qui encadre la conservation, la mise en valeur et l'utilisation des terres, des eaux et des ressources dans la région désignée du Sahtu.

Office des terres et des eaux du Sahtu

L'Office des terres et des eaux du Sahtu encadre la conservation, la mise en valeur et l'utilisation des terres et des eaux dans la région désignée du Sahtu, pour le bénéfice des résidents de cette région et de ceux de la vallée du Mackenzie. Il examine les projets proposés et consulte les collectivités et les organismes gouvernementaux appropriés avant d'accorder des permis et des licences.

Office des ressources renouvelables du Sahtu

L'Office des ressources renouvelables du Sahtu est un office cogéré qui agit dans l'intérêt public afin de gérer et de protéger les ressources fauniques et forestières de la région désignée du Sahtu. Ses membres se réunissent deux fois l'an, la première fois pour discuter des opérations et approuver les budgets de recherche, et la deuxième pour examiner les projets de recherche et de gestion et établir les priorités de recherche.

Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie⁴⁷

L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie remplit trois fonctions dans la vallée du Mackenzie : émission des permis d'utilisation des terres et des eaux pour les revendications non résolues, traitement des demandes d'utilisation d'eaux et de sols transfrontaliers et vérification de la conformité dans l'application de la loi pour l'ensemble de la région. L'Office, au même titre que ceux mentionnés plus haut, réglemente l'utilisation des terres et des eaux ainsi que l'enfouissement des déchets.

⁴⁷ L'OTEVM a été établi à la suite des ententes sur les revendications territoriales du Sahtu et des Gwich'in (ainsi que d'autres revendications dans les T.N.-O.) et exerce ses fonctions sur l'ensemble de la vallée du Mackenzie à l'exception de la région désignée des Inuvialuit.

Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie⁴⁸

L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie est un office cogéré ayant le rôle de tribunal administratif indépendant responsable d'étudier les répercussions environnementales et les sources de préoccupation liées aux projets de travaux d'aménagement. L'Office peut mener des recherches sur les problèmes soulevés au cours de l'étude d'impact d'un plan d'aménagement. Il répond aux demandes d'examen provenant d'organismes d'évaluation et peut aussi effectuer ses propres examens de façon indépendante.

Gwich'in

Office gwich'in d'aménagement territorial

L'Office gwich'in d'aménagement territorial élabore le plan d'utilisation des terres en vue de la conservation, de l'exploitation et de l'utilisation des terres, des eaux et des ressources dans la région désignée des Gwich'in.

Office gwich'in des terres et des eaux

L'Office gwich'in des terres et des eaux s'occupe de la conservation, de l'exploitation et de l'utilisation des ressources terrestres et aquatiques dans la région désignée des Gwich'in pour le bien des résidents de la région et de l'ensemble de la vallée du Mackenzie. Il étudie les demandes de projets d'aménagement et consulte les collectivités et les organismes gouvernementaux compétents avant d'accorder les permis d'aménagement.

Office des ressources renouvelables des Gwich'in

L'Office des ressources renouvelables des Gwich'in est un office cogéré qui travaille pour la population à la gestion et à la protection de la faune et de la flore de la région désignée des Gwich'in. Ses membres se réunissent deux fois par année, la première réunion portant sur les activités et les approbations du budget pour la recherche et la deuxième, sur l'examen des projets de recherche et de gestion et l'établissement des priorités d'enquête.

Inuvialuit

Office des eaux des T.N.-O. – Région désignée des Inuvialuit

L'Office des eaux des T.N.-O. se consacre à la conservation, à l'exploitation et à l'utilisation des ressources aquatiques des T.N.-O. dans la région désignée des Inuvialuit. Il distribue les formulaires de demandes de permis d'aménagement et étudie les répercussions environnementales et socioéconomiques des demandes reçues. Il procède aussi à des audiences publiques dans les cas où le projet étudié pourrait avoir des effets importants et potentiellement négatifs; les demandeurs ont alors l'occasion de répondre à des questions et d'aborder les points délicats avec les collectivités inuvialuit.

Comité d'étude des répercussions environnementales

Le Comité d'étude des répercussions environnementales (CERE) étudie toutes les propositions d'aménagement qui pourraient avoir une influence sur la région désignée des Inuvialuit pour en

⁴⁸ L'OEREVM a été établi à la suite des ententes sur les revendications territoriales du Sahtu et des Gwich'in (ainsi que d'autres revendications dans les T.N.-O.) et exerce ses fonctions sur l'ensemble de la vallée du Mackenzie à l'exception de la région désignée des Inuvialuit.

déterminer les répercussions négatives potentielles sur l'environnement ou l'exploitation des ressources fauniques. Il a élaboré des directives et des procédures d'opération qui aideront les promoteurs, les gouvernements et les collectivités à mieux comprendre le processus.

Bureau d'examen des répercussions environnementales

Le Bureau d'examen des répercussions environnementales (BERE) effectue l'examen public des projets d'aménagement dont lui fait part le CERE. Il fait des recommandations de mesures correctives au CERE afin de rendre un projet donné moins nocif pour l'environnement et la faune.

Conseil de gestion du gibier⁴⁹

Le Conseil de gestion du gibier représente l'intérêt des organisations inuvialuit relativement à la faune et à la gestion de l'habitat de la région désignée des Inuvialuit. Il présente les préoccupations qui lui sont soulevées aux groupes ayant le mandat de déterminer si les permis d'utilisation des sols et des eaux seront accordés.

Conseil consultatif de la gestion de la faune (T.N.-O.)

Le Conseil consultatif de la gestion de la faune (T.N.-O.) s'emploie à la conservation des espèces sauvages terrestres dans la région désignée des Inuvialuit des Territoires du Nord-Ouest. Il guide les ministres en ce qui concerne la gestion, la recherche et la réglementation liées aux espèces sauvages, à l'exploitation forestière dans la région ouest de l'Arctique et à l'habitat. Il consulte aussi les lois et fait des recommandations au gouvernement fédéral concernant la position canadienne par rapport à une problématique internationale qui pourrait avoir une influence sur la région.

Conseil consultatif de la gestion de la faune (versant nord)

Le Conseil consultatif de la gestion de la faune (versant nord) constitue la contrepartie yukonaise du Conseil des T.N.-O. et couvre la portion de la région désignée des Inuvialuit située au Yukon. Il guide les ministres fédéraux ou territoriaux en ce qui concerne la gestion et la réglementation de l'habitat faunique et de l'exploitation forestière dans le versant nord du Yukon.

Comité mixte de gestion de la pêche

Le Comité mixte de gestion de la pêche aide le gouvernement fédéral et les Inuvialuit à faire appliquer les droits et les obligations en matière de pêche. Il guide le ministre en ce qui concerne la gestion des pêches et des mammifères marins dans la région désignée des Inuvialuit.

⁴⁹ Le CIGG a été créé en 1983 juste avant la signature de la CDI en prévision du rôle qu'on lui avait attribué en application de la convention.

Comité consultatif pour l'environnement Kativik

Ce Comité guide les gouvernements et la Commission de la qualité d'environnement Kativik sur tout problème lié à un projet d'aménagement en évaluant les répercussions environnementales et sociales. Il consulte les lois, les règlements et les politiques liés aux environnements naturel et social et prodigue des conseils à ce sujet.

Commission de la qualité de l'environnement Kativik

La Commission de la qualité de l'environnement Kativik est l'organisme qui s'occupe officiellement de diriger le processus lié aux études d'impact environnemental et social dans la région.

Comité fédéral d'examen des répercussions Nord

Le Comité fédéral d'examen des répercussions Nord fait partie de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et étudie les répercussions potentielles de projets d'aménagement sur une région donnée. Il encourage la participation de la population à l'examen et à l'évaluation des projets et tient des réunions ainsi que des audiences publiques. Il est formé d'un groupe d'experts choisis en fonction de leurs connaissances et nommés par le ministre de l'Environnement pour évaluer un projet et faire des recommandations au ministre.

Comité conjoint – Chasse, pêche et piégeage

Le Comité conjoint – Chasse, pêche et piégeage étudie, gère et supervise les régimes décrits au chapitre 24 de la CBJNQ. Il collabore aussi avec les ministres provinciaux et fédéraux dans la gestion des espèces animales sauvages dans le territoire.

⁵⁰ Seul le Comité conjoint – Chasse, pêche et piégeage comprend un membre désigné des Naskapis (soit le chef). Les trois autres organismes établis aux termes de la CBJNQ sont constitués de membres de l'Administration régionale Kativik, une administration régionale publique dont l'office comporte un membre de la collectivité naskapie de Kawawachikamach. Aucun résidant naskapi nommé par l'Administration ne siège au sein de ces organismes.