



Indigenous and  
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones  
et du Nord Canada

## *Rapport final*

# *Évaluation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau*

*Numéro de projet : A 1570-7/16124*

Mai 2017

Direction générale de l'évaluation,  
de la mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de la vérification et de l'évaluation



Canada 



INAC-AANC

# Table des matières

---

|   |    |
|---|----|
| Table des matières.....   | ii |
| Évaluation du Sous-programme Gestion des terres et de l'eau.....  | iv |
| Liste des acronymes.....  | ii |
| Sommaire.....   | v  |
| Réponse de la direction et plan d'action.....   | ix |
| 1. Introduction.....  | 1  |
| 1.1 Aperçu.....   | 1  |
| 1.2 Profil du programme.....  | 1  |
| 2. Méthode d'évaluation.....  | 14 |
| 2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....   | 14 |
| 2.2 Enjeux et questions liés à l'évaluation.....  | 14 |
| 2.3 Méthode d'évaluation.....   | 15 |
| 2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....  | 16 |
| 3. Constatations de l'évaluation – Pertinence.....  | 17 |
| 3.1 Rôles et responsabilités d'AANC dans le Nord.....   | 17 |
| 3.2 Rôle continu d'AANC dans le Nord.....   | 19 |
| 4. Constatations de l'évaluation – Rendement (Efficacité/succès).....   | 23 |
| 4.1 Harmonisation avec les autorisations de programme.....  | 23 |
| 4.2 Pouvoirs délégués.....  | 23 |
| 4.3 Mesure du rendement.....  | 24 |
| 4.4 Équilibre des intérêts.....   | 28 |
| 5. Efficience et économie.....  | 32 |
| 5.1 Garanties.....  | 32 |
| 5.2 Ressources financières et humaines.....   | 34 |
| 5.3 Présence du gouvernement fédéral dans le Nord.....  | 37 |
| Recommandation n° 3 : Que le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord<br>élabore, en consultation avec le directeur général régional du bureau régional du Nunavut : .... | 38 |
| 6. Conclusions et recommandations.....  | 39 |
| 6.1 Conclusion.....   | 39 |
| 6.2 Recommandations.....  | 41 |

## ***Liste des acronymes***

---

|               |   |
|---------------|---|
| <b>DGEMRE</b> | <b>Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen</b> |
| <b>AANC</b>   | <b>Affaires autochtones et du Nord Canada</b>                                       |
| <b>GTE</b>    | <b>Sous-programme Gestion des terres et de l'eau</b>                                |
| <b>OAN</b>    | <b>Organisation des affaires du Nord, Affaires autochtones et du Nord Canada</b>    |

# ÉVALUATION DU Sous-programme Gestion des terres et de l'eau

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE), conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a procédé à une évaluation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau. Le but consistait à évaluer de façon neutre au moyen de données probantes la pertinence et le rendement du sous-programme et d'éclairer la prise de décisions et l'orientation future. Dans le cadre de l'évaluation, on a constaté que le sous-programme atteignait en grande partie ses objectifs opérationnels, mais il faut améliorer la procédure pour effectuer le suivi des résultats liés au rendement, évaluer les projets, créer des outils d'orientation pour qu'AANC puisse informer les intervenants de ses positions, définitions et décisions et répondre aux besoins en matière de gestion de l'information et de ressources humaines.



## GESTION DES TERRES ET DES EAUX

### PROFIL DU PROJET

Le sous-programme Gestion des terres et de l'eau permet d'assurer la gestion des ressources foncières et hydriques des résidents du Nord, des Autochtones et des autres Canadiens au Nunavut, tout en mettant l'accent sur les terres gérées par AANC dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Le sous-programme soutient l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire; la surveillance de l'environnement; l'administration des droits fonciers; les services d'inspection et d'enquête pour les permis d'utilisation des terres et les permis d'utilisation des eaux; et la gestion de la garantie de remise en état.

Le programme global de Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord a fait l'objet d'une évaluation en 2011, mais il s'agit de la première évaluation indépendante du sous-programme. L'évaluation a tenu compte des changements importants apportés à l'environnement opérationnel du sous-programme, comme les nouveaux pouvoirs de réglementation au Nunavut et le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest le 1<sup>er</sup> avril 2014.

### PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

### Responsabilités d'AANC dans le Nord

Les responsabilités provinciales d'AANC en matière de gestion des terres et de l'eau dans le Nord sont établies à l'article 5 de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. Le Ministère assume un rôle continu relativement au cadre de réglementation de la gestion des terres et de l'eau au Nunavut et conserve un éventail de pouvoirs réglementés dans les Territoires du Nord-Ouest depuis le transfert des responsabilités de 2014. Le transfert des responsabilités en matière de gestion des terres et de l'eau a été effectué en 2003 au Yukon. Le Yukon n'est donc pas visé par la période couverte par la présente évaluation.

Les résultats de l'évaluation sont fondés sur des renseignements recueillis de la manière suivante :

- analyse des médias et analyse documentaire;
- analyse des données administratives et financières;
- entrevues menées auprès d'informateurs clés; et
- visite sur les lieux.

## Orientation stratégique et rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

AANC est reconnu en tant que représentant du gouvernement fédéral dans le Nord : il agit à titre de source principale d'orientation, d'information et de soutien technique et se charge de la mobilisation des intervenants et du règlement des enjeux liés à la gestion des terres et de l'eau.

Comme le sous-programme Gestion des terres et de l'eau comporte des fonctions de surveillance des terres de la Couronne et des terres visées par des revendications non résolues ainsi que des pouvoirs définis par le régime réglementaire de cogestion des terres et de l'eau dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, il demeure pertinent pour le Ministère.

### Efficacité et efficience de la prestation

Les relations solides et fructueuses entre les intervenants et le personnel régional d'AANC constituent des moyens efficaces et fonctionnels de clarifier les rôles et les responsabilités, de soulever des questions concernant la mise en œuvre et de favoriser la prise de décisions. AANC est en mesure de tirer profit de ses fonctions d'inspection dans le territoire en coordonnant les efforts avec d'autres organismes d'inspection. Cependant, un processus de collaboration avec ses partenaires fédéraux dans le Nord contribuerait à améliorer l'échange de renseignements et l'efficacité du sous-programme.

Il faut améliorer la procédure pour évaluer les projets, établir des garanties et créer des outils d'orientation pour qu'AANC puisse informer ses intervenants de ses positions, définitions et décisions. Une approche plus robuste permettrait de veiller à ce que le personnel dispose des outils nécessaires, notamment d'assurer la gestion efficace des connaissances ministérielles, pour soutenir la prestation du programme dans le cadre de ses propres tâches.

### Rendement

Le programme atteint constamment ses objectifs de rendement opérationnel. Cependant, bien que des indicateurs techniques fournissent effectivement des données quantitatives, les mécanismes de déclaration de données qualitatives n'ont pas suivi l'évolution du rôle et des résultats escomptés dans le Nord du sous-programme Gestion des terres et de l'eau. Le modèle de cogestion permet aux parties intéressées de participer aux audiences publiques visant à rendre des décisions sur les demandes de projet de gestion des terres et de l'eau, mais les intervenants ne s'entendent pas sur la question de savoir si la mise en œuvre de ce modèle permet vraiment d'établir un équilibre entre les différents intérêts.

Règle générale, les communications sont restées efficaces entre les responsables du programme et les intervenants après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest; cependant, le manque d'accès, après le transfert des responsabilités, aux renseignements historiques à l'appui des rôles résiduels d'AANC dans les Territoires du Nord-Ouest a semé la confusion au sein du sous-programme Gestion des terres et de l'eau en raison de la modification des pouvoirs de l'administration.

## RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ÉVALUATION

**1.** Élaborer les plans de mise en œuvre de la réglementation, les documents connexes et les lignes directrices à l'intention des demandeurs ainsi que les stratégies de communication pour améliorer la clarté et l'interprétation uniforme des rôles relativement aux pouvoirs, à la terminologie, à la logique du processus décisionnel et aux définitions d'AANC.

**2.** Rajuster les résultats et les indicateurs du programme compte tenu de l'évolution du rôle d'AANC dans la restructuration future des régimes réglementaires du Nord, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales.

**3.** Élaborer une stratégie de gestion de l'information; une stratégie de gestion des ressources humaines qui porte sur les besoins en formation, la planification de la relève et la transition du personnel; et un cadre officiel de collaboration avec les intervenants clés du Nunavut.

## Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a procédé à l'évaluation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau (GTE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), dans le cadre du Plan quinquennal des stratégies d'évaluation et de mesure du rendement (2016) approuvé du Ministère, en conformité avec la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor et la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le but consistait à évaluer de façon neutre au moyen de données probantes la pertinence, l'efficacité et le rendement du programme au cours des exercices de 2011-2012 à 2016-2017 et d'éclairer la prise de décisions et l'orientation future. L'évaluation, qui a été menée par la DGEMRE, était fondée sur une synthèse des conclusions tirées grâce à cinq sources de données : analyse documentaire et analyse des médias; examen de documents, de dossiers et de données administratives et financières; études ciblées; et entrevues auprès d'informateurs clés. Les travaux sur le terrain ont été menés en janvier 2017, et les entrevues ont eu lieu de janvier à avril 2017 au Nunavut, à l'administration centrale et par téléphone auprès d'intervenants externes.

La présente évaluation a porté sur l'approche de la cogestion des terres et de l'eau dans les territoires du Nord, plus précisément la conception et les répercussions des activités d'AANC par rapport aux politiques, aux opérations de programme, au soutien technique, à la conformité et à l'application de la loi. Elle se penche sur les rôles assumés par AANC relativement à la cogestion des terres et de l'eau par les intervenants principaux, y compris les gouvernements territoriaux, les conseils publics de gouvernance des terres et de l'eau, les conseils de gestion environnementale et les ministères fédéraux œuvrant dans le Nord.

AANC est le ministère fédéral responsable du Nord et il joue un rôle direct dans le développement de la politique et l'essor économique des territoires, en assumant notamment d'importantes responsabilités en ce qui a trait à la gestion des ressources, des terres et de l'environnement. Le rôle d'AANC est établi dans le cadre d'un régime réglementaire de cogestion des terres et de l'eau et en vertu de son mandat fédéral dans le Nord établi par la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales propres aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Par l'entremise de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de l'Organisation des affaires du Nord d'AANC, la GTE est administrée par le programme de l'évaluation environnementale, de l'aménagement du territoire et de la conservation et assurée principalement par les bureaux régionaux du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, qui reçoivent de l'aide de l'administration centrale. Les responsables de la GTE gèrent les ressources foncières et hydriques des résidents du Nord, des Autochtones et des autres Canadiens au Nunavut, tout en mettant l'accent sur les terres gérées par AANC dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Les activités de gestion des terres et de l'eau ont trait à la propriété, à l'utilisation et au développement des terres et de l'eau à des fins personnelles, communautaires et économiques. Le sous-programme GTE appuie précisément ce qui suit : l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire; la surveillance environnementale, l'administration des

droits fonciers; la prestation de services d'inspection et d'enquête pour les permis d'utilisation des terres et les permis d'utilisation des eaux; et la gestion de la garantie de remise en état.

Voici les principales conclusions de l'évaluation :

### ***Pertinence***

Le sous-programme Gestion des terres et de l'eau d'AANC demeure pertinent pour le Ministère parce qu'il permet d'assumer une fonction de surveillance des terres de la Couronne et des terres visées par des revendications non résolues et parce qu'il est assorti de pouvoirs précis définis par le régime réglementaire de cogestion des terres et de l'eau au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, établis dans le cadre des revendications territoriales. AANC est reconnu en tant que représentant du gouvernement fédéral dans le Nord : il agit à titre de source principale d'orientation, d'information et de soutien technique, se charge de la mobilisation des intervenants et du règlement des enjeux liés à la gestion des terres et de l'eau et remplit les obligations du Canada en lien avec les terres et les ressources dans le cadre des revendications territoriales résolues.

En raison du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales, le rôle d'AANC a changé dans les Territoires du Nord-Ouest. Cependant, le Ministère continue d'assumer des responsabilités et des rôles importants relativement à la gestion des terres et de l'eau au Nunavut. Les personnes interviewées ont expliqué qu'il était difficile de suivre les changements réglementaires, qui donnent lieu à de nouveaux processus, retardent le processus décisionnel et créent une certaine confusion par rapport aux différents rôles. Règle générale, les intervenants comprennent le rôle d'AANC, mais ne l'acceptent pas dans certains cas. L'examen de documents a confirmé le rôle d'AANC au chapitre de la réglementation; cependant, l'analyse documentaire, l'analyse des médias et les entrevues auprès d'informateurs clés ont révélé une perception selon laquelle AANC excède la portée de ses pouvoirs dans certains cas.

Même s'il existe des règlements établissant les responsabilités et les rôles respectifs de toutes les entités participant à la prise des décisions sur la gestion des terres et de l'eau dans le Nord, AANC, en tant que responsable fédéral de la réglementation, n'a pas de façon constante publié de directives sur la mise en œuvre de la réglementation ni mis en œuvre des stratégies de communication améliorées qui auraient permis de clarifier la terminologie, les définitions, les rôles, les processus et d'autres dispositions réglementaires propres à chaque territoire. Les personnes interviewées ont fait remarquer que l'amélioration des communications avec les organisations stratégiques qui administrent les vastes ententes de transfert de responsabilités et accords sur les revendications territoriales assurerait la protection des intérêts de la GTE, ce qui permettrait de limiter davantage la responsabilité induite de l'État grâce à l'harmonisation des règlements et à la diffusion claire et uniforme de la réglementation.

### ***Rendement***

Le sous-programme de GTE atteint constamment ses objectifs en matière de rendement opérationnel. Néanmoins, les résultats provisoires relatifs au rendement sont souvent vagues et non conformes au mandat ou aux pouvoirs d'AANC, surtout en ce qui a trait à la santé et à la sécurité. Les énoncés de rendement d'AANC n'ont pas suivi l'évolution du rôle assumé par le Ministère dans le Nord. Les indicateurs techniques fournissent effectivement des données quantitatives, mais les

mécanismes de déclaration de données qualitatives n'ont pas suivi l'évolution du rôle et des résultats escomptés de la GTE dans le Nord.

Le modèle de cogestion permet aux parties intéressées de participer à des audiences publiques aux fins de la prise de décisions sur les demandes de projet de gestion des terres et de l'eau. Les intervenants ont des points de vue divers concernant la question de savoir si la mise en œuvre de ce modèle permet réellement d'établir un équilibre entre les différents intérêts. À la lumière des entrevues auprès d'informateurs clés et de l'examen de documents de programme, AANC a réussi à fournir une expertise technique dans le cadre du processus de demande, d'examen et d'approbation de projet. Cependant, les informateurs clés ont fait part de retards dans les nominations au conseil ministériel, ce qui fait que les réunions du conseil ne comptaient pas suffisamment de membres pour atteindre le quorum, empêchant le conseil de prendre des décisions en temps opportun.

Avant et après le transfert des responsabilités, les communications sont généralement demeurées efficaces entre les responsables de la GTE et les intervenants; cependant, le manque d'accès aux données historiques après le transfert des responsabilités à l'appui des rôles que continue de jouer AANC dans les Territoires du Nord-Ouest a semé une certaine confusion au sein du sous-programme GTE en raison de la modification des pouvoirs de l'administration. Les informateurs clés ont expliqué qu'il était difficile de suivre les changements réglementaires, mais que, bien que de nouveaux échéanciers aient nécessité la mise à jour des pratiques opérationnelles, AANC a été en mesure d'assurer un rendement conforme aux délais établis par la loi.

### *Efficiencia*

La majorité des personnes interviewées ont mentionné les relations positives entre AANC et les intervenants lorsqu'il faut soulever des problèmes relatifs à la mise en œuvre, tenir des discussions et prendre des décisions pour aller de l'avant. Les personnes interrogées estimaient que ces rapports professionnels solides et cette approche constituent un moyen efficace et fonctionnel de clarifier les rôles et les responsabilités. Les personnes interviewées ont confirmé que d'autres ministères fédéraux communiquent avec les responsables de la GTE d'AANC pour aborder des enjeux liés aux terres, à l'eau, à la conservation et à l'environnement d'un point de vue technique et stratégique. La mise en œuvre d'un processus de collaboration avec les partenaires fédéraux dans le Nord permettrait d'améliorer l'échange de renseignements et l'efficacité du sous-programme GTE.

AANC est en mesure de tirer profit de fonctions d'inspection dans le territoire en coordonnant les efforts avec d'autres organismes d'inspection. Au nombre des avantages, mentionnons l'accroissement des communications et de l'échange de renseignements entre les inspectorats du Nord.

Il faut améliorer la procédure pour évaluer les projets, établir les garanties et créer des outils d'orientation pour qu'AANC puisse informer ses intervenants de ses positions, définitions et décisions. Même si AANC a élaboré des outils internes, adopté des normes et entrepris un dialogue ouvert avec les intervenants, en ce qui a trait à l'exécution du programme, l'adoption d'une approche plus robuste permettrait au personnel de disposer des outils et des renseignements dont il a besoin pour réaliser ses propres tâches, y compris la gestion efficace des connaissances ministérielles.

### ***Autres questions relatives à l'évaluation***

L'évaluation a pris en compte l'incidence de l'évolution des régimes de réglementation des terres et de l'eau, la période précédant et suivant le transfert des responsabilités et les accords sur les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut de 2011-2012 à 2016-2017. Le transfert des responsabilités en matière de gestion des terres et de l'eau a été effectué en 2003 dans le territoire du Yukon. Par conséquent, le Yukon n'est pas visé par la période couverte par la présente évaluation.

Les représentants des gouvernements territoriaux, les promoteurs de l'industrie et les membres des collectivités du Nord qui possèdent une expérience suffisante de la gestion des terres et de l'eau dans le Nord et qui sont visés par la portée de l'évaluation n'ont pas pu participer aux entrevues auprès des informateurs clés. On a initialement envisagé une étude de cas sur les demandes des promoteurs traitées, mais on a déterminé que le rapport coût-efficacité de l'examen du nombre restreint de cas était insuffisant pour aller de l'avant. En outre, les contraintes des ententes d'échange de renseignements entre les administrations ont fait en sorte qu'il n'y a pas eu d'examen sur place ni à distance de bases de données ni de documents propres aux Territoires du Nord-Ouest. Les documents ayant servi à l'analyse documentaire et à l'analyse des médias ainsi qu'à l'examen des données sur les finances et le rendement ont trait uniquement aux données ou aux rapports diffusés accessibles en avril 2017.

### **On recommande que le Sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord d'AANC prenne les mesures suivantes :**

1. Élaborer les plans de mise en œuvre de la réglementation, les documents connexes et les lignes directrices à l'intention des demandeurs ainsi que les stratégies de communication concernant les nouveaux règlements ou les règlements modifiés pour améliorer la clarté et l'interprétation uniforme des rôles relativement aux pouvoirs, à la terminologie, à la logique du processus décisionnel et aux définitions d'AANC.
2. Rajuster les résultats et les indicateurs de programme compte tenu de l'évolution du rôle d'AANC dans la restructuration future des régimes réglementaires du Nord, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales.
3. Élaborer, en consultation avec le directeur général régional du bureau régional du Nunavut :
  - a) une stratégie de gestion de l'information pour soutenir la gestion des connaissances ministérielles;
  - b) une stratégie de gestion des ressources humaines qui porte sur les besoins en formation, la planification de la relève et la transition du personnel; et
  - c) un cadre officiel de collaboration avec les intervenants clés et d'autres ministères du Nunavut.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

---

**Titre du projet : Évaluation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau**

**Numéro du projet : 1570-7/16124**

L'évaluation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau (4.3.3) a fourni l'occasion d'examiner la pertinence, l'efficacité et le rendement des activités entreprises dans le cadre du sous-programme. Ceci est important, car en raison de la nature réglementaire du sous-programme, ces activités ne sont assujetties à aucun des examens requis dans le cadre des programmes davantage axés sur la « prestation ».

Les conclusions de l'évaluation sont justes et ne sont pas inattendues. Cependant, il faut reconnaître que le sous-programme est fréquemment influé par certaines forces, initiatives ou activités externes. Par exemple, le transfert des responsabilités ou l'introduction de lois nouvelles ou modifiées sont des exemples de mesures externes qui ont des répercussions directes sur le sous-programme, mais qui ne sont pas sous son contrôle direct. En outre, compte tenu de l'adoption, par le gouvernement du Canada, de l'approche de cogestion, au moyen de l'approbation des accords sur les revendications territoriales et des lois sur la gestion des ressources, le sous-programme Gestion des terres et de l'eau ne contrôle souvent pas ces parties du processus qui sont relevées par les intervenants ou les médias comme étant inefficaces, longues ou onéreuses. Cela ne veut pas dire que le sous-programme ne pourrait pas être mieux préparé, plus adapté ou transparent, compte tenu des changements possibles.

Les responsables du sous-programme envisagent d'utiliser les résultats de l'évaluation pour améliorer des domaines présentant des lacunes et des problèmes perçus ou réels. Ils utiliseront également les conclusions et recommandations de l'évaluation afin de se préparer à l'avenir, étant donné la possibilité d'un transfert des responsabilités au Nunavut. La mise en œuvre des recommandations proposées commencera immédiatement. Cependant, cela pourrait prendre un certain temps avant que les recommandations soient entièrement mises en œuvre, compte tenu de la nature du travail requis pour les respecter, du calendrier associé aux règlements nouveaux ou modifiés, de la participation des intervenants de l'extérieur ainsi que de la charge de travail du sous-programme en ce qui a trait à ses niveaux de dotation.

Dans l'ensemble, les conclusions de l'évaluation appuient les points de vue exprimés par les intervenants du sous-programme, c'est-à-dire que le travail qui est réalisé est important, reconnu et bien fait. Les recommandations contribueront à renforcer le sous-programme à court et à long terme.

## 2. Plan d'action

| Recommandations  | Mesures  | Gestionnaire responsable (titre et secteur)                           | Dates de début et de fin prévues  |
|--|--|---|---|
| <p>1) Élaborer les plans de mise en œuvre de la réglementation, les documents connexes et les lignes directrices à l'intention des demandeurs ainsi que les stratégies de communication concernant les nouveaux règlements ou les règlements modifiés pour améliorer la clarté et l'interprétation uniforme des rôles relativement aux pouvoirs, à la terminologie, à la logique du processus décisionnel et aux définitions d'AANC.</p> | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p>   | <p>Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord, AANC</p> | <p><i>Date de début :</i><br/>Le 1 juin, 2017</p>   |
|  | <p>Bien que le sous-programme ne dispose actuellement pas de réglementation en cours de modification ou d'élaboration, les activités proposées dans la recommandation sont valides et seront mises en œuvre lorsque de la réglementation sera en cours de modification ou d'élaboration.</p> <p>Mesure provisoire :<br/>En collaboration avec les partenaires de cogestion et les intervenants, les responsables du sous-programme examineront les documents existants relatifs à la réglementation afin d'en améliorer la clarté et de favoriser l'interprétation uniforme des rôles propres au sous-programme, de la terminologie, de la logique du processus décisionnel et des définitions.</p>  |   | <p><i>Achèvement :</i><br/>le 31 mars 2020</p> <p>Mesure provisoire :<br/><i>Achèvement :</i><br/>le 31 mars 2018</p> |
| <p>2) Rajuster les résultats et les indicateurs de programme compte tenu de l'évolution du rôle d'AANC dans la restructuration future des régimes réglementaires du Nord, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales.</p>  | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p>   | <p>Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord, AANC</p> | <p><i>Date de début :</i><br/>le 1 juin 2017</p>  |
|  | <p>Les responsables du sous-programme examineront et rajusteront les résultats et les indicateurs mentionnés dans la recommandation pour le prochain cycle de planification (2019-2020). En raison des changements apportés aux vastes processus de planification et de production de rapports du gouvernement du Canada, il pourrait s'écouler un certain temps avant que les changements proposés par les responsables du sous-programme soient officiellement adoptés. De plus, des consultations devront être organisées avec d'autres secteurs du Ministère puisque l'équipe du sous-programme n'est pas responsable de mener l'éventuelle restructuration des régimes réglementaires du Nord, le transfert des responsabilités au Nunavut ou les négociations sur le règlement des revendications territoriales.</p> |   | <p><i>Achèvement :</i><br/>le 31 juillet 2018</p>   |
| <p>3) Élaborer, en consultation avec le directeur général régional du bureau régional du Nunavut :</p> <p>a) une stratégie de gestion de l'information pour soutenir la gestion des connaissances</p>  | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p>   | <p>Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord, AANC</p> | <p><i>Date de début :</i><br/>le 1 juin 2107</p>  |
|  | <p>En raison de la diversité des rôles et responsabilités au sein du sous-programme, des stratégies de gestion de l'information seront élaborées pour chaque composant du sous-programme,</p>  |   | <p><i>Achèvement :</i><br/>le 31 mars 2018</p>  |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p>ministérielles;</p> <p>b) une stratégie de gestion des ressources humaines qui porte sur les besoins en formation, la planification de la relève et la transition du personnel;</p> <p>c) un cadre officiel de collaboration avec les intervenants clés et d'autres ministères du Nunavut.</p> | <p>de façon à établir une stratégie pour le bureau régional du Nunavut.</p> <p>Une stratégie en matière de ressources humaines sera élaborée pour relever les défis auxquels doit faire face le bureau régional du Nunavut.</p> <p>Le bureau régional du Nunavut, en tant que représentant du Ministère, travaillera à établir un cadre avec les principaux intervenants et les autres ministères dans le Nord qui participent aux activités du sous-programme, et ce, afin de clarifier les rôles et les responsabilités.</p> |  | <p>le 31 mars 2018</p><br><p>le 31 mars 2018</p> |
|---|--|--|--|

**Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe aux fins d'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.**

*Originale signée par :*

**Shannon Townsend**  
**Directeur principal par interim, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus**

*Originale signée par :*

**Stephen Van Dine**  
**Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord**

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a procédé à une évaluation du sous-programme 4.3.3 Gestion des terres et de l'eau (GTE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC). L'évaluation a été menée dans le cadre du Plan quinquennal des stratégies d'évaluation et de mesure du rendement (2016) approuvé du Ministère et en conformité avec la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor. Le Cadre de référence de l'évaluation a été approuvé en septembre 2016. Les travaux sur le terrain ont été effectués de janvier à avril 2017.

Le présent rapport énonce les conclusions concernant la pertinence, l'efficacité et le rendement du sous-programme GTE de 2011-2012 à 2016-2017. Il s'agit de la première évaluation ciblée du sous-programme GTE depuis sa mise en œuvre et elle orientera l'évolution du programme et de la politique en vertu du résultat stratégique IV de 2016 d'AANC : Le Nord, dans le cadre du programme 4.3 : Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord.<sup>1</sup>

La section 1 présente l'approche adoptée par AANC relativement à la gestion des terres et de l'eau. La section 2 fournit des détails sur la méthode et l'objet de l'évaluation ainsi que les considérations ayant servi d'orientation à cette dernière. Les sections 3 à 6 énoncent les conclusions selon chaque thème clé et chaque enjeu contextuel global dans le Nord en lien avec le programme GTE. Enfin, la section 7 présente les conclusions et les recommandations découlant de l'évaluation.

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1 Contexte et description

AANC est le ministère fédéral responsable du Nord et il joue un rôle direct dans le développement de la politique et l'essor économique des territoires, en assumant notamment d'importantes responsabilités en ce qui a trait à la gestion des ressources, des terres et de l'environnement. Par l'entremise de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de l'Organisation des affaires du Nord d'AANC, la GTE est administrée par le programme de l'évaluation environnementale, de l'aménagement du territoire et de la conservation et assurée principalement par les bureaux régionaux du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, qui reçoivent de l'aide de l'administration centrale.

---

<sup>1</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2016). *Affaires autochtones et du Nord Canada - Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1453826795178/1453826845637>

Les responsables de la GTE gèrent les ressources foncières et hydriques des résidents du Nord, des Autochtones et des autres Canadiens au Nunavut, tout en mettant l'accent sur les terres gérées par AANC dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. La gestion des terres et de l'eau comprend généralement des activités ayant trait à la propriété, à l'utilisation et au développement des terres et de l'eau à des fins personnelles, communautaires et économiques. AANC appuie ce qui suit : l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire; la surveillance environnementale, l'administration des droits fonciers; la prestation de services d'inspection et d'enquête pour les permis d'utilisation des terres et les permis d'utilisation des eaux; et la gestion des garanties.<sup>2</sup>

### **Pouvoirs conférés par la loi – AANC**

La responsabilité d'AANC concernant la gestion de l'eau dans le Nord est établie à l'article 5 de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, qui attribue à AANC des responsabilités similaires à celles de provinces. En plus de sa principale responsabilité aux termes de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* et de la législation fédérale sur l'eau, AANC assume d'autres responsabilités relatives à la gestion de l'eau aux termes des lois suivantes :

- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale;*
- *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques;*
- *Loi sur les forces hydrauliques du Canada;*
- *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest;*
- *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie;* et
- *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut.*

AANC assume des responsabilités relatives à la gestion des terres aux termes des lois suivantes :

- *Loi sur les terres territoriales;*
- *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux;* et
- *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut.*

Au fil du temps, dans le cadre des accords sur les revendications territoriales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, des négociations ont été tenues sur le transfert des responsabilités provinciales concernant la gestion des terres et des ressources, notamment en ce qui a trait à des accords de principe, à des dispositions législatives et à des phases de mise en œuvre. Participent aux négociations des groupes autochtones ainsi que des gouvernements territoriaux, qui assument des responsabilités cédées.

### **Pouvoirs délégués – Territoires du Nord-Ouest**

L'utilisation des eaux et le rejet de déchets dans les eaux sont régis par des processus de réglementation établis en vertu des lois fédérales suivantes : *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. L'Entente sur la revendication territoriale globale des Territoires du Nord-Ouest a fourni à ses signataires des droits garantis d'exploitation des ressources fauniques et la possibilité de participer à des organes décisionnels chargés des ressources

---

<sup>2</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2016). *Affaires autochtones et du Nord Canada - Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1453826795178/1453826845637>

renouvelables, des plans d'aménagement du territoire, des évaluations et des examens des répercussions environnementales et des règlements sur l'utilisation des terres et de l'eau.

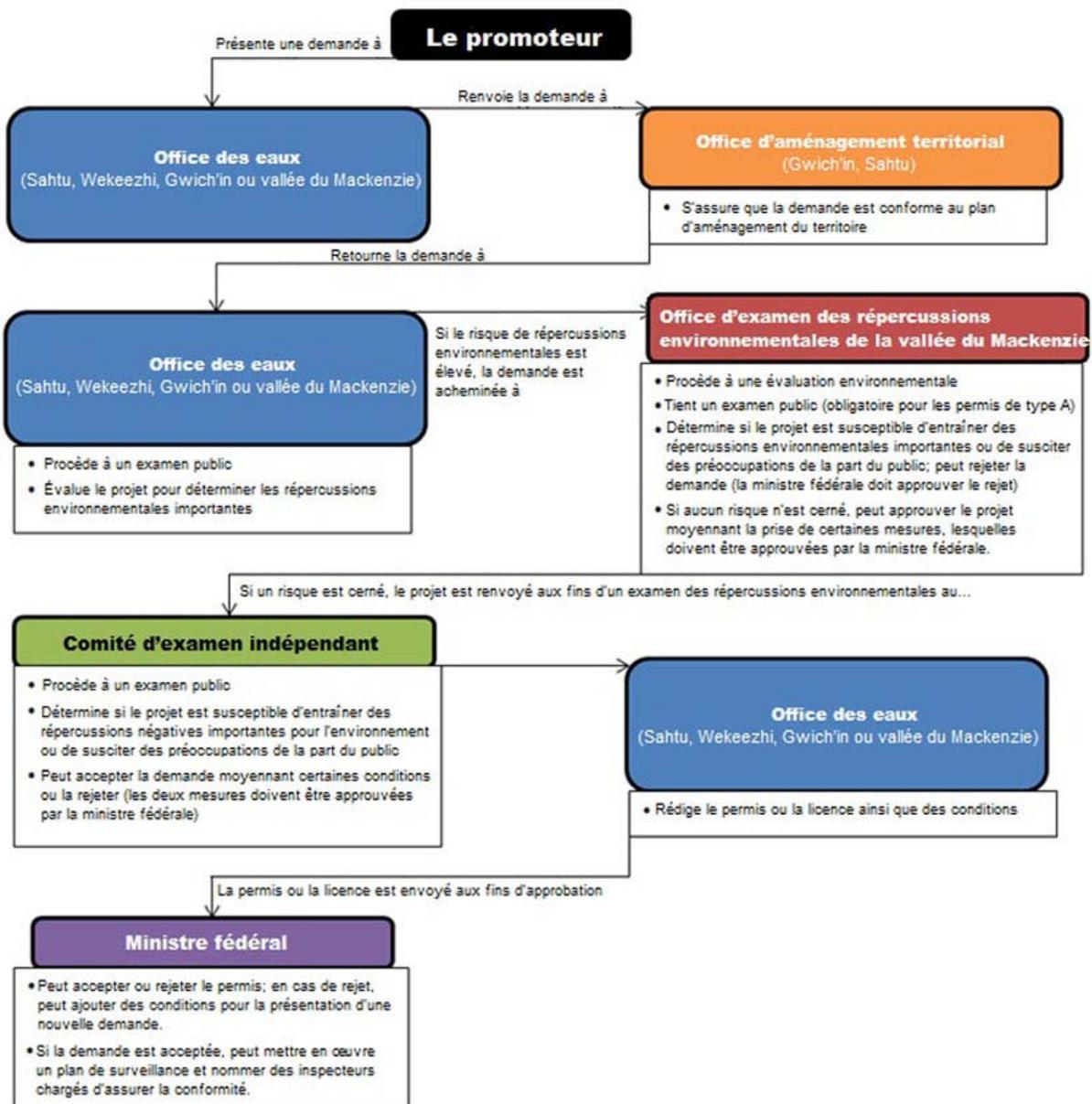
La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (1998) a établi initialement le régime de réglementation ainsi que tous les conseils publics chargés de la gestion des terres et de l'eau dans le territoire, notamment les suivants :

- Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (2000);
- Office Gwich'in des terres et des eaux, Conseil d'aménagement du territoire;
- Office des terres et des eaux du Sahtu, Conseil d'aménagement du territoire; et
- Office des terres et des eaux du Wek'èezhì (Tl'icho).

Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie est chargé de l'examen des projets transfrontaliers, des demandes d'utilisation des terres et des eaux et du processus décisionnel connexe dans les régions visées par des revendications territoriales non résolues. Les offices d'aménagement territorial ainsi que les offices des terres et des eaux mènent les examens et le processus décisionnel dans leur région respective.

La figure 1 présente les étapes réglementées du processus de demande, d'examen et d'approbation de projet. Les promoteurs de projet présentent leur demande à l'office des eaux concerné, puis l'office d'aménagement territorial de l'administration détermine si leur projet est conforme au plan d'aménagement du territoire régional. Le projet est ensuite renvoyé à l'office des eaux, qui peut soumettre la proposition à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie aux fins d'évaluation environnementale si le projet présente un risque élevé de répercussions environnementales. Le cas échéant, l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie renvoie la demande à un comité d'examen indépendant, qui procède ensuite à un examen public des répercussions environnementales. Le rapport de cet examen est transmis à l'office des eaux, qui délivre le permis qui est ultimement acheminé au ministre fédéral d'AANC aux fins d'approbation. Le ministre fédéral dispose du pouvoir réglementaire de nommer des personnes chargées d'assurer la conformité avec les conditions des permis.

Figure 1. Diagramme du processus de soumission, d'examen et d'approbation des propositions de projet touchant les terres et l'eau dans les Territoires du Nord-Ouest



Après le transfert des responsabilités, en 2014, le transfert des pouvoirs au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a conféré à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest le pouvoir exclusif d'interpréter et d'appliquer la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, par exemple en définissant les activités relatives à l'inspection et aux garanties. Depuis, le processus de réglementation n'a pas subi de changements importants; cependant, les différences suivantes entre les dispositions réglementaires sont entrées en vigueur aux termes de la Loi en juin 2015 :

- mise en œuvre d'un régime de sanctions pécuniaires;
- augmentation des sanctions et des amendes pour les infractions relatives aux terres et à l'eau;
- nouveaux délais pour les décisions dans le cadre des examens de permis;
- prorogation des permis d'utilisation des eaux pour la « durée de vie de projet », ce qui a une incidence sur les frais et les plans de surveillance; et
- régime de garanties et de recouvrement des coûts pour les terres et les eaux.

Malgré le transfert des responsabilités, AANC assume un rôle continu au titre du cadre de réglementation de la gestion des terres et de l'eau. Voici un éventail des pouvoirs réglementés de la ministre fédérale :

- approuver les conditions de projet établies par l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie;
- approuver ou rejeter les décisions prises par le comité d'examen indépendant dans le cadre des examens des répercussions environnementales;
- prendre la décision finale concernant l'approbation des projets; et
- nommer des inspecteurs pour assurer la conformité.

### **Pouvoirs délégués – Nunavut**

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993) était le plus important accord sur le règlement d'une revendication territoriale globale de l'histoire du Canada. Il a attribué aux Inuits une indemnité, des redevances sur les ressources naturelles, des droits d'exploitation de la faune et une participation aux organismes de cogestion des ressources foncières et hydriques et de la faune. En tant que signataire de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated administre des portions importantes des ressources terrestres et exerce une influence continue dans le cadre de l'accord concernant les Inuits de la région du Nunavut<sup>3</sup>. Nunavut Tunngavik Incorporated administre et gère les parcelles souterraines des terres appartenant aux Inuits, élabore des procédures pour la gestion et l'administration de l'ensemble des terres appartenant aux Inuits et participe au processus d'évaluation et d'examen de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions<sup>4</sup>.

L'Accord a entraîné la création des institutions gouvernementales suivantes chargées de la gestion des terres, de l'eau et de l'environnement :

---

<sup>3</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2013). *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (tel que modifié), <http://www.publications.gc.ca/site/fra/9.637771/publication.html>

<sup>4</sup> Nunavut Tunngavik Incorporated (2017). *About NTI Lands*, <http://ntilands.tunngavik.com/> (en anglais)

- Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions;
- Commission d'aménagement du Nunavut;
- Office des eaux du Nunavut;
- Tribunal des droits de surface du Nunavut; et
- Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut.

En juin 2015, la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* a clarifié les rôles, les responsabilités et les fonctions de la Commission d'aménagement du Nunavut et de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et la manière dont les commissaires/membres des conseils sont nommés. La loi modifiée a également clarifié les rôles et les pouvoirs des organisations inuites désignées et des gouvernements fédéral et territorial<sup>5</sup>. La Loi a contribué à l'efficacité du processus de réglementation en faisant en sorte que tous les projets soient intégrés au processus de réglementation à un point d'entrée unique par l'entremise de la Commission d'aménagement du Nunavut, ce qui simplifie la procédure précédente, qui comportait de multiples points d'entrée. Les dispositions réglementaires ont également introduit ce qui suit : délais établis par la loi et imposés aux organismes de décision pour les différentes étapes du processus; augmentation des amendes et des sanctions en cas de violation; et pouvoir de nomination conféré au ministre fédéral pour les employés fédéraux et territoriaux agissant à titre d'inspecteurs<sup>6</sup>.

Un troisième texte législatif clé, la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut*, établit que les inspecteurs d'AANC assurent la conformité aux permis et autorisations d'utilisation des eaux en menant des activités d'inspection et d'application de la loi sur des terres de la Couronne et celles appartenant à des Inuits ainsi qu'à l'intérieur des frontières municipales des terres domaniales du territoire.

La figure 2 (à la page 9) présente un aperçu des étapes du processus de soumission, d'examen et d'approbation visé par la réglementation.

La Commission d'aménagement du Nunavut est responsable de l'élaboration et de l'approbation des plans d'aménagement du territoire dans le cadre de ses objectifs établis en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Elle est le premier point de contact dans le processus de réglementation territorial. Elle reçoit toutes les propositions de projet des promoteurs et elle évalue leur conformité aux plans d'aménagement du territoire approuvés. Les propositions qui sont approuvées sont renvoyées à l'Office des eaux du Nunavut, qui entame le processus de permis d'utilisation des eaux, ou à la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions aux fins d'examen ou d'évaluation environnementale. À mesure que les demandes sont traitées dans le cadre du processus réglementaire, elles sont transmises aux intervenants pertinents, qui vont des organisations de chasseurs et de trappeurs aux hameaux et municipalités en passant par les associations inuites régionales et les ministères territoriaux et fédéraux, aux fins d'examen, de commentaire et d'approbation.

<sup>5</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2017). *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut (L'AETEPN) - Faits saillants*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1436379471116/1436379517816>

<sup>6</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2017). *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut (L'AETEPN) - Avant et après l'entrée en vigueur : le 9 juillet 2015*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1436448330286/1436448390699>

La Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions cerne les effets écosystémiques et socioéconomiques et transmet une recommandation fondée sur ses conclusions au ministre d'Affaires autochtones et du Nord Canada afin qu'il l'approuve ou qu'il la renvoie à la Commission en y joignant des instructions. Le ministre fédéral prend ensuite la décision finale en indiquant si le projet peut aller de l'avant et approuve les conditions du permis d'utilisation des eaux de l'office des eaux et le certificat de projet de la Commission chargée de l'examen des répercussions.

La ministre d'AANC assume un rôle dans le processus réglementaire du Nunavut en remplissant notamment les tâches suivantes :

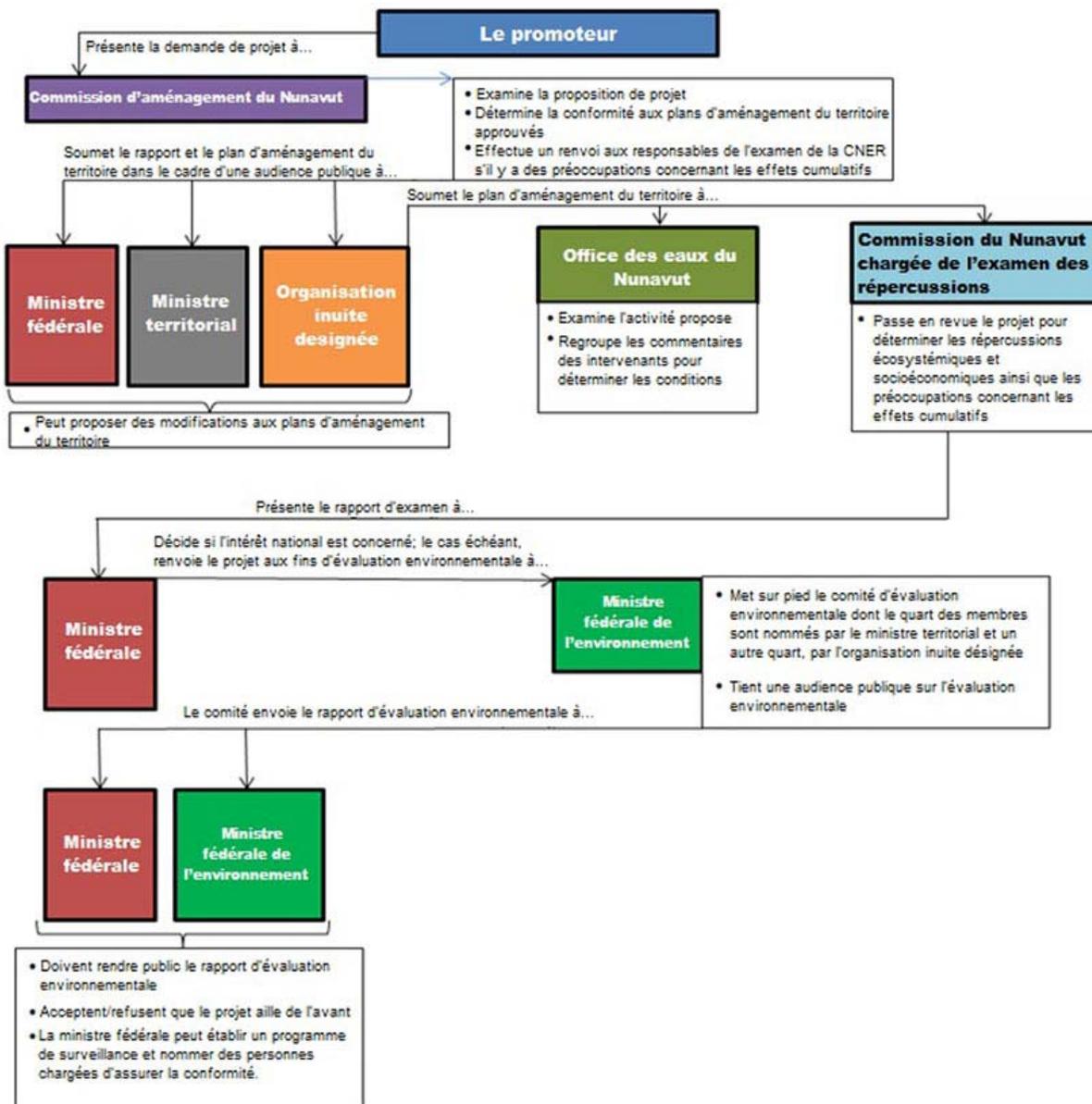
- proposer des modifications aux plans d'aménagement du territoire;
- accepter les rapports de la Commission d'aménagement du Nunavut et les rendre publics;
- déterminer si les projets doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale fédérale et fournir des conseils aux décideurs;
- prendre les décisions finales quant à l'approbation des projets; et
- établir des plans de surveillance environnementale pour les projets et nommer les inspecteurs chargés d'assurer la conformité.

### **Transfert des responsabilités territoriales et approche de cogestion des terres et de l'eau**

Le 1<sup>er</sup> avril 2003, la responsabilité de la gestion des ressources hydriques au Yukon a été transférée au gouvernement du Yukon et n'est pas visée par la période couverte par la présente évaluation.

Le 1<sup>er</sup> avril 2014, d'importantes responsabilités liées à la gestion des ressources foncières et hydriques ont été transférées au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, notamment les inspections et l'établissement de garanties.

Figure 2. Diagramme du processus de soumission, d'examen et d'approbation des propositions de projet touchant les terres et l'eau au Nunavut



Le 18 mai 2012, AANC a nommé un négociateur en chef du gouvernement fédéral chargé du transfert des responsabilités au Nunavut, ce qui a lancé les discussions avec le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated et les intervenants clés en vue de l'examen des solutions relatives au transfert des responsabilités touchant la gestion des terres et des ressources au Nunavut<sup>7</sup>. Un nouveau négociateur du gouvernement fédéral a été nommé en juillet 2016 pour poursuivre ces travaux.

Les lois qui régissent les terres et les eaux situées dans le Nord ont initialement confié les droits exclusifs de leur gestion au gouvernement fédéral. Toutefois, le rôle d'AANC a évolué au cours des dernières années en raison des revendications territoriales résolues, du dépôt de mesures législatives sur la gestion des ressources et de l'adoption d'une approche de cogestion des terres et de l'eau.

L'expression « cogestion » n'a pas de définition universellement reconnue, car il existe un vaste éventail de régimes de cogestion. En principe, elle consiste en l'intégration des perspectives de multiples ordres de gouvernement et collectivités locales. Les procédures de cogestion prévoient un engagement mutuel et un échange de renseignements, des consultations continues auprès des parties concernées et l'accroissement du contrôle de la collectivité sur les ressources dans le cadre de partenariats<sup>8</sup>. Dans le Nord canadien, le modèle de cogestion nécessite une collaboration étroite entre toutes les entités prenant part à la proposition de projet : le processus de demande; les étapes de la consultation, de l'examen et de l'approbation; l'établissement et la levée de droits et de garanties; la détermination des exigences en matière de conformité et d'application de la loi; et la délivrance des permis et des baux requis.

Dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales visés par la période couverte par l'évaluation, des organes de gouvernance ont été mis sur pied et se sont vu attribuer des responsabilités et des rôles distincts définis en détail dans les règlements afin d'assurer la gestion des ressources foncières et hydriques dans les territoires. Pour les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, l'approche de cogestion établit également des rôles, des responsabilités et des processus précis pour un certain nombre d'entités, y compris les gouvernements fédéral et territorial ainsi que les administrations municipales, les conseils publics de gestion environnementale ainsi que des associations inuites et du Nord.

Les responsables de la GTE ont recours à une approche de cogestion pour gérer les intérêts fonciers et hydriques du gouvernement fédéral en collaborant avec les ministres fédéraux de l'Environnement, des Pêches et des Ressources naturelles, qui sont visés par des lois et règlements ayant un lien avec le développement et l'utilisation des terres et de l'eau, surtout la conservation de la faune, la protection de l'environnement, l'exploitation des ressources et l'infrastructure. En 2012, l'Agence canadienne de développement économique du Nord a été créée en tant que nouvel organisme pour le Nord. Son rôle consiste à soutenir l'essor économique et le développement de l'infrastructure dans le Nord et à coordonner les activités de mobilisation, les conclusions et les opinions d'experts parmi les ministères du gouvernement fédéral afin d'adopter des positions cohérentes dans les secteurs visés par de multiples compétences fédérales, y compris dans le cadre des audiences publiques et de l'établissement des garanties.

---

<sup>7</sup> Gouvernement du Canada (AANC) (2016). *Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1373385502190/1373385561540>

<sup>8</sup> Notzke, C. (1995). « A new perspective in aboriginal natural resource management: Co-management », *Geoforum*, vol. 26(2), pp. 187-209.

Depuis 2009, le gouvernement du Canada s'est engagé publiquement à transférer les responsabilités relatives à la gestion des terres et des ressources aux territoires dans le plan stratégique de l'Organisation des affaires du Nord, le discours du Trône de 2013 et la Stratégie pour le Nord. Le gouvernement fédéral affirme que le transfert des responsabilités vise à renforcer le leadership des territoires en faisant en sorte que les décisions soient prises localement pour permettre aux gouvernements territoriaux d'avoir davantage de contrôle sur leurs dossiers économiques et politiques. AANC assume le principal mandat du gouvernement fédéral, soit le soutien du renforcement des collectivités du Nord, ce qui le rend continuellement pertinent dans le Nord. AANC désire collaborer avec ses partenaires afin de réaliser son mandat.

### **Rôle d'AANC dans le régime de cogestion**

Avec l'aide du personnel régional, AANC participe aux activités suivantes :

- formulation de conseils sur les politiques et les programmes en vue de l'établissement de plans d'aménagement du territoire;
- surveillance et évaluations environnementales;
- gestion des garanties financières pour la remise en état; et
- administration des autorisations (permis, baux) d'utilisation des terres ou des eaux, notamment :
  - activités de conformité et d'application de la loi, par exemple : activités d'inspection et d'enquête, et
  - rétroaction concernant les conditions, notamment les plans de surveillance et la consignation des infractions.

La ministre prend les décisions concernant les évaluations environnementales, les permis d'utilisation des eaux de type A, les décrets (pour les modifications réglementaires et les nominations des membres de conseils), les plans d'aménagement du territoire et les activités du programme de surveillance. AANC a la responsabilité d'accorder l'approbation finale des plans d'utilisation des terres et des eaux au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre peut imposer des conditions aux projets, rédiger des plans de surveillance environnementale et nommer les personnes chargées d'assurer la conformité, comme des inspecteurs et des opérateurs sur place. Par ailleurs, le ministre nomme des membres aux conseils de gestion environnementale dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Dans l'exécution de son rôle, AANC mène des activités de programme qui comprennent l'offre d'une expertise pour l'élaboration de politiques, l'élaboration et la mise en œuvre de lois, la planification de l'aménagement du territoire, et l'évaluation et la surveillance environnementales. Par ailleurs, AANC participe à des processus de gestion des terres et de l'eau menés par de multiples intervenants du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, fournit une expertise et des conseils dans le cadre d'audiences publiques et de réunions de consultation et communique régulièrement avec d'autres intervenants. De plus, AANC assume un rôle de soutien en veillant à ce que les points de vue des collectivités fassent partie des consultations publiques et que le dialogue se poursuive par le biais des processus d'examen et de réglementation existants.

Les activités de conformité et d'application de la loi dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut découlent du rôle du ministre prévu par la loi, soit celui de gardien et d'intendant des terres

domaniales, des ressources naturelles et des eaux douces. Les inspecteurs des opérations sur place assurent la conformité aux permis et aux autorisations d'utilisation des eaux, aux autorisations liées aux terres et aux plans d'aménagement du territoire établis en vertu des lois pertinentes en menant des activités d'inspection et d'application de la loi sur des terres de la Couronne et des terres appartenant à des Inuits ainsi qu'à l'intérieur des frontières municipales des terres domaniales des territoires. Les activités de conformité et d'application de la loi nécessaires varient selon le risque et la demande, lesquels sont fonction de l'exploration et du développement, des demandes soumises par les promoteurs (p. ex. projets, industrie) ainsi que des baux et des permis visant à soutenir la remise en état des sites contaminés en vue de l'exécution de mesures de transfert des terres.

### ***1.2.2. Objectifs et résultats attendus***

Le but du sous-programme GTE est l'obtention du résultat attendu qui suit, consigné dans les documents de planification trimestriels des directions générales et des documents publics, comme les rapports ministériels sur le rendement depuis l'exercice 2013-2014 : *Les régimes de gestion des terres et de l'eau au Nunavut et des terres gérés par AANC dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon ont été administrés dans l'intérêt des résidents du Nord et de tous les Canadiens.* Au total, trois résultats références à la mesure du rendement ont été utilisés pour cibler la conception de l'évaluation :

- le développement des ressources établit un équilibre entre les objectifs économiques, communautaires, environnementaux et les objectifs des Autochtones;
- le développement des ressources réduit au minimum les impacts environnementaux et culturels, ceux sur la santé et la sécurité et ceux sur les droits ancestraux et issus de traités; et
- l'utilisation des terres et des eaux satisfait aux besoins économiques, environnementaux, sociaux et culturels des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens.

### ***1.2.3. Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires***

La majorité des opérations d'AANC sont menées directement par les bureaux régionaux au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, et ce, avant et après le transfert des responsabilités. Les directeurs généraux régionaux sont chargés de mettre en œuvre et de gérer le programme GTE en conformité avec le régime de réglementation et le programme connexe.

Le personnel des régions et de l'administration centrale chargé des politiques et des programmes soutient la prise de décisions éclairées en contribuant à l'élaboration de plans d'aménagement du territoire régionaux au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les plans d'aménagement du territoire visent à établir une entente multipartite sur l'établissement des priorités quant aux activités d'utilisation des terres et des eaux territoriales. Le personnel de l'Organisation des affaires du Nord à l'administration centrale collabore avec les experts régionaux pour présenter aux cadres supérieurs des comptes rendus sur les activités relatives aux politiques et aux programmes. L'administration centrale élabore les politiques et fait part au ministre des comptes rendus sur les politiques et les approbations (p. ex. permis d'utilisation des eaux). Par ailleurs, l'administration centrale prépare des dossiers d'information et d'approbation en vue de la prise de mesures ministérielles, comme des décisions sur les évaluations environnementales, les autorisations d'utilisation des terres et des eaux, les garanties et la remise en état et la composition des conseils.

AANC, dans le cadre du rôle qu'il assume dans les opérations sur le terrain, procède à des inspections pour assurer la conformité aux mesures d'atténuation prévues dans les autorisations d'utilisation des terres et des eaux afin de réduire au minimum la responsabilité de l'État. Les inspecteurs contribuent par ailleurs à l'établissement et à l'application des conditions dans les processus de demande et d'approbation, ce qui englobe les plans de surveillance et l'établissement d'inspections prioritaires en fonction d'un modèle de risque. À l'administration centrale, les experts techniques et stratégiques des programmes participent à des évaluations environnementales et fournissent une expertise opérationnelle et stratégique en ce qui concerne les terres et l'eau. Cependant, il n'y a pas de soutien direct pour les opérations (c.-à-d. inspectorat).

Les responsables de la GTE travaillent en étroite collaboration avec les autres responsables des programmes de l'Organisation des affaires du Nord, comme Sites contaminés et Pétrole et minéraux; ils mettent ainsi en commun leur expertise en la matière et appuient les activités de remise en état, la prise de décisions et les fonctions de conformité. Plus généralement, les responsables de la GTE collaborent avec d'autres secteurs pour soutenir de plus vastes intérêts sur le plan stratégique et de la gouvernance dans le Nord. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone finance des institutions de cogestion de gouvernance populaire, comme les conseils de gestion environnementale, et se charge du processus de candidature, d'examen et de sélection des membres.

Voici des bénéficiaires et intervenants clés :

- ministres fédéraux d'AANC, de l'Environnement et de Ressources naturelles Canada;
- ministères territoriaux participant à la gestion des terres et des ressources;
- commissions et conseils de planification;
- organisations inuites désignées;
- offices d'examen des répercussions;
- conseils de gestion environnementale;
- collectivités au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest; et
- industrie.

Dans le cadre des lettres de mandat ministériel et du Budget de 2016<sup>9</sup>, le gouvernement du Canada a réservé des fonds pour soutenir la gestion des processus d'examen réglementaire du Nord, en mettant l'accent sur le caractère opportun, la capacité de prédiction et la transparence du processus, et a versé plus de 10 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement économique du Nord, qui dirigera le tout. Par ailleurs, les engagements découlant des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation ouvrent la voie à la réconciliation afin que les collectivités autochtones participent activement aux décisions qui les toucheront, surtout l'appel à l'action 92 concernant l'exploitation des terres et des ressources et le développement économique<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2016). *Faits saillants du budget de 2016 - Investissements pour les Autochtones dans le Nord*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1458682313288/1458682419457>

<sup>10</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada (2012). *Commission de vérité et réconciliation du Canada : appels à l'action 92*.

#### 1.2.4. Ressources du programme

AANC affecte des fonds pour soutenir son rôle en matière de réglementation ainsi que ses fonctions opérationnelles, principalement au moyen de ressources liées aux opérations et à la gestion. Le tableau 1 présente les dépenses déclarées par le dirigeant principal des finances d'AANC. Au cours de la période visée par l'évaluation, des systèmes financiers ont changé, des sous-programmes ont été abandonnés et il a eu une la restructuration organisationnelle de l'Organisation des affaires du Nord et du sous-programme GTE. En raison de l'incohérence du codage financier et du manque d'uniformité des rapports, l'évaluation n'a pas permis de cerner de tendances ni de procéder à un examen définitif des dépenses relatives à l'efficacité de la répartition des ressources ou à l'efficacité économique.

Le tableau 1 présente les dépenses non opérationnelles et liées à la gestion de 2011-2012 à 2013-2014, à l'exclusion des fonds affectés aux salaires pour la dotation en personnel. Les budgets associés aux obligations de transfert de fonds découlant du transfert des responsabilités ou de la conclusion des accords sur les revendications territoriales sont également exclus, car ces budgets sont gérés par le groupe des politiques de l'Organisation des affaires du Nord et non pas par le sous-programme GTE ou le Secteur des traités et du gouvernement autochtone responsable des rapports financiers d'AANC. Même si elles sont liées à la GTE, les redevances et les garanties ne sont pas incluses, car elles ne découlent pas de fonds de programme affectés à l'appui des opérations d'AANC dans l'un ou l'autre des territoires. Les rapports financiers correspondant à la période couverte par la présente évaluation ont confirmé qu'aucun fonds n'avait été affecté pour soutenir les opérations dans le territoire du Yukon en vertu du transfert des responsabilités relatives aux terres et aux eaux au Yukon depuis 2003.

Tableau 1. Dépenses du sous-programme Gestion des terres et de l'eau

| Région                    | 2011-2012           | 2012-2013           | 2013-2014           | 2014-2015           | 2015-2016           | 2016-2017**       |
|---------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| Administration centrale   | 93 656 \$           | 198 772 \$          | 90 267 \$           | 28 800 \$           | 24 457 \$           | 18 604 \$         |
| Territoires du Nord-Ouest | 3 114 928 \$        | 2 214 942 \$        | 1 693 062 \$        | 140 956 \$          | 254 839 \$          | 278 261 \$        |
| Nunavut*                  | 615 004 \$          | 1 040 949 \$        | 669 412 \$          | 1 302 528 \$        | 1 298 942 \$        | 418 691 \$        |
| <b>Total</b>              | <b>3 823 588 \$</b> | <b>3 454 663 \$</b> | <b>2 452 741 \$</b> | <b>1 472 284 \$</b> | <b>1 578 238 \$</b> | <b>715 556 \$</b> |

\*Tel que l'a déclaré le Secteur du dirigeant principal des finances d'AANC – exercices de 2011 à 2014, autorisations 120 et 121; exercices de 2014 à 2017 – dépenses non salariales.

\*\*Dépenses en date d'avril 2017, avant la comptabilité de fin d'exercice.

Comme prévu, les dépenses engagées à l'administration centrale et au bureau régional des Territoires du Nord-Ouest après le transfert des responsabilités ont diminué grandement pour le programme GTE. L'examen des documents a révélé qu'un financement avait été nécessaire pour les Territoires du Nord-Ouest après le transfert des responsabilités en 2014 pour soutenir les fonctions d'inspection restantes dans le territoire pour les terres de la Couronne et les régions visées par des revendications territoriales non résolues. Depuis l'exercice 2014-2015, la majorité des fonds destinés à la GTE proviennent du bureau régional du Nunavut; ces fonds sont demeurés généralement stables pour les activités opérationnelles relatives aux politiques et aux programmes portant sur l'utilisation des terres et des eaux, la conformité et l'application de la loi et l'évaluation environnementale. Des subventions et des contributions minimales, d'au plus 10 000 \$ chaque année, dans les deux territoires fournissent les fonds prévus par la loi pour l'appui des organes de gouvernance et les modifications réglementaires résiduelles relatives aux terres.

## **2. Méthode d'évaluation**

---

### **2.1 Portée et calendrier de l'évaluation**

L'évaluation a porté sur les activités de GTE de 2011-2012 à 2016-2017. L'évaluation a tenu compte des changements importants apportés à l'environnement opérationnel du sous-programme, comme les nouveaux pouvoirs de réglementation au Nunavut et le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest le 1<sup>er</sup> avril 2014. Le programme global de Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord a fait l'objet d'une évaluation en 2011, mais il s'agit de la première évaluation indépendante du sous-programme.

### **2.2 Enjeux et questions liés à l'évaluation**

Les questions de la pertinence, de l'efficacité et du rendement ont été abordées dans le cadre de l'évaluation grâce aux huit questions suivantes approuvées par les responsables du programme :

1. Dans quelle mesure AANC doit-il fournir du soutien et une orientation dans le cas des enjeux liés à la gestion des terres et de l'eau au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon?
2. Est-ce que les activités du sous-programme Gestion des terres et de l'eau sont conformes aux rôles/responsabilités d'AANC dans un environnement axé sur le transfert des responsabilités ou postérieur au transfert des responsabilités?
3. Dans quelle mesure la conception et la prestation du sous-programme Gestion des terres et de l'eau ont-elles contribué à la réalisation des résultats suivants?
  - a. le développement des ressources établit un équilibre entre les objectifs économiques, communautaires, environnementaux et les objectifs des Autochtones;
  - b. le développement des ressources réduit au minimum les impacts environnementaux et culturels, ceux sur la santé et la sécurité et ceux sur les droits ancestraux et issus de traités; et
  - c. l'utilisation des terres et des eaux satisfait aux besoins économiques, environnementaux, sociaux et culturels des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens.
4. Dans un environnement axé sur le transfert des responsabilités ou postérieur au transfert des responsabilités, est-ce que les rôles/responsabilités d'AANC en matière de gestion des terres et de l'eau sont clairs pour chacun des trois territoires et sont-ils adéquats?
5. AANC a-t-il mis en œuvre les politiques nécessaires pour définir clairement ses rôles/responsabilités après le transfert des responsabilités?
6. Est-ce que les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, les conseils de gestion des terres et de l'eau et les autres entités pertinentes comprennent bien ces politiques, rôles et responsabilités?

7. Est-ce qu'il serait mieux que certaines fonctions remplies par le personnel du sous-programme Gestion des terres et de l'eau soient exécutées par une autre section du Ministère (p. ex. Traités et gouvernement autochtone, Terres et développement économique, Opérations régionales) ou par d'autres ministères/organismes/gouvernements?
8. Existe-t-il des occasions (p. ex. pratiques exemplaires et leçons apprises notables) d'améliorer la conception ou la prestation du programme afin d'accroître son rendement ou le rendement d'autres programmes d'AANC?

## 2.3 Méthode d'évaluation

### 2.3.1 Sources de données

Les conclusions et les observations découlant de l'évaluation sont fondées sur les cinq sources de données résumées ci-dessous; ces sources de données ont été mises en rapport pour renforcer la validité et la fiabilité des données et des renseignements recueillis.

- *Analyse documentaire et analyse des médias* : L'évaluation a analysé environ 45 sources universitaires et médiatiques, des rapports de recherche et des documents parallèles, plaçant le sous-programme GTE dans le contexte général des services de gestion des terres et de l'eau, du développement économique, de la conservation et des intérêts relatifs à la protection et à la durabilité.
- *Examen de documents, de dossiers et de données administratives et financières* : Environ 74 documents de programme ainsi que des données administratives et financières ont donné un aperçu des renseignements recueillis et rendus publics antérieurement en ce qui a trait au rendement du sous-programme GTE.
- *Études ciblées* : Les études ciblées ont permis d'effectuer une évaluation approfondie de questions soulevées par d'autres sources de données qui nécessitaient une étude supplémentaire – garanties, rôles et responsabilités.
- *Entrevues auprès d'informateurs clés* : Le tableau 2 présente la répartition globale des représentants ayant pu participer au processus d'évaluation.

**Tableau 2. Provenance des informateurs clés participant à l'évaluation de 2016 du sous-programme GTE**

| Type d'organisation             |                                    | Nombre de personnes interviewées |
|---------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Organes du gouvernement fédéral | Administration centrale d'AANC     | 10                               |
|                                 | Bureaux régionaux d'AANC           | 13                               |
|                                 | Autres ministères                  | 2                                |
| Organes publics externes        | Conseils de gestion des ressources | 5                                |
| <b>Total</b>                    |                                    | <b>30</b>                        |

### ***2.3.2 Considérations, points forts et limites***

Les changements importants survenus dans l'environnement opérationnel du sous-programme à la suite du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest en 2014 ont été précisés grâce à l'examen de documents et étayés par les entrevues auprès d'informateurs clés, l'analyse documentaire et l'analyse des médias. Le transfert des responsabilités relatives à la gestion des terres et de l'eau a été effectué en 2003 au Yukon; par conséquent, le Yukon n'est pas visé par la période couverte par la présente évaluation.

L'évaluation a tiré profit d'évaluations et de vérifications antérieures, ce qui a permis la collecte de données stratégiques et l'utilisation de constatations et de méthodes crédibles pour favoriser la communication en temps opportun des conclusions de l'évaluation. On a facilement eu accès à un éventail d'autorisations réglementaires et de produits connexes pour définir les rôles et les responsabilités et de personnaliser les questions d'entrevue selon chaque informateur clé figurant au tableau 2.

Les problèmes relayés par les médias concernant le développement économique, la durabilité, la conservation et la protection de la faune dans le Nord se sont ajoutés à la critique de la gestion des terres et de l'eau. Des observations sur les indicateurs de résultat provisoires (section 1.1.2), les rôles et les garanties ont pu être tirées de l'analyse des médias et de l'analyse documentaire.

En raison des contraintes de temps et de ressources, on n'a pas pu interviewer de représentants du gouvernement territorial, de promoteurs de l'industrie ni de membres de collectivités du Nord à titre d'informateurs clés. Les contraintes relatives aux ressources humaines et le roulement élevé du personnel ont restreint le nombre d'intervenants externes pouvant parler de la période visée par l'évaluation. On a initialement envisagé une étude de cas sur les demandes de promoteurs traitées, mais on a déterminé que le rapport coût-efficacité de l'examen du nombre restreint de cas était insuffisant pour aller de l'avant. Enfin, les contraintes des ententes d'échange de renseignements entre les administrations ont fait en sorte qu'il n'y a pas eu d'examen sur place ni à distance de bases de données et de documents propres aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Pour atténuer l'incidence de ces contraintes et limites, des entrevues ont été menées auprès de représentants d'organes décisionnels expérimentés et d'experts de la GTE. Dans les cas où des données de programme étaient inaccessibles, on a utilisé des rapports gouvernementaux, des données accessibles publiquement, des documents universitaires et des médias populaires pour compléter les entrevues et évaluer l'approche et le rendement d'AANC par rapport à l'obtention des résultats escomptés du programme.

## **2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité**

La DGEMRE du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AANC était chargée du projet et a mené l'évaluation du sous-programme de GTE selon sa politique de participation et ses processus d'assurance de la qualité. L'évaluation a été menée grâce à des ressources internes : on a communiqué fréquemment avec des personnes-ressources du programme pour établir l'approche et les questions de l'évaluation ainsi que les activités de mobilisation des intervenants. Le cadre de référence, les constatations préliminaires et les rapports finaux de l'évaluation ont été passés en revue par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

## 3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

### 3.1 Rôles et responsabilités d'AANC dans le Nord

***Constatation : AANC est reconnu en tant que représentant du gouvernement fédéral dans le Nord : il constitue une source clé pour l'obtention de conseils, de soutien et pour la mobilisation des intervenants et il se penche sur les enjeux liés à la gestion des terres et de l'eau.***

Les responsables de la GTE et les personnes de l'externe interrogées s'entendent pour dire qu'AANC est considéré comme le représentant du gouvernement fédéral dans le Nord. Le Ministère est souvent le principal point de contact auquel l'industrie, les collectivités, les autres ministères du gouvernement fédéral et les conseils publics de gestion environnementale s'adressent pour aborder des enjeux et échanger des renseignements. Même après le transfert des responsabilités, il demeure nécessaire pour AANC de fournir un soutien et des lignes directrices afin de clarifier les dispositions réglementaires, les rôles et les responsabilités et de répondre aux questions restantes sur le transfert des responsabilités. Les personnes interrogées convenaient également qu'AANC continue d'assumer des fonctions d'inspection et d'application de la loi afin de satisfaire à ses obligations en matière de réglementation pour les projets en cours tout au long de leur cycle de vie, surtout au moment de l'expiration ou du renouvellement d'un permis ou d'un bail, dans le cadre du processus préalable à la remise en état des sites contaminés ou de ses obligations en matière de réglementation relatives à la gestion continue des terres de la Couronne et des terres visées par des revendications non résolues dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

***Constatation : Dans les Territoires du Nord-Ouest, le rôle que continue d'assumer AANC après le transfert des responsabilités n'est pas clair et n'est pas accepté entièrement, ce qui donne l'impression qu'AANC excède la portée de ses pouvoirs.***

L'analyse des médias a permis de relever des articles qui parlent de la perception du public selon laquelle AANC excède la portée de ses pouvoirs réglementaires. Dans un cas, les gens avaient l'impression que des responsables d'AANC avaient tenté, dans le cadre d'une réunion de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, de nuire au rôle quasi judiciaire de la Commission en demandant des prorogations tout au long de l'audience et en demandant que des documents supplémentaires soient versés au dossier. Les observateurs lors de l'audience étaient d'avis que le gouvernement fédéral excédait la portée de son rôle dans le régime de cogestion.<sup>11</sup>

L'analyse documentaire et l'analyse des médias ont révélé qu'il existe une perception selon laquelle certains intervenants n'acceptent peut-être pas les pouvoirs d'AANC conférés par la loi, surtout en ce qui a trait à la nomination ministérielle des membres de conseil. Les personnes interrogées ont mentionné que comme les conseils sont censés être des partenaires dans le cadre de la cogestion, certains intervenants sont d'avis qu'il n'est pas convenable que la ministre fédérale ait le pouvoir de nommer des membres de conseils publics. Par ailleurs, on a fourni des exemples de longs retards dans le cadre de processus de nomination à des conseils et de certaines situations où la nomination d'une personne par des autorités tribales avait été refusée. L'évaluation a confirmé que la

<sup>11</sup> George, J. (2016). « Inuit voices lacking at TMAC's Nunavut Water Board hearings », *Nunatsiaq Online*. URL : [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674wheres\\_the\\_inuit\\_input\\_at\\_nunavut\\_water\\_board\\_hearings/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674wheres_the_inuit_input_at_nunavut_water_board_hearings/).

réglementation établit clairement que la ministre fédérale dispose de ces pouvoirs, mais on a conclu que ce rôle n'était pas fermement ni uniformément accepté.

Selon l'analyse documentaire, les autorités de réglementation ont l'impression que dans les Territoires du Nord-Ouest, AANC a de la difficulté à accepter le transfert des responsabilités à d'autres intervenants de la structure de gouvernance<sup>12</sup>. Les personnes de l'externe interrogées ont souligné que malgré l'existence de documents d'orientation mis en place par le régime de réglementation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, AANC ne respecte pas tout le temps le processus de réglementation en entier dans le cas des demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux. Plus précisément, des membres du personnel des conseils de gestion environnementale ont mentionné qu'ils sont accaparés par le nombre d'ébauches et de demandes incomplètes soumises par des responsables d'AANC, ce qui retarde les décisions, entraîne des problèmes relatifs à la charge de travail et donne l'impression qu'AANC croit qu'il peut faire fi des exigences à respecter. Ensemble, ces éléments nuisent à la relation de travail positive avec les partenaires d'AANC dans le Nord.

***Constatations : AANC n'a pas élaboré au complet de politique de mise en œuvre des dispositions réglementaires ni d'approche de communication continue pour clarifier les termes, les définitions, la détermination des frais et les rôles concernant toutes les responsabilités transférées, restantes et en évolution d'AANC dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.***

La Politique d'interprétation de la réglementation d'AANC<sup>13</sup> établit les exigences en matière de conformité selon lesquelles le Ministère doit mettre en œuvre la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation<sup>14</sup>. La Directive et la Politique obligent AANC : à diffuser un plan prospectif de la réglementation<sup>15</sup> deux fois par année au sujet de son intention de mettre en œuvre ou de modifier des règlements; à communiquer clairement et uniformément des produits et des renseignements d'orientation sur la mise en œuvre de la réglementation; et à répondre aux demandes de renseignements du public de façon proactive et réactive. L'analyse documentaire et l'analyse des médias n'ont pas montré qu'AANC se conformait à cette politique. L'examen des documents sur le transfert de responsabilités de programme de l'Organisation des affaires du Nord n'a pas permis de déterminer si la politique s'appliquerait ou non aux ententes de transfert des responsabilités, plus précisément au transfert de fonctions réglementaires aux gouvernements du Nord.

Les personnes interrogées ont mentionné qu'un dialogue ouvert et axé sur la collaboration était entamé avec AANC au sujet d'enjeux réglementaires et que des plans étaient en place pour clarifier les amendements et modifications réglementaires, mais c'est une organisation de politiques différente qui s'en charge sous l'égide de l'Organisation des affaires du Nord. Selon les personnes interrogées, l'efficacité aurait pu être accrue si AANC avait mis en œuvre la politique lui permettant

<sup>12</sup> White, G. (2002). « Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal Government Land Claims Boards », *The Journal Of Federalism*, 32:3. 89-114.

<sup>13</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2017). *Politique d'interprétation*. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1412005911117/1412005978623>.

<sup>14</sup> Gouvernement du Canada (2012). *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*. URL : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-gestion-reglementation.html>.

<sup>15</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2017). *Plan prospectif de la réglementation*. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1361460392397/1361460421652>.

de clarifier les rôles propres à ses pouvoirs, la terminologie, le but visé par les changements réglementaires concernant le processus décisionnel et la logique de ce dernier, les définitions et les garanties. Ainsi, on aurait pu assurer une compréhension et une interprétation uniformes des règlements.

### 3.2 Rôle continu d'AANC dans le Nord

***Constatation : AANC conserve des responsabilités et des rôles importants en ce qui a trait à la gestion des terres et de l'eau dans la région du Nunavut, qui ont été ajustés selon les modifications législatives et réglementaires.***

AANC assume deux rôles techniques essentiels au Nunavut qui consistent à administrer des responsabilités relatives à la gestion des terres et de l'eau. Tout d'abord, AANC s'assure que l'on réalise les évaluations environnementales et que l'on partage l'expertise technique dans le cadre des processus décisionnels menés par d'autres organismes de gouvernance. Ensuite, AANC délivre des autorisations et des permis d'utilisation des eaux dans les délais prévus par voie de règlement. Le projet de loi S-6, *Loi sur l'amélioration de la réglementation au Yukon et au Nunavut*, et les changements apportés à la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* ont établi des délais pour les décisions des intervenants prenant part au processus de demande, d'examen et d'approbation de projet (p. ex. une prorogation de 90 jours pour les décisions ministérielles concernant les permis).

L'examen de la documentation a confirmé qu'AANC assume une fonction de réglementation dans le territoire, prévue par voie de règlement, soit la surveillance des terres fédérales/de la Couronne. La ministre fédérale a la responsabilité d'approuver le rapport de la commission de planification régionale sur la demande examinée par la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions. La ministre fédérale peut renvoyer le projet à la ministre de l'Environnement aux fins d'évaluation supplémentaire, rendre public le rapport d'évaluation environnemental subséquent et, enfin, approuver ou rejeter le projet. La ministre fédérale a également le pouvoir conféré par voie de règlement de nommer des inspecteurs et d'élaborer un plan de surveillance environnementale.

***Constatation : Règle générale, le rôle d'AANC dans le Nord est compris, mais tous les intervenants ne l'acceptent pas entièrement.***

Conformément aux engagements postérieurs au transfert des responsabilités, AANC et les signataires de l'Entente sur le transfert des responsabilités ont accepté d'établir un plan de mise en œuvre; chaque signataire doit axer son travail sur des pratiques législatives, de gestion de documents et de gouvernance afin de soutenir la mise en œuvre du transfert réglementaire des rôles et des responsabilités.<sup>16</sup> Les personnes de l'externe et de l'interne interrogées ont expliqué que des ententes de transfert de responsabilités et des accords sur les revendications territoriales plus vastes sont établis au-delà de leurs fonctions opérationnelles de GTE; cependant, les changements apportés à ces ententes et accords continueront d'avoir une incidence sur l'environnement des terres et des eaux, surtout en ce qui a trait aux terres visées par des revendications non résolues, à la remise en état de sites contaminés, aux frontières et aux vastes projets d'infrastructure.

---

<sup>16</sup> Gouvernement du Canada (AANC). *Présentation au Conseil du Trésor : financement pour la mise en œuvre de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest*, 7 novembre 2013.

Les personnes de l'interne interrogées ont indiqué que des décrets pourraient être créés pour appuyer la clarification de la réglementation à titre d'approche permettant de clarifier les rôles et les définitions dans les règlements. La majorité des personnes interrogées ont mentionné les relations positives entre AANC et ses intervenants lorsqu'il faut soulever des problèmes relatifs à la mise en œuvre, tenir des discussions et prendre des décisions pour aller de l'avant. Ces rapports professionnels solides et cette approche ont été considérés par les personnes interrogées comme une façon efficace et fonctionnelle de clarifier les rôles et les responsabilités. En outre, l'évaluation a révélé que le personnel à l'interne considérait que l'amélioration des communications entre les équipes stratégiques globales en vue d'orienter l'évolution du rôle joué dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut dans le cadre d'ententes de transfert de responsabilités et d'accords sur les revendications territoriales plus vastes permettrait de veiller à ce que le rôle du sous-programme de GTE soit uniforme, clair et accepté par les intervenants et que les intérêts réglementaires en matière de GTE soient protégés, ce qui limiterait la responsabilité induite pour l'État grâce à l'harmonisation des règlements.

***Constataion : Immédiatement avant et après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, les nouvelles autorités chargées des terres et de l'eau ont communiqué activement et ouvertement avec le public, les partenaires et les intervenants au sujet de leur rôle et de leur approche quant au transfert des responsabilités. Cependant, ces pratiques efficaces de communication n'ont pas été maintenues après le transfert des responsabilités.***

Après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, les nouvelles autorités chargées des terres et de l'eau ont communiqué activement et ouvertement avec le public et d'autres intervenants au sujet de leur rôle et de leur approche quant au transfert des responsabilités. Les personnes de l'interne et de l'externe interrogées ont convenu que les conseils de gestion environnementale des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut comprennent bien leurs rôles dans le cadre du processus de réglementation. De plus, des renseignements sur les rôles des conseils sont accessibles au public par le biais de sites Web et d'ateliers visant à faire participer les intervenants de la collectivité aux processus d'examen réglementaire et d'audience.

Cependant, AANC n'a pas diffusé globalement de plans concernant les rôles, les responsabilités et les activités du Ministère en matière de GTE après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest. Les personnes de l'externe interrogées ont mentionné qu'elles ignoraient si AANC avait produit du matériel ou des documents de communication pour présenter aux partenaires et aux intervenants son nouveau rôle relatif à la GTE. Une recherche dans le Web a permis de trouver deux pages archivées d'AANC où le Ministère explique son approche quant au transfert des responsabilités et le résultat de ce dernier, mais la page Web d'AANC sur le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest n'a pas été mise à jour depuis 2014.<sup>17</sup>

Pour favoriser les accords sur les revendications territoriales et soutenir les partenariats et les relations de travail pour les conseils de gestion des ressources des Territoires du Nord-Ouest, AANC a mis sur pied le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices en 2014<sup>18</sup>. Le Secrétariat a établi avec succès des processus de collaboration entre AANC, les conseils publics et les Autochtones. D'autres conclusions d'évaluations menées après le transfert des responsabilités ont

<sup>17</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2014). *Transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest – Un bref historique*. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1395946093734/1395947469150>.

<sup>18</sup>[i] Affaires autochtones et du Nord Canada (2014). *Secrétariat des relations avec les conseils et les offices*. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100027600/1100100027601>.

révélé que des objectifs avaient été atteints, notamment en ce qui concerne les communications claires, la résolution des problèmes opérationnels et d'interprétation touchant les modifications réglementaires et l'élargissement de l'orientation, de la formation et des capacités des membres de conseils. Les personnes interrogées qui occupent les postes actuels ignoraient que le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices avait été mis sur pied pour soutenir le renforcement des capacités dans le territoire.

***Constatation : Après le transfert des responsabilités, il a été plus difficile d'accéder aux renseignements historiques pour soutenir les rôles que continue de jouer AANC dans les Territoires du Nord-Ouest en raison de la modification des pouvoirs de l'administration.***

Toutes les personnes interviewées ont affirmé qu'il existait une bonne relation de collaboration entre les responsables de la GTE et les membres du personnel des conseils de gestion environnementale. Cependant, des personnes de l'interne et de l'externe interviewées ont ajouté que les changements continuels au chapitre de la dotation et les postes vacants semaient la confusion et laissaient place à des directives incohérentes sur les priorités et les processus du processus décisionnel. Par exemple, quand des employés expérimentés quittent l'organisation, leur poste peut être doté de façon intérimaire pendant une longue période, ce qui fait que de multiples personnes occupent le poste, ce qui entraîne des lacunes au chapitre de l'uniformité dans la formulation des conseils et des directives aux partenaires et aux intervenants.

Depuis le transfert des responsabilités, les activités d'inspection sont menées par les ministères territoriaux des Terres, de l'Environnement et des Ressources naturelles. Les personnes de l'interne interviewées ont déclaré que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était capable de compléter la capacité initiale en ayant recours à des membres du personnel technique des bureaux régionaux d'AANC. Des personnes interrogées ont ajouté que les communications demeuraient généralement efficaces avec les responsables d'AANC, au besoin; cependant, il a été difficile d'avoir accès aux renseignements, dossiers et décisions historiques en raison du changement des rôles de l'administration.

Les personnes de l'interne et de l'externe interviewées ont expliqué que les connaissances ministérielles d'AANC étaient nécessaires après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest afin de fournir des conseils et des renseignements historiques sur les claims miniers et l'attribution de baux. Même si les dossiers ont été transférés au gouvernement territorial au moment du transfert des responsabilités, les personnes interviewées ont déclaré que les bureaux régionaux d'AANC continuaient de recevoir des demandes de renseignements des promoteurs et du personnel du gouvernement territorial au sujet de dossiers préexistants. Ces demandes de renseignements demeurent une fonction continue des opérations régionales. Par ailleurs, étant donné la compétence d'AANC quant à l'administration des terres et des ressources hydriques de la Couronne, le Ministère continue de jouer dans le Nord un rôle quant à la vérification de la conformité et à l'application de la loi, notamment dans le cadre des fonctions d'inspection à long terme pour les baux immobiliers, les permis et les demandes de garanties.

***Constatation : Le transfert des responsabilités prévu au Nunavut soulève des préoccupations quant à la capacité continue à gérer les terres et l'eau, à la sécurité d'emploi et au transfert en instance des renseignements, des données et de la gestion de la mémoire organisationnelle.***

Le transfert à venir des responsabilités relatives à la gestion des terres et des ressources au gouvernement du Nunavut pourrait changer la portée des fonctions du ministre fédéral en ce qui a trait à la gestion des terres et de l'eau et aux évaluations environnementales, y compris aux services d'application de la loi et de conformité pour l'utilisation des terres et des eaux. Selon les personnes de l'interne interviewées, il existe certaines attentes quant à la sécurité d'emploi après le transfert des responsabilités et à la poursuite de la GTE dans le Nord malgré les changements apportés aux pouvoirs réglementaires. Les personnes interviewées ont ajouté qu'un certain stress se faisait sentir puisqu'on ne savait pas si certains postes précis demeurerait la responsabilité d'AANC ou seraient transférés au gouvernement du Nunavut, et des personnes se préoccupaient de la capacité du gouvernement du Nunavut à assumer l'ensemble des fonctions remplies actuellement par AANC. Cependant, le négociateur en chef fédéral d'AANC s'est engagé publiquement à veiller à ce que tous les employés d'AANC soient bien informés tout au long du processus de transfert des responsabilités au Nunavut.<sup>19</sup>

**Recommandation no 1 : Que le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord élabore les plans de mise en œuvre de la réglementation, les documents connexes et les lignes directrices à l'intention des demandeurs ainsi que les stratégies de communication concernant les règlements nouveaux ou modifiés pour améliorer la clarté et l'interprétation uniforme des rôles relativement aux pouvoirs, à la terminologie, à la logique du processus décisionnel et aux définitions d'AANC.**

---

<sup>19</sup> Gouvernement du Canada (AANC). (2014). *Le gouvernement Harper nomme un négociateur en chef du gouvernement fédéral pour faire avancer les pourparlers sur le transfert de responsabilités au Nunavut*. URL : <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/10/gouvernement-harper-nomme-negociateur-chef-gouvernement-federal-faire-avancer-pourparlers-transfert-responsabilites-nunavut.html>.

## 4. Constatations de l'évaluation – Rendement (Efficacité/succès)

---

### 4.1 Harmonisation avec les autorisations de programme

AANC recourt à un modèle axé sur les risques pour consigner les exigences en matière d'inspection établies dans les conditions des permis et des baux approuvés. Le modèle attribue également une cote de risque pour orienter l'élaboration d'un plan d'inspection annuel fondé sur les priorités et l'accessibilité des fonds. Les documents financiers et les entrevues ont laissé entendre qu'il fallait accroître le financement et l'orientation avant le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest afin de permettre le traitement d'un nombre accru de demandes et de renforcer les fonctions de l'inspecteur. Les personnes interviewées ont indiqué que ces activités facilitent ensuite le transfert des terres et des documents à la nouvelle autorité réglementée, soit le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Les documents sur les finances et le rendement se limitent aux données ou aux rapports diffusés qui étaient accessibles en avril 2017.

### 4.2 Pouvoirs délégués

***Constatation : Même si AANC a maintenu ses objectifs de rendement, les informateurs clés ont indiqué qu'il était difficile de suivre les changements réglementaires et des délais établis par la loi.***

Les personnes interrogées à l'interne et à l'externe ont mentionné que les nouveaux délais établis par la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* exigeaient de revoir les rôles et les processus de travail. Les changements réglementaires imposent un délai de 30 plus 10 jours pour l'examen des demandes de permis et la délivrance des permis en remplacement de la norme de service de trois jours qui existait auparavant. AANC a révisé ses règles opérationnelles pour atteindre les nouveaux objectifs de rendement, et les personnes interviewées et l'examen de documents ont révélé que le Ministère réussit en grande partie à atteindre ces objectifs. Cependant, en raison des nouveaux délais établis dans la loi pour les partenaires de cogestion d'AANC, les personnes interviewées ont souligné que le temps nécessaire pour la délivrance des permis augmentait graduellement.

Une autre préoccupation soulevée dans le cadre des entrevues à l'interne concernait l'absence de communication constante avec le personnel chargé des politiques à l'administration centrale, surtout quand des décisions sont présentées à la ministre. Les personnes interviewées ont affirmé que des renseignements factuels qu'elles jugent importants pour les décisions ministérielles étaient parfois modifiés ou supprimés des comptes rendus, ce qui fait craindre que l'administration centrale ne tienne pas entièrement compte de l'expertise du personnel technique des régions. En outre, les personnes interviewées ont mentionné un manque de communication sur le statut et les résultats des décisions ministérielles. Le manque d'information sur le statut des nominations aux conseils et d'autres décisions en attente de l'approbation ministérielle a parfois entraîné des tensions dans les relations de travail entre le personnel régional et les membres de conseils locaux.

Cependant, il demeure nécessaire de clarifier les conditions, les rôles et les responsabilités. Par exemple, au Nunavut, les personnes de l'interne et de l'externe interviewées ont mentionné qu'il y avait une divergence d'opinions entre AANC et certains intervenants quant à la définition des termes « projet » et « proposition de projet » établie dans la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*. Comme cela a une incidence sur le processus de délivrance des permis et l'ampleur de l'examen dont les demandes font l'objet, on a suggéré qu'il était nécessaire que les définitions soient bien comprises par tous les partenaires du régime de cogestion.

***Constatation : Même s'il existe des règlements qui définissent les responsabilités et les rôles respectifs de toutes les entités prenant part au processus décisionnel sur la gestion des terres et de l'eau dans le Nord, AANC n'a pas diffusé de façon constante des directives sur la mise en œuvre de la réglementation.***

Au moment d'élaborer de nouvelles dispositions législatives et réglementaires, le gouvernement fédéral a la responsabilité de consulter les entités concernées, comme les gouvernements territoriaux et les autres intervenants, qui assumeront des responsabilités et des rôles découlant des nouvelles lois, tireront profit de ces dernières et en subiront les répercussions, y compris la *Loi sur le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest* et la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*. Les règlements sont des règles qui servent à faire respecter l'intention des lois, qui ont force exécutoire et qui sont assortis de lignes directrices précises, notamment de définitions, d'exigences relatives aux permis, de précisions sur le rendement, d'exemptions, de formulaires et d'autres détails. Les décrets réglementaires mettent en œuvre ou modifient des règlements et peuvent accompagner une présentation au Conseil du Trésor lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien demande l'autorisation de signer un accord au nom du Canada ou lorsqu'on demande l'approbation du Conseil du Trésor afin de modifier le barème des droits prescrits dans certains règlements.<sup>20</sup> L'examen des documents portant sur les règlements du régime de réglementation a révélé que les pouvoirs ministériels fédéraux étaient clairs et soutenus par le contenu du site Web d'AANC avant et après le transfert des responsabilités. Selon les personnes interviewées et l'analyse documentaire, même si ces outils mentionnent les responsabilités d'AANC, c'est l'acceptation de ces rôles qui peut en fait poser problème. La tenue de discussions avec les informateurs clés et un examen plus approfondi des documents concernant l'élaboration des règlements relatifs aux accords sur les revendications territoriales et aux ententes de transfert des responsabilités excédaient la portée de la présente évaluation. Par conséquent, les points de vue à ce sujet n'ont pas été sollicités précisément dans le cadre des entrevues avec les personnes de l'externe.

### 4.3 Mesure du rendement

***Constatation : Le sous-programme GTE atteint constamment ses objectifs de rendement, comme il est déclaré publiquement. Des préoccupations ont été soulevées à l'effet desquelles la croissance du développement économique dans le Nord nuirait à la capacité d'AANC de maintenir ce rendement.***

---

<sup>20</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor (2003). *Directive sur les présentations au gouverneur du conseil*. URL : [http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071127101811/http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/lts/pdf/ch13\\_f.pdf](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071127101811/http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/lts/pdf/ch13_f.pdf).

Avant le transfert des responsabilités, AANC s'est engagé à préciser le modèle d'évaluation du risque dans le cadre d'inspections qui s'applique à la surveillance des projets en cours dans les Territoires du Nord-Ouest. Auparavant, le personnel d'AANC chargé des opérations sur le terrain évaluait toutes les activités au début de la saison des travaux sur le terrain afin de déterminer le degré de risque des projets et donc le niveau d'inspection nécessaire pour assurer la conformité aux termes des lois applicables. Les évaluations étaient revues au cours de l'année en fonction des modifications apportées aux projets et des nouvelles autorisations accordées. Les sites où on devait prélever des échantillons d'eau faisaient l'objet d'au moins deux inspections par année, peu importe les antécédents en matière de conformité, car le rejet de déchets est considéré comme 'une des activités les plus risquées. L'analyse financière ne portait pas sur les économies d'échelle requises pour remplir les tâches opérationnelles, comme les inspections. Il a été impossible d'effectuer une comparaison avec d'autres administrations en raison du manque de temps et des pouvoirs des administrations concernant la mise en commun des processus de gestion financière et interne. L'analyse documentaire et l'analyse des médias n'ont révélé ni étude ni commentaires portant précisément sur l'établissement de coûts. Les informateurs clés ont expliqué que même si des rapports pourraient révéler un accroissement de l'investissement dans le Nord, l'incidence sur les fonctions de GTE n'est pas encore claire. Des processus internes en place pourraient permettre aux responsables de la GTE de prévoir les coûts et les ressources nécessaires à la réalisation continue de leur mandat.

***Constatation : Les énoncés des résultats escomptés sont souvent formulés en termes vagues ou généraux, ce qui laisse place à plusieurs interprétations et attentes possibles concernant les objectifs escomptés en matière de rendement du sous-programme GTE d'AANC.***

Les responsables du programme GTE recueillent continuellement des données en vue de l'obtention des résultats escomptés du Cadre de mesure de rendement figurant à la section 1.2.1 du présent rapport. Règle générale, les documents sur la mesure du rendement du programme s'appuient sur des énoncés de résultats escomptés vagues ou généraux pour illustrer les résultats escomptés d'AANC en matière de rendement. Par exemple, l'objectif de rendement global depuis l'exercice 2013-2014 est ainsi formulé : « Les régimes des terres et des eaux au Nunavut et les terres gérées par le Ministère aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon sont gérés au profit des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens. » L'examen supplémentaire des énoncés de rendement pour la période de 2011-2012 à 2016-2017 a également interverti le langage et les résultats escomptés dans les instruments de rapport sur la planification et le rendement ministériels, ce qui fait qu'il est difficile pour les intervenants externes de comprendre la manière dont les indicateurs sont mesurés.

***Constatation : En général, le sous-programme GTE a constamment atteint ses objectifs relatifs à la mesure du rendement de 2011-2012 à 2016-2017.***

La nature réglementaire du programme a fait que des données sur le rendement opérationnel ont dû être recueillies et ont ciblé principalement les délais prévus par règlement et les rapports fondés sur le volume, comme le pourcentage et le traitement en temps opportun des demandes, des évaluations environnementales, des permis, des permis d'utilisation des eaux de type A, des baux pour les projets liés aux terres et à l'eau ainsi que des projets liés à l'eau approuvés par le ministre d'AANC. Au moment de la rédaction du présent rapport, les rapports relatifs à la GTE n'étaient pas accessibles pour tout l'exercice 2016-2017.

Selon l'évaluation, les rapports trimestriels sur la GTE sont les éléments les plus fiables pour évaluer le rendement du sous-programme GTE. Dans d'autres rapports ministériels, comme les rapports ministériels sur le rendement, les rapports sur les plans et les priorités et les plans de secteurs et de directions générales, la GTE est généralisée dans le cadre des grands rapports publics sectoriels. Les rapports varient au fil du temps, car le rôle réglementaire du sous-programme GTE a changé en raison du transfert des responsabilités et des changements apportés aux règlements (voir la section 3). Cependant, les rapports sur la GTE sont fonction des demandes de projet des promoteurs, qui enclenchent les processus réglementaires, et les responsables du programme devaient clairement déclarer cas où aucune activité de GTE n'avait lieu. Par exemple, en 2015-2016, aucun plan d'aménagement du territoire n'a été soumis aux fins d'approbation.

### **Méthodes de collecte de données**

Globalement, AANC recueillait de façon uniforme ses données sur la mesure du rendement. Cependant, les objectifs annuels utilisaient des pourcentages fondés sur le dénombrement, lequel n'était pas signalé uniformément pour chaque paramètre d'une année à l'autre. Les renseignements qualitatifs variaient, notamment pour la participation à des réunions ou la formulation d'orientations stratégiques, ce qui n'appuyait pas clairement la manière dont le sous-programme GTE contribuait directement aux pourcentages d'éléments traités. Le transfert des responsabilités a complexifié la définition des tendances, sauf pour ce qui est de l'indicateur « Pourcentage des projets (terres et eaux) autorisés », lequel est demeuré l'indicateur commun du sous-programme GTE. Au fil du temps, le volume précis de chaque région ne pouvait être distingué.

Les personnes interviewées ont souligné que les rapports trimestriels étaient essentiels pour planifier les ressources opérationnelles, y compris les inspections et la dotation en personnel. Avant le transfert des responsabilités, AANC a déployé des efforts pour traiter un volume important de demandes, de baux et de permis. Après le transfert des responsabilités, conformément au transfert du rôle au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les activités d'AANC dans la région ont diminué grandement. Par conséquent, les rapports pour l'exercice 2014-2015 concernent plus directement les activités du bureau régional du Nunavut. Les personnes interviewées ont mentionné que pendant cette même période, la collecte et la consignation des données se sont améliorées en raison de l'amélioration de l'outil de gestion du risque, notamment en ce qui concerne l'évaluation des propositions que l'on devra traiter et les inspections.

On a déterminé que les responsables de la GTE respectaient les délais réglementaires pour les contributions techniques et les processus de demande de permis et qu'ils traitaient les demandes de bail en temps opportun, ce qui correspond aux conclusions d'une évaluation menée en 2012 et des rapports ministériels sur le rendement rendus publics de 2011 à 2015-2016. Règle générale, les objectifs relatifs aux permis d'utilisation des eaux étaient atteints, mais les approbations ministérielles finales sont parfois retardées, ce qui a une incidence sur la délivrance des permis et le début des projets des promoteurs dans le territoire. Une personne interviewée a parlé de cas où les retards faisaient en sorte que les promoteurs commençaient les projets avant d'avoir obtenu le permis requis.

**Tableau 3 : Tendances concernant l'indicateur de rendement du sous-programme Gestion des terres et de l'eau « Pourcentage des projets (terres et eaux) autorisés qui ont été inspectés » pour les exercices de 2011-2012 à 2015-2016**

| Année cible                       | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| T.N.-O. = 15 %                    | 23 %      | 45 %      | 67 %      | 10 %      | 15 %      |
| Nunavut = 25 % en date du 31 mars | 12 %      | 80 %      | 37 %      | 29,5 %    | 33 %      |

\*T.N.-O. – Bureau régional des Territoires du Nord-Ouest

### Effets du transfert des responsabilités sur la mesure du rendement

***Constatation : Les résultats provisoires du rendement sont souvent vagues et non harmonisés avec le mandat et les pouvoirs d'AANC, plus précisément la santé et la sécurité. Les énoncés de rendement d'AANC n'ont pas suivi l'évolution du rôle assumé par le Ministère dans le Nord. Des indicateurs techniques permettent de bien recueillir des données quantitatives, mais les données qualitatives diffusées au fil du temps ont évolué et ne correspondaient pas aux résultats escomptés.***

En 2011-2012, le rendement du programme des terres et de l'eau a été fusionné avec celui du programme de gestion de l'environnement. Après le transfert des responsabilités, les titres de programmes ne correspondaient pas, les rôles opérationnels passaient d'un programme à l'autre et le niveau d'information variait. Sur le plan de la production des rapports, les rapports après le transfert des responsabilités isolaient les sous-programmes de l'Organisation des affaires du Nord d'AANC qui correspondaient au programme de gestion de l'environnement afin de faciliter la production des rapports. De nombreux informateurs clés ont affirmé que la stratégie de mesure du rendement comportait des éléments qui excédaient le contrôle opérationnel du programme et le rôle du gouvernement fédéral, notamment la cueillette de données socioéconomiques et la santé et la sécurité des résidents du Nord et des Canadiens. Après le transfert des responsabilités, et en fonction des accords sur les revendications territoriales au Nunavut, AANC ne disposait plus du pouvoir prévu par règlement de recueillir des données socioéconomiques, et le Ministère n'est plus chargé de l'établissement efficace du régime réglementaire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Les indicateurs relatifs aux garanties sont passés de notes fonctionnelles (p. ex. surveillance par l'État des garanties données et échange de renseignements grâce à la détermination des intérêts et des options) à des indicateurs plutôt qualitatifs, comme le pourcentage de conseils techniques fournis et le pourcentage d'obligations remplies par AANC relativement aux ententes environnementales. Les fonctions de contrôle de gestion, comme l'élaboration d'une base de données sur les garanties, les commentaires techniques fournis aux conseils, la participation d'AANC à des évaluations environnementales et la participation aux décisions ministérielles, ont également fait l'objet de rapports publics. Depuis le transfert des responsabilités, les garanties ne sont plus visées par les rapports à produire, car elles ne sont plus gérées par AANC.

Les personnes interviewées ont expliqué qu'au fil du temps, les règlements sur la GTE ne correspondaient plus aux exigences en matière de rapport du Conseil du Trésor; en raison des changements réglementaires récents, comme les délais pour les approbations, il était difficile d'intégrer le sous-programme 4.3.3 GTE dans les rapports généraux de l'Organisation des affaires du Nord. Les statistiques sur les résultats et les pourcentages au chapitre du rendement continuent de constituer le moyen réglementaire réaliste pour la production des rapports sur le programme. Les objectifs, y compris le nombre d'audiences auxquelles le Ministère a pris part, montrent qu'AANC a assumé son rôle dans le cadre de la cogestion; cependant, il déploie peu d'efforts pour soutenir les énoncés de résultats sur le rendement et l'efficacité. Même si AANC produit constamment des rapports sur les indicateurs opérationnels, aucun indicateur qualitatif n'est recueilli pour refléter la nature, la qualité et l'efficacité des relations d'AANC avec les intervenants, relations qui sont essentielles à la mise en œuvre réussie des composantes de la GTE dans le système de cogestion.

### **Améliorations de la mesure de rendement**

Dans le cadre du modèle de cogestion, on a chargé certaines entités externes de recueillir ou de rassembler des données probantes concernant les données socioéconomiques pour orienter les processus décisionnels lors des audiences des conseils de gestion environnementale. AANC n'assume pas de rôle direct en ce sens. Les personnes interviewées ont indiqué qu'elles ne savaient pas qui assumait ce rôle ou si AANC et d'autres parties pouvaient facilement accéder à cette information. Elles ont également suggéré qu'une coordination et qu'un échange de renseignements accrus entre toutes les parties intéressées permettraient d'améliorer leurs propres évaluations, de discuter et de faire preuve de transparence pendant les audiences à l'appui de la prise de décisions.

Pour améliorer le rendement de la fourniture de conseils techniques, AANC chercherait à avoir un accès accru à des données probantes scientifiques (c.-à-d. des données de base pour éclairer les tendances et avoir une incidence sur les répercussions au fil du temps). À l'heure actuelle, le programme présume que les groupes recueillent ces données; cependant, on ne sait pas exactement comment ces dernières peuvent être communiquées de façon proactive autrement que lors des audiences publiques, quand les données probantes sont présentées par les intervenants et les promoteurs. Les personnes interviewées ont confirmé que d'autres ministères fédéraux communiquent avec les responsables de la GTE d'AANC pour aborder des enjeux liés aux terres, à l'eau, à la conservation et à l'environnement d'un point de vue technique et politique. Elles ont suggéré que l'adoption d'une approche solide afin de collaborer avec les partenaires fédéraux dans le Nord permettrait d'améliorer l'échange de renseignements et l'efficacité du sous-programme GTE.

**Recommandation no 2 : Que le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord rajuste les résultats et les indicateurs du programme compte tenu de l'évolution du rôle d'AANC dans la restructuration future des régimes réglementaires du Nord, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales.**

## **4.4 Équilibre des intérêts**

*Constatation : L'approche du modèle de cogestion permet aux intervenants et aux parties intéressées de participer aux audiences publiques pour la prise de décisions sur les projets d'utilisation des terres et des eaux. Les gens ne s'entendent pas à savoir si la mise en place de ce modèle permet d'établir un équilibre entre les intérêts.*

Même si des processus qui semblent utiles sont en place, en pratique, les entrevues, l'analyse des médias et l'analyse documentaire ont révélé de multiples exemples de cas montrant qu'il pourrait y exister un déséquilibre entre les intérêts. Fait notable, certaines personnes interviewées considéraient que les collectivités ne sont pas toujours consultées de façon adéquate. Par ailleurs, des préoccupations ont été soulevées en lien avec la perception des répercussions à long terme potentiellement négatives, la perception des répercussions des investissements sur les collectivités, surtout en ce qui a trait à l'établissement d'un équilibre entre l'essor économique et les enjeux liés à la gestion de l'environnement ou de la faune.

Selon l'analyse des médias<sup>21</sup> et les commentaires des personnes interviewées, certains promoteurs estiment que le processus de consultation et d'examen pour la gestion des terres et de l'eau est trop onéreux, ajoutant que cela peut avoir une incidence sur les décisions de l'industrie au sujet de leurs investissements dans le développement des Territoires du Nord-Ouest. Cependant, les personnes de l'externe interviewées ont également mentionné que les conseils ont déployé de nombreux efforts pour élaborer et diffuser des directives et des processus uniformes au sujet du système de réglementation.

L'analyse documentaire et l'analyse des médias laissent entendre qu'il est peu probable qu'un équilibre entre les objectifs économiques, communautaires, autochtones et environnementaux soit atteint. Le développement dans le Nord a atteint un rythme sans précédent. De 1999 à 2005, le développement dans les Territoires du Nord-Ouest a augmenté de 207 %, comparativement à 15 % dans l'ensemble du Canada.<sup>22</sup> Les objectifs économiques sont atteints, mais les populations autochtones dans le Nord ont un piètre état de santé.<sup>23</sup> Des projets en cours sont également considérés comme présentant un risque pour l'environnement, mais les collectivités les soutiennent, car ils fournissent des occasions d'emploi.<sup>24</sup> Même s'ils ont été traités dans le cadre du processus de réglementation, certains projets dans le Nord, comme la mine Giant dans les Territoires du Nord-Ouest, ont entraîné une dégradation irréversible de l'environnement.<sup>25</sup>

Des mécanismes de cogestion visant à recevoir la rétroaction des intervenants pour établir un équilibre entre les intérêts semblent exister. Dans le Nord, on considère que la situation géographique/l'éloignement, la langue et le langage complexe utilisé dans les rapports techniques sont des obstacles à la participation au processus décisionnel/à la collecte de données probantes et à la capacité de faire entendre ses points de vue. L'analyse documentaire comportait une étude de cas passant en revue le processus de réglementation des Territoires du Nord-Ouest mené pour évaluer une proposition de projet d'utilisation des terres. On a déterminé que les modes de participation des

---

<sup>21</sup> Magee, S. (2016). « Premier commits to 'streamlining' mining regulations », *Northern News Service Online*.

<sup>22</sup> Angell, A., Parkins, J. (2011). « Resource development and aboriginal culture in the Canadian north », *Polar Record* 47, 67-79.

<sup>23</sup> Angell, A., Parkins, J. (2011). « Resource development and aboriginal culture in the Canadian north », *Polar Record* 47, 67-79.

<sup>24</sup> George, J. (2016). « Despite the risk, western Nunavut communities want gold mine jobs », *Nunatsiaq Online*. URL : [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674despite\\_the\\_risk\\_western\\_nunavut\\_communities\\_want\\_gold\\_mine\\_jobs/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674despite_the_risk_western_nunavut_communities_want_gold_mine_jobs/).

<sup>25</sup> The Canadian Press. (2016). « Arsenic at 'Giant Mine' in N.W.T has contaminated water indefinitely: scientist », *Global News*. URL : <http://globalnews.ca/news/2890833/arsenic-at-giant-mine-in-n-w-t-has-contaminated-water-indefinitely-scientist/>.

intervenants aux audiences publiques étaient très souples. Les participants pouvaient même prendre part aux réunions par téléconférence s'ils ne pouvaient se présenter en personne.<sup>26</sup>

Les documents examinés portant sur la cogestion présentent une réalité importante de la participation aux régimes de gestion des ressources (audiences, consultations) des Autochtones. Comparativement aux conseils et au gouvernement fédéral, les collectivités autochtones disposent de beaucoup moins de ressources financières, humaines et intellectuelles. Afin d'assurer une participation significative en leur nom, les collectivités doivent recevoir un soutien au chapitre des capacités.<sup>27</sup> Leur capacité à comprendre les nuances techniques des propositions de projet est un facteur important dans leur participation à la consultation des intervenants.

Un examen des conseils de gestion environnementale des Territoires du Nord-Ouest montre que les renseignements relatifs aux audiences publiques (c.-à-d. résultats, décisions) sont accessibles dans les sites Web des conseils. Ces derniers utilisent divers moyens pour fournir des renseignements et offrir des occasions de consulter les intervenants dans le cadre du processus décisionnel. Les bandes sont frustrées par les processus réglementaires, car elles doivent attendre que les décisions soient prises avant de pouvoir profiter des occasions économiques dans leur collectivité et de fournir davantage d'options en matière d'emploi aux jeunes et d'autres membres de la collectivité.

Dans certains cas, le processus réglementaire pour l'utilisation des terres et des eaux dans le Nord est perçu comme un obstacle aux projets de développement. L'analyse des médias a révélé un exemple où la délivrance tardive d'un permis par l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest s'est soldée par une mesure non autorisée prise par la bande locale. Cette dernière, après avoir attendu une décision pendant deux ans, a commencé les travaux de construction sans avoir obtenu le permis d'utilisation des terres requis. L'article expliquait que le projet de route était considéré comme une nécessité pour améliorer la qualité de vie de la bande et des personnes résidant dans la région, surtout pour la création d'emplois.<sup>28</sup>

L'effet du développement sur la faune dans le Nord doit être pris en compte afin d'établir un équilibre entre les différents intérêts. La proposition de l'entreprise Sabina Gold and Silver au sujet d'un projet de mine a été rejetée par la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, laquelle a cité des préoccupations relatives à l'effet potentiel du projet sur la population de caribous. Cependant, en vertu de ses pouvoirs, la ministre d'AANC a dit que le rejet du projet par la Commission était prématuré et a ordonné que le projet fasse l'objet d'un autre examen.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Fitzpatrick, P., Sinclair, J. et Mitchell, B. (2008). « Environmental Impact Assessment Under the Mackenzie Valley Resource Management Act: Deliberative Democracy in Canada's North? » *Environmental Management*, 42:1. 1-18.

<sup>27</sup> Simms, R., Harris, L., Joe, N., Bakker, B. (2016). « Navigating tensions in collaborative watershed governance: Water governance and Indigenous communities in British Columbia, Canada ». *Geoforum*, 73. 6-16.

<sup>28</sup> Rendell, M. (2017). *Growing impatient, Nahanni Butte starts building own road to mine*. *CBC News*, URL : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/nahann-butte-dene-band-building-own-road-1.3956894>.

<sup>29</sup> Jamasmie, C. (2017). « Nunavut proposed gold mine needs more study, Ottawa says ». *Mining.com*, URL : <http://www.mining.com/nunavut-proposed-gold-mine-needs-more-study-ottawa-says/>.

Ce projet illustre également la nature diversifiée des besoins communautaires; ce ne sont pas toutes les collectivités dans le Nord qui ont les mêmes objectifs. Dans le cas présent, certaines personnes sont préoccupées par l'effet de la mine sur la population de caribous. Les personnes qui appuient le projet citent les perspectives d'emploi pour les jeunes en tant que raison principale de soutenir le projet.<sup>30</sup>

L'Agence canadienne de développement économique du Nord a commenté publiquement les plans de consultation dans le Nord en reconnaissant qu'« [i]l devrait y avoir recours à la fois aux connaissances écologiques traditionnelles et à la science occidentale afin d'exercer une influence sur la planification de l'utilisation des terres, de déterminer quelles sont les répercussions du développement et d'atténuer les effets néfastes ».<sup>31</sup> On a insisté davantage sur l'utilité des consultations communautaires pour mettre en œuvre des stratégies relatives aux aires protégées, nettoyer les sites contaminés, améliorer la coordination entre les collectivités et les régions, mettre l'accent sur la planification à long terme et obtenir des engagements de la part des gouvernements. Les plans doivent être axés sur le développement futur pour inciter les jeunes à rester dans la collectivité ou y revenir après avoir fait des études.

---

<sup>30</sup> Jamasmie, C. (2017). « Nunavut proposed gold mine needs more study, Ottawa says ». *Mining.com*, URL : <http://www.mining.com/nunavut-proposed-gold-mine-needs-more-study-ottawa-says/>.

<sup>31</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2011). *Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres – Séance d'engagement de la région des Territoires du Nord-Ouest*. URL : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1319039466234/1319039593300>.

## 5. Efficience et économie

### 5.1 Garanties

***Constatation : AANC a besoin d'un meilleur système pour évaluer les garanties. De plus, de meilleurs outils d'orientation sont nécessaires pour qu'AANC puisse informer ses intervenants de ses positions, de ses définitions et de son approche concernant l'établissement de garanties.***

Le but stratégique d'un fonds de garantie est de veiller à ce que les organes de gouvernance possèdent suffisamment d'actifs financiers au cas où un promoteur (p. ex. l'industrie) serait incapable de remplir ses obligations établies dans les conditions de son permis ou de son bail (p. ex. faillite, nettoyage). L'analyse documentaire a confirmé que la garantie est une pratique normale de l'industrie depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les eaux du Yukon* et de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord* (1972) et que ce mécanisme n'avait pas eu d'effets négatifs sur les investissements dans les deux territoires pendant la période visée par la présente évaluation.

Le pouvoir final d'établissement des garanties et des conditions et de délivrance des permis est détenu par les offices des terres et des eaux<sup>32</sup> et réglementé par les accords sur les revendications territoriales et le transfert des responsabilités. Après les étapes de la demande de permis d'utilisation des eaux dans le cadre du projet, du permis d'utilisation des terres et de l'évaluation environnementale, les intervenants (c.-à-d. l'État, les gouvernements territoriaux et les propriétaires fonciers) fournissent des évaluations de coûts pour les activités de remise en état en s'appuyant sur leurs propres critères et présentent des estimations de garanties dans le cadre des audiences des offices. Des formules reconnues sont utilisées par l'office pour déterminer les montants des dépôts de garantie. La loi établit des critères concernant les limites des montants des garanties. Par exemple, au Nunavut, l'État peut demander une garantie maximale de 100 000 \$ pour les permis d'utilisation des terres et peut requérir des approbations ministérielles pour des baux fonciers concernant les mines sur des terres de la Couronne.

Les personnes interviewées ont souligné qu'AANC n'avait pas la capacité de tirer profit de l'établissement de garanties aux termes des règlements existants et que, règle générale, AANC détient peu de garanties pour répondre aux besoins à long terme. L'examen de documents a confirmé ces dires, et on a fait valoir que le processus pourrait être mis à jour pour tenir compte des garanties considérées comme très faibles comparativement aux coûts de remise en état actuels. Une évaluation environnementale<sup>33</sup> menée par AANC en 2012 a indiqué que, comme de nombreux sites ne sont pas inspectés après la période prévue pour la conservation des garanties, l'État pourrait faire l'objet d'une responsabilité devant être couverte par les dépôts de garantie.

<sup>32</sup> Office des eaux du Nunavut. (2017). *Accueil*. <http://www.nwb-oen.ca>

<sup>33</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2012). Évaluation des programmes de réglementation et de gestion des ressources et de l'environnement du Nord. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1390419211421/1390419320398>

En outre, les personnes interviewées ont mentionné que les garanties sont souvent partagées entre l'État, les conseils publics ou les groupes autochtones qui possèdent les titres des terres acquises dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales, ce qui sème souvent la confusion et entraîne un « cautionnement trop élevé ». Les coûts associés à la remise en état des terres ou des eaux peuvent être en double ou plus élevés que prévu compte tenu du fait que chaque partie souhaite conserver une partie des dépôts de garantie en vertu de ses propres critères afin de limiter leur propre responsabilité.

On peut respecter les intérêts de la Couronne en modifiant les règlements (p. ex. clarifier les rôles et les définitions par l'entremise de décrets) et en participant aux audiences. La ministre peut conclure des ententes avec des promoteurs et des propriétaires fonciers inuits pour coordonner les garanties au nom de toutes les parties, gérer l'équilibre des intérêts et résoudre la division d'une garantie, surtout dans des situations où les responsabilités sont multiples pour un site ayant de multiples propriétaires. Ces ententes de gestion des garanties sont volontaires et élaborées au cas par cas et nécessitent la collaboration de toutes les parties. Les offices doivent tenir compte de ces ententes quand ils déterminent le montant des garanties.

En 2013, AANC a créé un groupe de travail et une étude pour se pencher sur les questions suivantes : la manière dont les ententes sont appliquées dans d'autres administrations, les cas où des pouvoirs renforcés servent à protéger les terres et l'application des régimes de garantie ou d'autres mécanismes réglementaires en vue d'améliorer la gestion des projets. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'étude et les conclusions n'étaient pas accessibles aux fins d'examen, mais les personnes interviewées s'attendaient au déploiement de ces efforts pour orienter les positions d'AANC à l'égard de ces questions.

AANC a utilisé le modèle de remise en état des mines tiré des projets d'exploitation pétrolière et gazière de 2002 et de plus récents outils stratégiques préalables au transfert des responsabilités en tant que norme pour l'établissement des garanties. Après le transfert des responsabilités, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a continué d'utiliser ce modèle et il a dit qu'il souhaitait créer son propre processus de dépôt de garantie en consultation avec AANC compte tenu du fait que les garanties actuelles liées à l'utilisation des eaux et les calculs de frais sont fondés sur les annexes établies dans la réglementation.

AANC a créé des outils internes pour déterminer les bons niveaux de garantie en appliquant des normes et des coûts axés sur les activités pour générer une base de référence pour les garanties et en consignait des renseignements sur des feuilles de calcul pour pouvoir y accéder plus tard pour évaluer d'autres projets. Les personnes interviewées ont affirmé que le programme requiert des documents d'orientation pour mieux décrire les exigences en matière de surveillance et d'entretien et pour présenter le contexte et les définitions du processus d'établissement des garanties d'AANC. Même si les améliorations ont évolué dans le cadre de discussions et d'interventions pendant les audiences des offices, en ce qui a trait aux projets d'utilisation des terres et des eaux, les personnes interviewées ont mentionné que le programme requiert un meilleur système pour évaluer les garanties ainsi que des outils d'orientation pour qu'AANC puisse communiquer à ses intervenants ses positions et ses définitions et son approche relativement à l'établissement de garanties.

## 5.2 Ressources financières et humaines

***Constatation : AANC est en mesure de tirer profit des fonctions d'inspection au Nunavut en plus de coordonner les efforts avec d'autres organes d'inspection. Au nombre des avantages, mentionnons l'accroissement des communications et de l'échange de renseignements entre les inspectoriats du Nord.***

Des difficultés d'ordre logistique, comme les grandes distances, les mauvaises conditions météorologiques et les coûts élevés des déplacements, font qu'il est difficile de soumettre les autorisations d'utilisation des terres et des eaux à des inspections. L'examen de documents portant sur les outils de programme, y compris la base de données de gestion du risque des inspectoriats, le formulaire d'évaluation de projet et les rapports de planification, confirme que le modèle de gestion du risque a été amélioré pour contribuer à l'évaluation, à la planification et à la priorisation des activités d'inspection. Les personnes de l'interne interviewées expliquent que des économies relatives aux déplacements sont régulièrement réalisées grâce à des communications ouvertes avec des partenaires clés et à la coordination des activités d'inspection avec les besoins d'autres ministères, du gouvernement du Nunavut et des associations inuites régionales. Plus précisément, la mise en commun des coûts pour la logistique, l'échange de renseignements et la sensibilisation aux évaluations scientifiques et à l'application de pouvoirs sont les avantages de cette approche coordonnée.

Au fil du temps, il semble que la fonction d'inspection ait fait l'objet de préoccupations soulevées dans le cadre d'une évaluation et de vérifications antérieures. L'examen de documents mené pour le présent rapport a révélé des réussites à répétition, notamment le dépassement des objectifs en matière d'inspection. Les entrevues ont confirmé également les conclusions selon lesquelles l'application du modèle de risque des inspecteurs permet à AANC d'effectuer des inspections concernant des sites de projet d'utilisation des terres et des eaux où le risque est plus élevé que ce qui avait été initialement prévu.

***Constatation : Vu l'enveloppe de financement accessible à AANC, on soulève des préoccupations concernant les rôles des inspectoriats, surtout la capacité de répondre à la demande croissante.***

Les personnes interviewées ont soulevé des préoccupations selon lesquelles la réduction du capital en ressources humaines au Nunavut ne permettrait pas de répondre à la demande croissante concernant le traitement des demandes. Les outils de planification des ressources humaines et d'établissement de rapports connexes montrent que, au Nunavut, le sous-programme GTE fonctionne à une capacité de 75 à 85 % depuis 2013-2014. Même si le modèle de gestion du risque est appliqué et que la portée des inspections satisfait actuellement aux exigences relatives à un risque élevé ou moyen, les sites considérés comme présentant un faible risque ne sont pas inspectés dans une même mesure, ce qui pourrait constituer un risque ultérieur pour l'État. Les personnes de l'interne interviewées ont parlé d'occasions concernant la restructuration des programmes du Nord (Organisation des affaires du Nord-plan stratégique) pour prévoir les besoins selon les soumissions de projet en ligne et l'opinion d'experts sur les exigences relatives aux inspections en fonction de la taille, de la complexité, de l'emplacement géographique et de l'éloignement des sites de projet. Les prévisions orientent les augmentations de fonds pour soutenir la dotation permanente de postes et les coûts associés aux rôles liés à l'inspection et à l'évaluation technique dans le territoire.

Les personnes de l'interne interviewées ont mentionné que le financement opérationnel est suffisant pour une approche d'inspection fondée sur le risque au niveau actuel de permis et de développement de sites, mais de nouveaux outils de gestion de l'information seraient utiles pour mieux orienter la priorisation de la surveillance de la conformité aux baux et aux permis d'utilisation des terres et des eaux. L'examen de documents de programme laisse également entendre qu'une base de données et un système de gestion de l'information modernisés accroîtraient l'accès à des données, y compris des décisions, des conditions et des documents historiques. Les personnes de l'interne interviewées ont signalé que la base de données et le système de gestion de l'information actuels présentaient des problèmes de fonctionnalité, comme la suppression des documents et une utilisation chronophage et lourde. Les personnes de l'externe interviewées ont également mentionné que l'absence de demandes et d'outils en ligne pour la gestion des terres au Nunavut constituait un fardeau pour le personnel d'AANC qui doit répondre aux questions d'organismes partenaires et du public et leur fournir des renseignements. Cela peut retarder la planification et la prise de décisions, et les personnes de l'externe interviewées ont affirmé que cela constituait une perte de temps pour elles et pour le personnel d'AANC.

Selon l'analyse documentaire, les intérêts du développement économique dans le Nord augmenteront vraisemblablement dans les années à venir. On prévoit que, de 2016 à 2020, une croissance économique moyenne de cinq pour cent surviendra en raison des activités de projet touchant les minéraux, l'or et le diamant au Nunavut. Par ailleurs, dans les Territoires du Nord-Ouest, une croissance économique à long terme est estimée à 15 % d'ici 2030<sup>34</sup>. Les personnes de l'interne interviewées, surtout celles œuvrant dans le bureau régional du Nunavut, ont soulevé des préoccupations concernant la capacité de la base de données et du système de gestion de l'information actuels de suivre le rythme de la demande croissante si les activités économiques augmentent comme prévu.

***Constatation : Une stratégie de gestion des ressources humaines solide est nécessaire pour soutenir la formation, la transition du personnel et la planification de la relève.***

La majorité des personnes interviewées ont mentionné que la collaboration d'AANC avec d'autres ministères est utile pour assurer une approche coordonnée aux activités de recherche et d'inspection du gouvernement fédéral. Les personnes interviewées ont également ajouté que la collaboration avec le gouvernement fédéral permet de limiter le chevauchement des activités et d'accroître le recours à la capacité et aux ressources existantes pour remplir l'éventail d'obligations réglementaires fédérales concernant les terres et les eaux, la protection environnementale et la gestion de la faune dans le Nord. Les personnes interviewées ont également mentionné que, vu les lois et règlements qui s'entrecroisent et qui s'appliquent à un portefeuille de ministères fédéraux, il faut tenir des discussions continues pour améliorer la coordination des activités du gouvernement fédéral dans le Nord. Des difficultés particulières concernant les permis d'utilisation des eaux ont été mentionnées, car il existe des variations dans le portefeuille fédéral, par exemple en ce qui a trait au volume de substances délétères permises dans l'eau, un intérêt d'ordre réglementaire pour Environnement Canada et AANC. Une coordination efficace est donc essentielle pour respecter les pouvoirs des administrations, les budgets, les calendriers et les approches relatives aux fonctions réglementaires (p. ex. évaluation technique, inspection) dans le Nord

---

<sup>34</sup> Canadian Mining Journal. (2017). Economy: Canada's territories on diverging GDP paths: Conference Board of Canada. Canadian Mining Journal. <http://www.canadianminingjournal.com/news/economy-canadas-territories-on-diverging-gdp-paths-conference-board-of-canada/>

Pour mettre en commun les ressources et optimiser l'efficacité, les inspections des terres et des eaux peuvent être coordonnées avec d'autres ministères fédéraux, des organismes territoriaux et des associations régionales. Les personnes de l'interne interviewées ont indiqué que, dans une certaine mesure, la mise en commun des renseignements et des ressources existe déjà. Par exemple, le plan de voyage pour les inspections d'AANC est communiqué, et on offre la chance au personnel d'autres ministères et organismes d'occuper les sièges vides dans les vols nolisés servant aux déplacements du personnel vers des sites d'inspection éloignés.

Depuis 2011-2012, AANC œuvre dans la région du Nunavut avec un taux de postes vacants de 25 à 33 %. Un soutien complémentaire est obtenu grâce à l'embauche d'étudiants et à des postes intérimaires par rotation. Fait notable, AANC participe activement à la formation et au recrutement de membres de la population inuite locale dans des programmes professionnels et d'études postsecondaires. Cette approche à la formation et au recrutement appuie l'engagement d'AANC consistant à embaucher des jeunes inuits et à soutenir le renforcement de la capacité communautaire locale en tenant compte de la formation technique et des connaissances communautaires liées à des enjeux et à des situations propres au Nord. Les personnes interviewées ont déclaré que le personnel d'AANC dispose de peu de temps pour soutenir l'élaboration de matériel pour la transition et la formation, surtout pour les postes intérimaires par rotation ou les nouveaux rôles. Même si une planification des ressources humaines est effectuée, il n'existe pas de plans ou de stratégies pour assurer la planification de la relève d'AANC afin de soutenir la conservation de la mémoire ministérielle, notamment des outils consignants l'historique des décisions prises et des approches ou des interprétations de scénarios entraînant la prise de décisions. Les personnes interviewées ont expliqué que les membres du personnel travaillant à partir du bureau régional sont sur place pour répondre aux demandes de renseignements concernant leurs fonctions antérieures, révélant une approche axée sur la collaboration, l'engagement et le soutien. Du point de vue de la prestation du programme, une approche plus solide permettrait de veiller à ce que le personnel dispose des outils et des renseignements nécessaires pour soutenir l'exécution de ses tâches, y compris l'entreposage et l'utilisation efficaces des connaissances ministérielles.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de poste de directeur des opérations au bureau régional du Nunavut d'AANC. Le gestionnaire des opérations sur le terrain relève plutôt directement du directeur général régional. En outre, il n'existe pas de poste comparable à l'administration centrale pour coordonner la prise de décisions concernant les fonctions d'application de la loi et d'assurance de la conformité. Les personnes interviewées ont souligné que l'absence d'un poste de directeur chargé de coordonner et de superviser les activités d'assurance de la conformité à la réglementation dans la région signifie que le Ministère présente un plus grand risque de ne pas pouvoir tout couvrir.

Par ailleurs, même si pour la majorité des postes régionaux il y a un poste comparable à l'administration centrale axé sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, certaines personnes de l'interne interviewées croient que l'absence d'une fonction d'assurance de la conformité et d'application de la loi à l'administration centrale a exacerbé les lacunes communicationnelles entre la région et l'administration centrale. En outre, vu la portée des exigences imposées à AANC et à d'autres ministères pour les inspections et les tests environnementaux en vertu de divers mandats fédéraux, il pourrait être possible d'accroître la coordination et la mise en commun des ressources entre les programmes réglementaires fédéraux dans le Nord.

### 5.3 Présence du gouvernement fédéral dans le Nord

***Constatation : Après le transfert des responsabilités, AANC continue d'assumer un rôle pour le gouvernement fédéral.***

Le sous-programme Gestion des terres et de l'eau d'AANC dans les territoires du Nord demeure pertinent pour le Ministère et les intérêts fédéraux généraux. Au fil du temps, en raison du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales, le rôle du programme GTE d'AANC a évolué, mais des rôles subsistent pour les opérations techniques, qui doivent soutenir les stratégies de cogestion globales dans le Nord, y compris la protection de l'utilisation des terres et des eaux, le développement économique et la mobilisation des intervenants concernant des enjeux qui les touchent.

Le processus du transfert des responsabilités aux territoires fait actuellement l'objet de négociations entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut. Même si l'approche relative au transfert des responsabilités sera unique au Nunavut, la progression des phases sera semblable à celle des Territoires du Nord-Ouest<sup>35</sup>, et il existe plusieurs leçons tirées de transferts des responsabilités antérieurs qui peuvent être appliquées à la situation du Nunavut.

Après le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de multiples collectivités autochtones ont signé l'Entente intergouvernementale sur la gestion des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest de février 2014 afin de promouvoir l'essor politique et la prestation de programmes et de services gouvernementaux dans les Territoires du Nord-Ouest<sup>36</sup>. L'État a fourni des fonds pour établir le Conseil intergouvernemental<sup>37</sup>, dont le mandat est de cerner les priorités en matière de législation, de renforcer la capacité des gouvernements autochtones, de passer en revue les processus pour la gestion et la planification de l'utilisation des eaux, de recueillir des données de base, et d'examiner le cadre de durabilité touchant l'utilisation des terres. Les comptes rendus de décision du Conseil figurant sur les sites Web des conseils des Territoires du Nord-Ouest ont révélé que, après le transfert des responsabilités, il y avait un chevauchement des rôles et des responsabilités entre le Conseil intergouvernemental public et ses membres, ce qui semait la confusion. Cependant, le site Web constituait un outil principal pour mobiliser le public, les collectivités et les partenaires dans le cadre d'occasions et d'exercices d'échange de renseignements et de prise de décisions au profit des Territoires du Nord-Ouest. Les ordres du jour et des documents d'information pour les réunions ont été rendus accessibles, tout comme les comptes rendus de décision et les rapports annuels sur la progression. Certaines personnes interviewées ont laissé entendre qu'on pourrait envisager l'établissement d'un tel organe de gouvernance au Nunavut pour contribuer à la transition des pouvoirs réglementaires, définir les rôles et établir les priorités afin de poursuivre la gestion des terres et des eaux.

---

<sup>35</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada. (2014). Évaluation des programmes de réglementation et de gestion des ressources et de l'environnement du Nord - Rapports de suivi en date du 31 mars 2014. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1421243867937/1421244022917>

<sup>36</sup> (Entente sur le transfert des responsabilités entre le gouvernement des T.N.-O. et les parties, 2014)

<sup>37</sup> Conseil intergouvernemental des T.N.-O (2017). *Accueil*. <http://www.ignwt.ca>

Les documents examinés abordant l'expérience du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon ont révélé que l'accroissement des communications entre les gouvernements fédéral et territorial aurait pu améliorer l'évaluation des décisions et des documents existants ainsi que des documents stratégiques et d'orientation portant sur la propriété des terres avant le transfert des responsabilités<sup>38</sup>. En outre, un plan amélioré pour le transfert des documents entre les gouvernements fédéral et territorial, y compris les dossiers d'employés et des documents opérationnels, aurait facilité la gestion des documents après le transfert des responsabilités. Les personnes interviewées et les sources documentaires recommandent fortement que les activités de transfert des responsabilités au Nunavut reposent sur de solides stratégies de communication et de transfert des connaissances pour éviter les problèmes<sup>39</sup> auxquels ont été confrontés les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

Un examen des documents portant sur les ressources humaines du programme laisse entendre que, vu le bassin d'experts techniques qualifiés pour l'administration de la gestion des terres et de l'eau, une infrastructure établie de niveau inférieur et les ressources financières et humaines, le transfert des pouvoirs au Nunavut peut être plus risqué et complexe. Les personnes de l'interne interviewées ont également déclaré que, en raison de la grande taille du territoire et des petits centres de population, le recrutement d'employés et leur maintien en poste seront plus ardues au Nunavut que dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Le personnel considère que cela aggrave les risques liés à la transition des rôles, des processus et de l'échange de renseignements dans le cadre du transfert des responsabilités.

**Recommandation n° 3 : Que le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord élabore, en consultation avec le directeur général régional du bureau régional du Nunavut :**

- a) une stratégie de gestion de l'information pour appuyer la gestion du savoir ministériel;**
- b) une stratégie visant les ressources qui aborde les besoins en formation, la planification de la relève et la transition du personnel; et**
- c) un cadre officiel de collaboration avec les intervenants clés et d'autres ministères du Nunavut.**

---

<sup>38</sup> Johnson, Warren et Jonathan Browne. (2014). A Technical Review of the Joint Project Management Approach to the Implementation of Devolution in the Northwest Territories. New Road Strategies and BBMD Consulting. p. 23

<sup>39</sup> Institut sur la gouvernance. (2015). Northwest Territories Devolution Lessons Learned. Ottawa, Canada. p. 20.

## 6. Conclusions et recommandations

---

### 6.1 Conclusion

Le but de l'évaluation était de fournir un examen neutre et axé sur des données probantes de la pertinence, de l'efficacité et du rendement du programme au cours des exercices 2011-2012 à 2016-2017 et d'appuyer la prise de décisions et l'orientation future.

L'évaluation soutient les conclusions qui suivent concernant la pertinence et le rendement :

#### *Pertinence*

Le sous-programme Gestion des terres et de l'eau d'AANC demeure pertinent pour le Ministère parce qu'il fournit des fonctions de surveillance des terres de la Couronne et des terres visées par des revendications non résolues en plus de ses pouvoirs précis définis par le régime réglementaire de cogestion des terres et de l'eau dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. AANC est considéré comme le représentant du gouvernement fédéral dans le Nord, agissant à titre de source principale d'orientation, d'information et de soutien technique, se chargeant de la mobilisation des intervenants et du règlement des enjeux liés à la gestion des terres et de l'eau. Même s'il existe des règlements établissant les responsabilités et les rôles respectifs de toutes les entités participant à la prise de décisions concernant la gestion des terres et de l'eau dans le Nord, AANC n'a pas diffusé de façon constante des directives sur la mise en œuvre de la réglementation ou mis en œuvre des stratégies de communication plus efficaces. De plus, l'amélioration des communications internes avec des organisations stratégiques gérant de plus vastes ententes de transfert de responsabilités et accords sur les revendications territoriales assurerait la protection des intérêts de la GTE, ce qui permettrait de limiter davantage la responsabilité induite de l'État en harmonisant les règlements et en assurant une diffusion claire et uniforme de la réglementation.

#### *Rendement*

L'approche de cogestion permet aux parties intéressées de participer à des audiences publiques afin de rendre des décisions sur les demandes de projet de gestion des terres et de l'eau; cependant, les points de vue divergent concernant la question de savoir si la mise en œuvre du modèle de cogestion permet d'établir un équilibre entre les intérêts. AANC atteint constamment ses objectifs de rendement opérationnel, mais les résultats du rendement sont souvent vagues et non harmonisés avec le mandat ou les pouvoirs d'AANC, et les énoncés de rendement n'ont pas suivi le rythme du rôle en évolution du Ministère dans le Nord. Avant et après le transfert des responsabilités, les communications sont généralement demeurées fortes entre les intervenants; cependant, l'accès à des renseignements historiques pour soutenir les rôles que continue de jouer AANC dans les Territoires du Nord-Ouest a été plus difficile à obtenir en raison du changement des pouvoirs de l'administration.

## ***Efficiencia***

Il y a des relations positives entre AANC et ses intervenants lorsqu'il faut soulever des problèmes relatifs à la mise en œuvre. D'autres ministères fédéraux communiquent avec les responsables de la GTE d'AANC pour aborder des enjeux liés aux terres, à l'eau, à la conservation et à l'environnement d'un point de vue technique et politique. AANC est en mesure de faire appel à des fonctions d'inspection dans le territoire en coordonnant les efforts avec d'autres organismes d'inspection. La mise en œuvre d'un processus visant à collaborer avec ses partenaires fédéraux dans le Nord permettrait d'améliorer l'échange de renseignements et l'efficacité du sous-programme GTE.

Un meilleur système est nécessaire pour évaluer les projets, établir des garanties et élaborer des outils d'orientation pour qu'AANC puisse informer ses intervenants de ses positions, définitions et décisions. Même si AANC a élaboré des outils internes et adopté des normes et qu'il tient un dialogue ouvert avec ses intervenants, en ce qui a trait à la prestation du programme, une approche plus robuste veillerait à ce que le personnel dispose des outils et des renseignements nécessaires pour soutenir la réalisation de ses propres tâches, y compris la gestion efficace des connaissances ministérielles.

## ***Autres questions de l'évaluation***

L'évaluation a pris en compte l'incidence de l'évolution des régimes de réglementation concernant les terres et l'eau, la période précédant et suivant le transfert des responsabilités et les accords sur les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut de 2011-2012 à 2016-2017. Le transfert des responsabilités en matière de gestion des terres et d'eau a été effectué en 2003 au territoire du Yukon. Par conséquent, le Yukon n'est pas inclus dans la période de la présente évaluation.

Les représentants des gouvernements territoriaux, les promoteurs de l'industrie et les membres des collectivités du Nord possédant une expérience suffisante de la gestion des terres et de l'eau dans le Nord faisant partie de la portée de l'évaluation n'ont pas pu participer aux entrevues auprès d'informateurs clés. On a initialement envisagé une étude de cas sur les demandes de promoteurs traitées dans le système, mais on a déterminé que le rapport coût-efficacité de l'examen du nombre restreint de cas était insuffisant pour aller de l'avant. Les contraintes des ententes d'échange de renseignements entre les administrations ont fait en sorte qu'il n'y a pas eu d'examen sur place ou à distance de bases de données et de documents propres aux Territoires du Nord-Ouest. Les documents ayant servi à l'analyse documentaire et à l'analyse des médias ainsi qu'à l'examen des données sur les finances et le rendement ont trait uniquement aux données ou aux rapports diffusés accessibles en avril 2017.

## 6.2 Recommandations

On recommande que le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord d'AANC prenne les mesures suivantes :

1. Élabore les plans de mise en œuvre de la réglementation, les documents connexes et les lignes directrices à l'intention des demandeurs ainsi que les stratégies de communication concernant les règlements nouveaux ou modifiés pour assurer une plus grande clarté et une interprétation uniforme des rôles propres aux pouvoirs d'AANC, de la terminologie, de la logique du processus décisionnel et des définitions.
2. Rajuste les résultats et les indicateurs du programme compte tenu de l'évolution du rôle d'AANC dans la restructuration future des régimes réglementaires du Nord, du transfert des responsabilités et des accords sur les revendications territoriales.
3. Élabore, en consultation avec le directeur général régional du bureau régional du Nunavut :
  - a) une stratégie de gestion de l'information pour appuyer la gestion du savoir ministériel;
  - b) une stratégie visant les ressources qui aborde les besoins en formation, la planification de la relève et la transition du personnel; et
  - c) un cadre officiel de collaboration avec les intervenants clés et d'autres ministères du Nunavut.