



Rapport final

Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord

Numéro de projet : 1570-7/10032

Février 2012

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



Table des matières

Liste des sigles et acronymes	iv
Résumé	v
Réponse de la direction et plan d'action	xvii
1. Introduction.....	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme	2
2. Méthode d'évaluation	6
2.1 Portée et durée de l'évaluation.....	6
2.2 Questions et enjeux de l'évaluation	6
2.3 Méthode d'évaluation	7
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	12
3. Conclusions de l'évaluation – Pertinence	13
3.1 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux priorités du gouvernement fédéral?.....	13
3.2 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux priorités stratégiques d'AADNC?	14
3.3 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?.....	15
3.4 Les programmes chevauchent-ils d'autres programmes, politiques ou initiatives d'autres ministères ou administrations?.....	16
3.5 Les programmes répondent-ils à un besoin continu?.....	17
4. Conclusions de l'évaluation – Rendement (Efficacité/Succès).....	18
4.1 Amélioration de la réglementation.....	19
4.2 Programme de surveillance des effets cumulatifs et Plan de surveillance générale du Nunavut.....	19
4.3 Gestion des terres et des eaux	20
4.4 Évaluation environnementale.....	28
4.5 Mines et minéraux.....	32
4.6 Pétrole et gaz.....	41
5. Conclusions de l'évaluation – Rendement.....	51
5.1 Initiative d'amélioration de la réglementation.....	51
5.2 PSEC et PSGN.....	56
6. Conclusions de l'évaluation – « Autres enjeux ».....	58
6.1 Observations	58
7. Conclusions et recommandations	60
7.1 Conclusions.....	60
7.2 Recommandations.....	68

Liste des sigles et acronymes

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
OAN	Organisation des affaires du Nord
PSEC	Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest
PSGN	Plan de surveillance générale du Nunavut

Introduction

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) procède à une évaluation des programmes du Ministère concernant la réglementation et la gestion des ressources et de l'environnement dans le Nord du Canada. Le principal objectif de l'évaluation est d'examiner les questions liées à la pertinence et au rendement des programmes évalués. Le présent rapport final décrit les constatations et les conclusions de la recherche de l'évaluation et fait des observations et des recommandations aux fins d'examen par la haute direction d'AADNC.

L'évaluation vient en réponse à l'exigence du Conseil du Trésor, à savoir de réaliser une évaluation complète de toutes les dépenses de programme. Les résultats de l'évaluation aideront à éclairer les prochains renouvellements de même que les prochaines orientations et décisions en lien avec les programmes visés, notamment le renouvellement de l'autorisation de financement 334 : « Contribution au titre de la promotion du développement, de l'utilisation et de la conservation sécuritaires des ressources naturelles du Nord ».

Les programmes évalués constituent les sous-activités de l'activité de programme Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord, qui relève du résultat stratégique Le Nord. L'activité de programme provient de l'architecture des activités de programme d'AADNC de 2011-2012. Les activités et les sous-activités qui doivent être évaluées sont les suivantes :

- Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord, qui comprend :
 - l'amélioration de la réglementation, et
 - le Programme de surveillance des effets cumulatifs (PSEC) dans les Territoires du Nord-Ouest et le Plan de surveillance générale du Nunavut (PSGN);
- Pétrole et gaz du Nord;
- Mines et minéraux;
- Gestion des terres et des eaux; et
- Évaluation environnementale.

Trois des secteurs de programme compris dans l'évaluation ont récemment été mis en place : l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord, le PSEC et le PSGN. L'évaluation ne porte donc que sur la pertinence, la conception et l'exécution hâtive de ces trois programmes. Les autres programmes font l'objet d'une évaluation de toute la gamme de questions.

Les objectifs de l'évaluation étaient d'examiner, le cas échéant, les points suivants :

- Planification, conception, gestion et exécution;
- Processus et production de rapports en matière de mesure du rendement;
- Efficacité du programme;
- Mesure dans laquelle le programme est en voie d'atteindre les résultats escomptés;
- Mesure dans laquelle le programme a permis d'obtenir les résultats escomptés;

- Mesure dans laquelle les opérations du programme acquièrent des ressources (financières, humaines et matérielles) au plus bas coût possible; et
- Solutions de rechange, leçons tirées et pratiques exemplaires en lien avec le programme.

Méthodologie

L'évaluation rassemblait les sources de données suivantes : une étude documentaire; une analyse de l'information et de la documentation administratives pertinentes; une analyse des données administratives et financières; des entrevues avec les intervenants clés; et des études de cas.

Constatations

Pertinence

L'évaluation a révélé que les programmes de l'Organisation des affaires du Nord (OAN) examinés dans le cadre de cette évaluation sont tout à fait pertinents dans le contexte actuel. Ils sont étroitement liés aux priorités du gouvernement fédéral dans le Nord ainsi qu'aux objectifs et aux priorités stratégiques d'AADNC. Les programmes sont également conformes aux rôles et aux responsabilités actuels du gouvernement fédéral dans le Nord, tels qu'ils sont établis dans les lois visant la réglementation et la gestion des terres et des eaux, les ententes sur le règlement des revendications territoriales et le mandat confié au Ministère dans le Nord, bien que cette situation risque de changer au cours des années à venir lorsque des ententes sur le transfert des responsabilités seront conclues avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Nunavut. Bien qu'il y ait des secteurs dans lesquels les deux ordres de gouvernement et les organes de gouvernance autochtones travaillent en collaboration à la réalisation d'activités communes, il n'y a pas de situation apparente de chevauchement des rôles qui indiquerait que le gouvernement fédéral ne devrait pas réaliser d'opérations dans ces secteurs. Enfin, il est évident que les programmes répondent à des besoins clairs, bien définis et de portée croissante dans le Nord en ce qui touche le soutien pour la mise en valeur des ressources, l'amélioration de l'environnement de réglementation, la gestion efficace des terres et des eaux de même que la gestion environnementale en général.

Rendement

Amélioration de la réglementation

L'initiative d'amélioration de la réglementation, amorcée en 2010, s'applique à la modification de mesures législatives et à l'élaboration de nouvelles mesures visant à améliorer les milieux de la réglementation dans le Nord. Il est trop tôt pour évaluer la qualité de la réglementation en cours d'élaboration ou ses résultats sur le plan de l'amélioration. Toutefois, l'évaluation a révélé que les ententes sur des changements législatifs qui traitent des préoccupations du gouvernement fédéral et des intervenants, en particulier au Nunavut, montrent des résultats positifs. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la plupart des changements réglementaires sont encore à l'étape de consultation, en particulier la modification de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, et la situation pourrait s'avérer conflictuelle puisque les priorités de l'industrie, du gouvernement et de la collectivité semblent différer par la manière de simplifier les processus

réglementaires. Plus particulièrement, la grande majorité des organisations intervenantes externes ont l'impression que AADNC soutient une campagne de l'industrie visant à mettre sur pied un seul office des terres et des eaux pour les Territoires du Nord-Ouest, par contraste avec le réseau de bureaux régionaux actuel; la plupart des intervenants, y compris le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, préféreraient la simplification de la structure actuelle, qui est selon eux plus fidèle aux principes établis dans les ententes sur des revendications territoriales. Les secteurs des Territoires du Nord-Ouest qui ne sont pas visés par un accord sur les revendications territoriales globales entraînent des difficultés supplémentaires, puisque les problèmes liés à la réforme de la réglementation sont souvent associés aux intérêts relatifs aux revendications territoriales. En dehors de l'établissement d'une entente sur les normes relatives à la qualité de l'eau dans le Nord, le Ministère a donné suite aux recommandations formulées par le vérificateur général sur les questions concernant la réglementation et la gestion des terres et des eaux dans le Nord, et des progrès ont récemment été réalisés dans ce secteur.

PSEC et PSGN

Tout comme l'initiative d'amélioration de la réglementation, le PSEC (Territoires du Nord-Ouest) et le PSGN (Nunavut) ont reçu du financement en 2010 destiné à l'établissement de programmes permanents. Depuis, ils ont établi et renforcé les structures opérationnelles, comme les comités directeurs avec des organismes partenaires, un cadre de référence pour ces comités, des secrétariats d'AADNC visant à travailler au nom des comités directeurs, des stratégies de communication et des cadres de gestion de l'information. L'évaluation a permis de constater que les gestionnaires et les intervenants externes sont satisfaits des premiers progrès de ces initiatives, et qu'il est largement reconnu que la surveillance des répercussions environnementales dans le Nord sera essentielle à mesure que les ressources minières, pétrolières et gazières seront développées. Étant donné l'importance considérable de la tâche, des difficultés se préparent pour ce qui est de gérer les attentes et d'orienter une méthode commune de collecte et de déclaration des données environnementales afin que les autorités de réglementation et les autres décideurs puissent finalement travailler à partir d'une même base de données. En outre, la création de partenariats occupera dorénavant une place très importante.

Gestion des terres et des eaux

L'évaluation a révélé que la Direction de la gestion des terres et des eaux contribue activement et efficacement aux processus de réglementation dans le Nord et offre une expertise grandement appréciée. La Direction de la gestion des terres et des eaux respecte les échéances relatives aux contributions techniques se rattachant aux demandes de licences et de permis, et traite rapidement les demandes de concessions. L'évaluation a également révélé la présence de préoccupations dans le Nord concernant la capacité du Ministère à inspecter adéquatement les lieux faisant l'objet de concessions, de permis d'utilisation des terres et de permis d'utilisation des eaux afin d'assurer le respect des conditions. Une méthode de « gestion du risque » est en place aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, ce qui signifie essentiellement que seuls les lieux qui sont considérés comme présentant les risques environnementaux les plus élevés et dont l'inspection est abordable reçoivent de l'attention. De plus, le processus d'adaptation systématique en place ne suffit pas pour permettre le suivi et la production de rapports sur la conformité aux conditions d'atténuation liées aux licences et aux permis. Par conséquent, les

offices des terres et des eaux ne peuvent pas apprendre de leur expérience et adapter leurs stratégies en conséquence. Les évaluateurs n'ont pas pu trouver des données qui démontrent la mesure dans laquelle les modalités sont respectées, ni démontrer la portée des inspections et des rapports relativement à la demande. L'absence de données est problématique en soi, et les estimations de la Direction de la gestion des terres et des eaux quant à la valeur des inspections sont faibles et devraient empirer en raison de l'augmentation prévue de la demande attribuable au développement économique.

La Direction de la gestion des terres et des eaux et les offices publics fixent des exigences associées au dépôt de garantie applicables aux concessions, aux permis d'utilisation des terres et aux permis d'utilisation des eaux. Cela s'effectue régulièrement, et des formules bien acceptées sont utilisées pour déterminer les montants des dépôts de garantie. Toutefois, l'évaluation a révélé que le processus doit faire l'objet d'une mise à jour à bien des égards. Par exemple, comparativement aux coûts de remise en état actuels, bien que la loi fournisse des critères concernant la limite des montants des dépôts de garantie, ces montants sont très faibles dans certains cas. Même si AADNC dispose de garanties pour ses propres attributions et celles des offices publics des terres et des eaux, l'État pourrait en avoir la responsabilité lorsque les coûts de remise en état ne peuvent pas être recouverts. Par ailleurs, la détermination du montant des dépôts se partage souvent entre la Direction de la gestion des terres et des eaux et les offices publics, ou entre cette première et les groupes autochtones qui possèdent des droits sur les terres acquises par des ententes sur des revendications territoriales. Une telle responsabilité partagée peut prêter à confusion en ce qui concerne les coûts associés d'une part à la remise en état des terres et d'autre part à la remise en état des eaux. Dans le cas des projets qui comprennent des terres appartenant aux Inuits dans le Nunavut, le montant des dépôts pourrait être réclamé en double et plus élevé qu'il ne le faut.

L'évaluation a permis d'établir que même si la Direction de la gestion des terres et des eaux a un objectif énoncé qui consiste à renforcer la capacité des Autochtones dans les activités de gestion des ressources, ce rôle semble être assumé par le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices dans les Territoires du Nord-Ouest. Ainsi, la Direction de la gestion des terres et des eaux ne mène aucune activité dans ces domaines, à l'exception de l'embauche d'Autochtones locaux aux bureaux régionaux et aux bureaux de district si cela est possible. Le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices a établi des processus de collaboration avec les conseils publics et les groupes autochtones dans le territoire, et les efforts déployés en vue d'élargir la formation et l'orientation offertes aux membres des conseils auraient permis d'améliorer grandement la capacité de ces derniers.

Évaluation environnementale

La fonction d'évaluation environnementale comprend la responsabilité essentielle de renseigner le ministre sur les décisions sur les demandes d'utilisation de terres et d'eaux ainsi que l'applicabilité des stratégies d'atténuation connexes lorsque le Ministère assume une responsabilité réglementaire, ainsi que de donner des conseils et une orientation aux autres autorités de réglementation sur des questions environnementales techniques, plus particulièrement en tant qu'intervenant dans l'évaluation environnementale et l'examen des répercussions environnementales. L'évaluation a révélé que le programme d'évaluation

environnementale permet de renseigner le ministre et, de ce fait, que les décisions ministérielles font l'objet de très peu de désaccords entraînant des examens judiciaires. La rapidité avec laquelle les responsables du programme offrent des conseils ne semble pas avoir une incidence sur la rapidité de la prise de décisions en matière de réglementation. Les retards qui préoccupent considérablement l'industrie semblent être causés principalement par des renvois de demandes inappropriés ainsi qu'aux examens complets des répercussions environnementales, surtout dans les cas où les demandes se trouvent dans des secteurs non régis par une entente sur des revendications territoriales. Les retards sont plutôt rares lorsque des ententes sur le règlement des revendications territoriales sont en place et que des collectivités sont représentées au sein d'organismes de réglementation.

Les mesures d'atténuation liées aux permis d'utilisation des terres et aux permis d'utilisation des eaux, fondées en grande partie sur des conseils techniques demandés et compilés par les autorités fédérales et territoriales (notamment les gestionnaires et le personnel responsables des évaluations environnementales d'AADNC), sont généralement considérées comme fiables et suffisantes pour atténuer les risques environnementaux si elles sont appliquées correctement. Cependant, comme il est mentionné précédemment, les intervenants externes et la plupart des personnes d'AADNC interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont fortement l'impression qu'il existe un risque environnemental grandissant associé à l'envergure limitée des inspections et à l'absence d'un mécanisme de gestion environnementale adaptable mis à la disposition des autorités de réglementation. Cette inquiétude largement répandue est accentuée par la capacité réduite du programme d'évaluation environnementale à remplir son rôle consultatif technique et son rôle d'intervenant dans les processus d'examen public, laquelle résulte de la disponibilité budgétaire qui diminue en raison de la demande croissante. De plus, la nature spéciale et limitée des fonds offerts aux organisations externes, notamment aux groupes communautaires et environnementaux, pour leur permettre de participer au processus d'examen peut limiter davantage les renseignements sur lesquels les organismes de réglementation fondent leurs décisions.

L'évaluation a également révélé que des mesures « restrictives » sont parfois éliminées de façon systématique des stratégies d'atténuation ou ne sont pas appliquées, car il n'existe aucune autorité administrative particulière chargée de les mettre en application ni de norme claire à faire respecter, notamment en ce qui touche la qualité de l'air, certains aspects de la gestion de la faune et le bien-être socioéconomique. Les ententes sur des revendications territoriales traitent des secteurs en question et les offices publics établis par les ententes ont le mandat de fixer des conditions afin de répondre aux risques d'impact dans ces secteurs, mais, jusqu'à maintenant, aucune mesure n'a été prise. Il appert qu'une entente doit être conclue entre les différents échelons de gouvernement, ainsi qu'avec les parties des ententes sur des revendications territoriales, afin d'établir les compétences, les normes et les mécanismes de mise en application dans ces secteurs. Cependant, aucune mesure évidente n'a été prise à ce jour afin de combler l'écart.

Au Yukon, les fonctions attribuées à la plupart des programmes évalués de l'OAN ont été transférées au gouvernement du Yukon. Il reste une équipe d'évaluation environnementale au bureau régional du Yukon chargée d'assumer les responsabilités liées aux lois sur l'examen environnemental dans le territoire où le gouvernement du Canada est le bailleur de fonds pour les

projets réalisés. En vertu de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, un office d'évaluation des impacts environnementaux, soit l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, qui ressemble aux offices des autres territoires, a été créé. AADNC est chargé de s'assurer que l'Office fonctionne comme prévu dans la Loi (conformément à l'accord-cadre définitif et à chaque entente sur des revendications territoriales globales qui existe avec la plupart des groupes de Premières Nations du territoire). De plus, le Ministère est responsable conjointement de la conduite d'un examen quinquennal de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*. Le Ministère assume les coûts liés à l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, de même que ceux liés à la participation des Premières Nations autonomes, de trois Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens* et du gouvernement du Yukon. Actuellement, il finance également l'examen quinquennal. Finalement, le Ministère joue un rôle en ce qui a trait à l'évaluation environnementale dans le cadre de certains projets réalisés sur les terres des Premières Nations.

L'évaluation ne comprenait pas d'examen approfondi de l'efficacité du Ministère pour ce qui est de s'acquitter de ces responsabilités, mais elle a permis de constater qu'il existe une certaine confusion parmi les intervenants, comme le Gouvernement du Yukon et le Conseil des Premières Nations du Yukon, quant au rôle de coordination des interventions du gouvernement fédéral dans les examens des répercussions environnementales que joue le Ministère ainsi qu'aux responsabilités de ce dernier relativement à celles du Bureau de gestion des projets nordiques géré par CanNor. De plus, il appert que, malgré le transfert des responsabilités, des groupes de Premières Nations du Yukon croient fortement que AADNC ne s'acquitte pas de sa responsabilité d'aider à protéger l'environnement dans le territoire et de veiller à ce que les Autochtones aient l'occasion de participer pleinement aux décisions concernant la délivrance de licences et de permis. Les représentants d'AADNC signalent que le Ministère ne possède pas d'autorité administrative dans le territoire, ou l'autorité requise pour déterminer la nature de la participation aux processus réglementaires.

Mise en valeur des ressources (mines et minéraux ainsi que Pétrole et gaz du Nord)

Les programmes d'AADNC destinés aux mines et aux minéraux ainsi qu'au Pétrole et gaz du Nord sont conçus avant tout afin d'encourager et de soutenir l'exploration et la mise en valeur des minéraux ainsi que des ressources pétrolières et gazières dans le Nord. En ce qui concerne les mines et minéraux, le Ministère est chargé de gérer un régime par l'intermédiaire duquel sont offerts des actes-titres aux intervenants du secteur privé qui font des découvertes sur le plan minier, et de réaliser d'autres activités, comme la collecte et l'organisation de renseignements relatifs à la géoscience et la diffusion de ces renseignements à l'industrie minière.

L'administration des droits miniers, qui comprend la délivrance des licences et des permis de prospection ainsi que des claims dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, constitue également une responsabilité. L'évaluation a permis de constater que le programme des mines et des minéraux fournit à l'industrie un procédé stable et bien défini pour la garantie des titres dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, auquel les sociétés minières font confiance et qui entraîne peu de conflits.

De la même manière, le « cycle d'appel » que gère le programme de Pétrole et gaz du Nord comporte un appel d'offres concurrentiel qui donne à l'industrie des occasions annuelles d'obtenir des droits d'exploration dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en mer. Le processus lié au cycle d'appel, qui commence par des processus de désignations et de soumissions pour des parcelles de terre, lesquels mènent à la délivrance de permis de prospection et, par la suite, d'attestations de découverte importante ou de licences de production, est considéré comme juste et efficace par l'industrie.

Les régimes de redevances du Nord destinés aux mines en exploitation et à la production pétrolière et gazière se révèlent bien gérés et équitables pour l'industrie et les Canadiens à l'égard de leurs taux. Ils se révèlent également conformes aux accords de redevances fondés sur des revendications territoriales. Les redevances minières se sont accrues au cours des cinq années visées par l'évaluation grâce à l'augmentation de la production des mines de diamants.

Selon l'évaluation effectuée, les contributions du Ministère et de ses partenaires dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, à savoir les gouvernements des territoires et les groupes autochtones, en vue d'accroître les connaissances sur les géosciences dans le Nord sont importantes et grandement appréciées, et favorisent la réalisation d'investissements dans l'exploitation minière de même que dans les activités pétrolières et gazières. Toutefois, il appert qu'il y a place à des travaux supplémentaires dans ce secteur puisque ceux-ci procureraient des avantages économiques au Nord grâce à l'amélioration de la mise en valeur des ressources, ce qui est impossible avec les ressources actuelles. Le Ministère a dirigé de nombreux projets de recherche, auxquels il a participé, afin de produire un ensemble de preuves sur les intérêts environnementaux et socioéconomiques visant à guider le développement des ressources pétrolières et gazières. L'efficacité du programme dans le cadre de diverses initiatives, comme le processus d'évaluation environnementale régionale de Beaufort, a été soulignée.

L'évaluation a révélé que, de façon générale, en dépit des précieux efforts déployés dans le cadre du programme, les activités du secteur des minéraux et des mines n'ont pas augmenté au cours de la période de cinq ans visée par l'évaluation. Le nombre de concessions et de permis de prospection délivrés et de claims consignés, ainsi que de terres visées par ces concessions, permis et claims, a diminué ou est demeuré stable au cours de cette période. Ce récent manque de croissance est surtout attribuable à l'incertitude en matière de réglementation et aux difficultés liées à la collaboration avec des groupes autochtones dans des domaines non visés par une entente sur le règlement des revendications territoriales. Divers facteurs économiques généraux associés au ralentissement économique observé en 2008-2009 et à la récession survenue par la suite ainsi qu'au déclin du prix du produit minéral ont également contribué de façon importante à la faible croissance générale au cours de la période d'évaluation de cinq ans. Les estimations relatives aux réserves de minerai connues dans le Nord ont affiché une croissance au cours de la période de cinq ans. Ces données n'étaient toutefois pas disponibles lors de l'évaluation.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les engagements de l'industrie en matière de dépenses pour l'exploration des ressources pétrolières et gazières ont augmenté radicalement au cours des deux dernières années, particulièrement en 2011, après une baisse importante au cours du ralentissement économique de 2008-2009. Quant aux appels d'offres et aux hectares autorisés pour l'exploration pétrolière et gazière, les chiffres sont revenus aux niveaux précédents pour

ensuite les dépasser l'an dernier : 2011 a été une année de pointe concernant les engagements en matière de ressources gazières et pétrolières dans les Territoires du Nord-Ouest compte tenu des 13 parcelles de terre cédées dans le cadre de l'appel d'offres et des 13 permis d'exploration délivrés. Bien que de nombreuses personnes pensent que l'augmentation de l'exploration et de l'exploitation au Nunavut est inévitable dans un avenir prochain, jusqu'à maintenant, le Nunavut n'a pas connu de réussite semblable.

Malgré la réussite modeste de l'expansion minière au cours de la période visée par l'évaluation et les profits réalisés, tout récemment, les industries primaires du secteur de l'exploration pétrolière et gazière dans le Nord ont manifestement généré des emplois ainsi que des revenus pour les Autochtones et les autres résidents du Nord et ont fait augmenter considérablement le revenu des ménages dans les collectivités situées près des centres miniers. Les occasions d'affaires et de formation offertes par l'entremise des mines en exploitation et provenant des activités pétrolières et gazières ont profité aux Autochtones à l'égard du type et du statut de leur emploi et ont favorisé la réussite de certaines entreprises appartenant aux Autochtones créées pour répondre aux besoins de l'industrie primaire. Les établissements d'enseignement du Nord ont orienté avec un certain succès leurs programmes afin qu'ils puissent répondre aux besoins en lien avec les industries minières, pétrolières et gazières. Les ententes sur les répercussions et les avantages semblent également se révéler bénéfiques pour les collectivités avoisinantes sur les plans de l'économie et de l'infrastructure sociale.

L'évaluation a également permis de révéler que les perceptions du contexte de réglementation dans le Nord diffèrent grandement en ce qui concerne la mise en valeur des ressources. L'industrie estime que la lenteur et l'imprévisibilité du processus représentent un frein à l'investissement. Les groupes autochtones, les gouvernements territoriaux et les offices publics sont optimistes quant à la mise en valeur des ressources et se montrent ouverts à une simplification et à une clarification des définitions contenues dans la loi, mais ils continuent d'adhérer aux structures et aux processus d'examen en vigueur. L'industrie laisse entendre que AADNC pourrait en faire davantage afin d'informer le public sur les avantages de la mise en valeur des ressources et de dissiper les craintes à l'égard des impacts environnementaux. En outre, elle croit que la multiplicité des rôles d'AADNC en matière de développement économique, de gestion environnementale et d'affaires autochtones compromet de tels efforts.

Efficacité

Les activités réalisées dans les secteurs de programme touchés par l'évaluation s'harmonisent aux résultats attendus. Dans un secteur, soit l'évaluation environnementale, il existe une certaine confusion chez les intervenants en ce qui concerne le rôle du Ministère, puisqu'aucun mandat officiel relatif à la protection de l'environnement n'a été défini. Le programme d'évaluation environnementale sert à coordonner et à rassembler les interventions du Ministère en lien avec les évaluations environnementales et les examens complets des répercussions, et permet de fournir des conseils techniques dans divers domaines, y compris ceux pour lesquels le Ministère n'a pas de pouvoir sur le plan de la réglementation. Il s'agit d'un travail très important, mais, compte tenu du transfert des responsabilités envisagé, de la question des mesures « restrictives » et de la promotion active de la mise en valeur des ressources par le Ministère, il est difficile pour

les intervenants de déterminer si le Ministère devra assumer ou non un rôle dans la protection de l'environnement.

Les programmes miniers et Pétrole et gaz du Nord sont très efficaces pour recueillir, compiler et diffuser des données relatives à la géoscience, mais il serait possible d'en tirer davantage de bienfaits, surtout en ce qui concerne la création de liens sur les sites de prospection et d'exploitation ainsi que dans les collectivités environnantes, liens qu'il ne serait pas possible de créer avec les ressources actuelles. Les ressources utilisées pour procéder aux inspections des emplacements dans le contexte de la gestion des concessions ainsi que des terres et des eaux, de même que dans le cadre de la remise en état après le projet, sont inadéquates pour surveiller la conformité aux stratégies visant à réduire les effets sur l'environnement et n'offrent aucune approche en matière de gestion environnementale aux organismes de réglementation. Les ressources limitées consacrées à la fonction d'évaluation environnementale et l'insuffisance des inspections semblent entraîner un risque de répercussions environnementales.

Au Nunavut, bien que le gouvernement et l'industrie encouragent activement la mise en valeur des ressources, le territoire ne semble pas posséder la capacité requise pour appuyer les vastes projets de développement et aurait de la difficulté, à l'heure actuelle, à composer avec la croissance rapide des secteurs de la prospection et du développement. Les offices de réglementation publics seraient à court de personnel et les dirigeants régionaux d'AADNC ont également beaucoup de difficulté à répondre aux demandes actuelles, particulièrement en raison des ressources grandement inférieures à l'offre dans les Territoires du Nord-Ouest, et ce, malgré les activités de prospection intensives. Le Nunavut est perçu comme étant moins avancé sur le plan technologique que de nombreuses administrations qui lui font concurrence pour obtenir des investissements du secteur des ressources. Les technologies de communication et de transport sont insuffisantes pour satisfaire aux attentes des grandes entreprises pétrolières et gazières et d'exploitation minière, et cette réalité pourrait décourager les investisseurs potentiels.

Efficacité et économie

L'évaluation a révélé qu'aucun coût imprévu important n'a été associé aux programmes et que, de façon générale, les objectifs de ces derniers ont été atteints tout en respectant le budget, à l'exception des nouvelles demandes qui ont nécessité d'apporter des modifications aux budgets établis. Les contraintes budgétaires ont nui à la capacité des programmes de répondre à la demande croissante aussi efficacement qu'il est souhaitable, mais cette situation n'a pas eu d'incidence sur les dépenses. Le principal problème relatif au budget est que, bien que les budgets accordés dans la plupart des secteurs demeurent à des niveaux qui représenteraient les niveaux d'activité en vigueur il y a 10 ans, la demande de services a augmenté de façon considérable et elle devrait augmenter encore plus, étant donné que la mise en valeur des ressources suit son cours et que les processus de réglementation doivent permettre de répondre à la demande.

Autres enjeux

Conception de programmes – L'évaluation a révélé qu'il y a des difficultés inhérentes aux rôles du Ministère dans le Nord à titre d'organisme de réglementation et d'intervenant dans les processus réglementaires, de promoteur de la mise en valeur des ressources et de gestionnaire environnemental. Au sein du Ministère ainsi qu'à l'externe, il existe une perception selon laquelle la multiplicité des rôles du Ministère l'empêche parfois d'assumer pleinement chacun d'entre eux, de sorte que, par exemple, il pourrait ne pas être en mesure de soutenir la mise en valeur des ressources autant qu'il le devrait et d'être efficace dans son rôle de gestionnaire principal de l'environnement dans le Nord.

Gouvernance et mise en œuvre des programmes – L'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, les programmes offrent des services efficaces et sont administrés par des équipes bien gérées dont les membres sont dévoués et motivés. Compte tenu de la complexité liée à leurs environnements de travail, des partenariats avec les ministères et organismes appropriés du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement ainsi que des endroits réguliers pour l'échange de renseignements et la prise de mesures visant la saine gestion des programmes, les membres semblent travailler selon des lignes directrices claires. Les programmes jouent un rôle dans les processus de planification et de fixation des priorités au Ministère, ce qui, selon plusieurs gestionnaires, crée un déséquilibre et mène à des priorités non réalisables dans les délais établis. Par conséquent, les éléments restent dans les plans de travail plus longtemps qu'il est souhaitable. Toutefois, il n'existe aucun écart apparent entre les plans et les priorités du programme et les plans et les priorités de haut niveau du Ministère.

Observations et recommandations

Observations

L'évaluation soulève un certain nombre de questions importantes qui relèvent du gouvernement fédéral et qui peuvent être traitées par AADNC.

Un certain nombre d'observations étaient plutôt d'une façon générale :

- la grande majorité des retards et des autres problèmes touchant les processus de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest surviennent lorsque les demandes de projet concernent des régions qui ne sont pas visées par un accord sur les revendications territoriales globales et les solutions les plus efficaces peuvent prendre la forme d'un processus accéléré de négociation de règlement des revendications territoriales ou d'autres mesures conçues pour encourager l'adoption d'une démarche plus axée sur la collaboration afin de veiller au développement durable dans ces régions;
- le rythme de l'amélioration de la réglementation dépend en partie des ressources internes consacrées à la rédaction et à la présentation de dispositions législatives nouvelles ou modifiées, et les retombées économiques attendues des améliorations apportées pourraient être retardées étant donné les ressources limitées allouées à cette fin;

- il est nécessaire de prendre des mesures pour simplifier l'attribution des dépôts de garantie dans les Territoires du Nord-Ouest, en particulier au Nunavut, afin de s'assurer que l'on obtienne des montants justes et équitables. Ces mesures pourraient comprendre des modifications législatives visant à ajuster les dépôts maximums, la clarification des aspects liés aux garanties visant les terres et les eaux ainsi que des consultations menant à l'établissement conjoint de montants de dépôts pour les projets dont la responsabilité est partagée;
- un risque pour l'environnement augmente dans le Nord, étant donné que le nombre de projets axés sur les ressources augmente si les ressources allouées à l'évaluation environnementale, aux inspections et à l'application de stratégies d'atténuation demeurent aux niveaux actuels. Un nombre suffisant d'inspections et de procédures sont nécessaires afin de permettre la diffusion ainsi que l'intégration des résultats des inspections, notamment les renseignements relatifs à la conformité, et afin de faire en sorte que les organismes de réglementation disposent des renseignements dont ils ont besoin pour gérer une stratégie d'atténuation des risques environnementaux souple et efficace;
- un processus accéléré pourra permettre aux gouvernements territoriaux et aux partenaires autochtones d'élaborer des normes et d'établir les responsabilités pour l'application de mesures d'atténuation dites « orphelines », notamment en ce qui touche la qualité de l'air, certains aspects de la surveillance de la faune et le bien-être socioéconomique, et ce, afin de justifier leur inclusion en tant que domaines de cogestion réglementaire dans le cadre des accords sur les revendications territoriales globales;
- l'industrie considère les programmes d'exploitation minière et d'exploitation pétrolière et gazière du Ministère comme de précieuses mesures qui contribuent à favoriser la mise en valeur des ressources dans le Nord. Compte tenu des grands avantages économiques potentiels associés à la poursuite du développement, certaines possibilités d'élargir la portée des travaux effectués dans le cadre de ces programmes méritent d'être envisagées, tant dans le domaine des géosciences que dans le travail réalisé pour améliorer la compréhension mutuelle ainsi que les relations de travail entre l'industrie et les collectivités locales; et
- de manière générale, dans le Nord, et tout particulièrement au Nunavut, il appert que le Ministère et les autres partenaires fédéraux doivent définir les exigences liées à l'infrastructure de communication et de transport en vue d'attirer des investissements privés ainsi que prendre toutes les mesures pour mettre la technologie à niveau afin qu'elle satisfasse aux attentes des investisseurs majeurs.

À partir des observations et des conclusions de la présente évaluation, il est recommandé que l'OAN :

1. prenne des mesures pour simplifier l'attribution des dépôts de garantie afin d'assurer l'obtention de montants justes et suffisants, notamment des modifications législatives visant à rajuster les dépôts maximums, la clarification des aspects liés aux composantes de la garantie visant les terres et les eaux ainsi que des consultations menant à l'établissement conjoint de montants de dépôts pour les projets ayant lieu sur des terres appartenant aux Autochtones;

2. poursuive son engagement à soutenir les processus réglementaires dans le Nord pour veiller à ce que les risques pour l'environnement soient toujours cernés, à ce que des inspections adéquates des sites où doivent être mis en œuvre les projets soient réalisées et à ce que des procédures soient en place pour communiquer les résultats de l'inspection, y compris les renseignements sur la conformité, pour faire en sorte que les organismes de réglementation disposent des renseignements dont ils ont besoin pour gérer une stratégie d'atténuation des risques environnementaux souple et efficace;
3. prenne des mesures afin que ses gestionnaires, et ceux qui procéderont aux évaluations futures, aient accès à suffisamment de renseignements pour évaluer le caractère adéquat des inspections de site ainsi que la conformité aux modalités des concessions, des permis d'utilisation des terres et des permis d'utilisation des eaux; et
4. travaille avec d'autres parties pour traiter la question des mesures d'atténuation « orphelines » et « exclues du champ d'application » recommandées par les offices.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord relevant du Programme des affaires du Nord

N° de projet : 1570-7/10032

1. Réponse de la direction

L'Organisation des affaires du Nord accueille favorablement les constatations et les recommandations de l'*Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord relevant du Programme des affaires du Nord*. Le secteur a examiné le rapport et considère qu'il constitue un document constructif et utile qui servira à la conception des programmes et à la planification future. Le rapport indique les domaines effectifs où nous pouvons maintenir le cap et les domaines nécessitant notre attention pour que nous puissions améliorer notre façon d'atteindre nos objectifs. Le rapport indique également les domaines où le risque est gérable et ceux où les processus pourraient être clarifiés et améliorés.

Bien que le *Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord* soit une initiative en cours et à durée limitée, il a été utile de l'examiner aux fins de l'évaluation. Il est important de noter que les changements poursuivis dans le cadre du Plan d'action auront une incidence considérable sur la manière d'exécuter notre travail dans le Nord et, à certains égards, le Plan d'action pourrait être considéré comme un outil ouvrant la voie à d'autres améliorations quant à la façon dont le Canada remplit son mandat dans le Nord. Une fois que les travaux associés au Plan d'action seront achevés, il existera un cadre vigoureux et une stratégie claire qui permettront d'apporter certains des autres changements indiqués dans le rapport, notamment une nouvelle méthode d'inspection et des dépôts de garantie.

Le rapport souligne les difficultés que représente le fait de continuer à protéger l'environnement et à soutenir le développement économique dans un climat où le nombre de projets axés sur les ressources augmente. Il sera important pour le Ministère d'être conscient de ces difficultés et de continuer à faire en sorte que des ressources adéquates soient offertes afin d'assumer les responsabilités à cet égard.

Les constatations et les conclusions de la présente évaluation sont en accord avec les expériences et les leçons apprises du personnel de l'administration centrale et des bureaux régionaux, et constitueront un outil important pour maintenir et améliorer les programmes et services que nous fournissons aux résidents du Nord et aux Canadiens.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
<p>1. L'OAN doit prendre des mesures pour simplifier l'attribution des dépôts de garantie afin d'assurer l'obtention des montants justes et suffisants, notamment des modifications législatives visant à rajuster les dépôts maximums, la clarification des aspects liés aux composantes de la garantie visant les terres et les eaux ainsi que des consultations menant à l'établissement conjoint de montants de dépôts pour les projets ayant lieu sur des terres appartenant aux Autochtones.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>- Directeur des terres et des eaux, administration centrale de l'OAN - Directeur des opérations, Territoires du Nord-Ouest - Directeur, Opérations, Nunavut</p>	<p><i>Date de début :</i> Immédiatement</p>
	<p>Un groupe de travail a été formé en vue d'examiner les questions entourant les garanties liées à la remise en état.</p>		<p><i>Date de fin :</i> Le plan des activités du groupe de travail sur les garanties devrait être achevé d'ici la fin du premier trimestre de 2013.</p>
<p>2. L'OAN poursuit son engagement à soutenir les processus réglementaires dans le Nord pour veiller à ce que les risques pour l'environnement soient toujours cernés, à ce que des inspections adéquates des sites où doivent être mis en œuvre les projets soient réalisées et à ce que des procédures soient en place pour communiquer les résultats de l'inspection, y compris les renseignements sur la conformité, pour faire en sorte que les organismes de réglementation disposent des renseignements dont ils ont besoin pour gérer une stratégie d'atténuation des risques environnementaux souple et efficace.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>- Directeur des opérations, Territoires du Nord-Ouest - Directeur, Opérations, Nunavut</p>	<p><i>Date de début :</i> Immédiatement</p>
	<p>L'OAN définira le terme « conformité » et établira des politiques et des procédures claires sur la manière de communiquer les divers aspects de la conformité aux offices des terres et des eaux ainsi qu'au public.</p>		<p><i>Date de fin :</i> 31 mars 2012</p>
<p>3. L'OAN prend des mesures afin que ses gestionnaires, et ceux qui procéderont aux évaluations futures, aient accès à suffisamment de renseignements pour évaluer le caractère adéquat des inspections de site ainsi que la conformité aux modalités des concessions, des permis d'utilisation des terres et des permis d'utilisation des eaux.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>- Directeur des opérations, Territoires du Nord-Ouest - Directeur, Opérations, Nunavut</p>	<p><i>Date de début :</i> Immédiatement</p>
	<p>L'information est accessible, mais seulement une partie l'est par voie électronique. Elle n'est pas conservée dans un lieu central puisque les régions et les offices assument tous des rôles dans le processus et détiennent leur propre information. Les régions élaboreront des solutions pour</p>		<p><i>Date de fin :</i> 31 mars 2012</p>

	améliorer l'accès à l'information par les diverses autorités.		
4. L'OAN travaille avec d'autres parties pour traiter la question des mesures d'atténuation « orphelines » et « exclues du champ d'application » recommandées par les offices.	Nous sommes d'accord.	- Directeur, Environnement et ressources renouvelables	<i>Date de début :</i> Immédiatement
	L'OAN encouragera les offices à diriger les mesures d'atténuation vers l'autorité réglementaire appropriée et à s'assurer que ces mesures sont dans le champ d'application du processus d'examen, et ce, afin d'éviter les mesures « orphelines » et « exclues du champ d'application ». En outre, AADNC se penchera sur la question des mesures « orphelines » et « exclues du champ d'application », et élaborera des solutions en vue de traiter la question. Ces travaux seront achevés au cours des examens des lois et des politiques des régimes de chaque territoire, soit au cours des deux ou trois prochains exercices financiers, dans le cadre du Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord.		<i>Date de fin :</i> 31 mars 2015

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

Originale signée le 20 février 2012 par :

Michel Burrowes

Directeur, 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 décrits ci-dessus

Originale signée le 17 février 2012 par :

Janet King

Sous-ministre adjoint, Organisation des Affaires du Nord

La réponse de la direction et le plan d'action concernant l'évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 24 février 2012.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) réalise actuellement une évaluation de ses programmes en ce qui a trait à la réglementation ainsi qu'à la gestion des ressources et de l'environnement dans le Nord du Canada. Alderson-Gill & Associates réalise l'évaluation au nom de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AADNC. Le présent rapport final de l'évaluation présente les résultats et conclusions de l'évaluation et formule des observations et des recommandations pour l'avenir des programmes évalués, aux fins d'examen par la haute direction d'AADNC. Les conclusions représentent l'intégration et l'analyse des résultats provenant de divers volets de l'étude, y compris une analyse documentaire, un examen des documents et des données, des entrevues avec des intervenants clés et des études de cas.

Le rapport est organisé en plusieurs sections. D'abord, il décrit brièvement l'objectif de l'évaluation. Il offre ensuite un aperçu des programmes qui font partie de l'évaluation. Cet aperçu est suivi d'une section décrivant les méthodes utilisées pour les volets relatifs à la recherche et toute limite dont les lecteurs doivent être avisés. Le corps du texte du rapport présente les conclusions de l'évaluation, organisées en fonction des questions d'évaluation examinées ainsi que les résultats et les indicateurs de programmes utilisés pour évaluer la progression relativement à l'atteinte des objectifs. Enfin, le rapport offre un ensemble de conclusions tirées des résultats ainsi qu'un ensemble de recommandations.

Cette évaluation est une réponse à l'exigence du Conseil du Trésor demandant de fournir une évaluation complète de toutes les dépenses des programmes. Les résultats de l'évaluation aideront à éclairer les prochains renouvellements de même que les prochaines orientations et décisions en lien avec les programmes visés.

Les objectifs de l'évaluation doivent examiner, s'il y a lieu, les éléments suivants :

- Planification, conception, gestion et exécution;
- Processus et production de rapports en matière de mesure du rendement;
- Efficacité du programme;
- Mesure dans laquelle le programme est en voie d'atteindre les résultats escomptés;
- Mesure dans laquelle le programme a permis d'obtenir les résultats escomptés;
- Mesure dans laquelle les opérations du programme acquièrent des ressources (financières, humaines et matérielles) au plus bas coût possible; et
- Solutions de rechange, leçons tirées et pratiques exemplaires en lien avec le programme.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte et description

Les programmes à évaluer sont des sous-activités de l'activité de programme de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord, qui fait partie du résultat stratégique « le Nord ». L'Activité de programme est tirée de l'architecture des activités de programme 2011-2012 du Ministère. Les activités et les sous-activités qui doivent être évaluées sont les suivantes :

- Le Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord, qui comprend :
 - L'amélioration de la réglementation, et
 - Le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest (PSEC) et le Plan de surveillance générale du Nunavut (PSGN);
- Pétrole et gaz du Nord;
- Les mines et minéraux;
- La gestion des terres et des eaux; et
- L'évaluation environnementale.

Trois des secteurs de programme compris dans l'évaluation ont récemment été mis en place : l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord, le PSEC et le PSGN. Ainsi, l'évaluation n'examinera que la pertinence, la conception et les premières prestations de ces trois programmes. Les programmes restants seront évalués en fonction de l'ensemble des questions¹.

1.2.2 Objectifs et résultats escomptés

Programme de surveillance des effets cumulatifs

- La surveillance des effets cumulatifs nécessite une connaissance des conditions de base ou des tendances naturelles de l'environnement afin qu'il soit possible d'observer les effets cumulatifs du développement au fil du temps. Les objectifs du PSEC comprennent ceux qui suivent :
 - a) encourager la surveillance communautaire et le développement des capacités de la collectivité;
 - b) assurer la prestation des ressources afin de combler les lacunes des activités actuelles de surveillance;
 - c) faire rapport sur la santé de l'environnement en mettant l'accent sur les éléments biophysiques, mais cela pourrait aussi comprendre les éléments social et économique à l'avenir;
 - d) aider à prendre de meilleures décisions afin de protéger l'environnement; et
 - e) encourager l'utilisation autant du savoir scientifique que traditionnel.

¹ Une description des programmes visés par l'évaluation se trouve dans le rapport sur la méthode d'évaluation.

- Le PSEC produit des résultats en appuyant et en facilitant l'élaboration et la tenue d'un programme de surveillance de l'environnement afin de guider la surveillance environnementale ou gouvernementale et industrielle fondée sur la collectivité, et il recueille, intègre, analyse et diffuse le savoir scientifique et traditionnel au sujet des tendances environnementales et des effets cumulatifs dans le Nord.
- Bien que l'ultime résultat du PSEC soit le développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest, le résultat intermédiaire vise à mettre en place une base de connaissances accessible (renseignements fondamentaux et tendances) qui éclaire la prise de décisions tandis que les résultats immédiats sont des données et des renseignements uniformes et regroupés sur la surveillance de l'environnement et l'évaluation des effets cumulatifs.
- Pour la première année, les priorités immédiates sont de créer des postes et de les doter, de mettre en place une structure de gestion de l'information (y compris une évaluation des besoins en matière de gestion de l'information) et de rédiger des documents-cadres importants afin que les projets correspondent aux objectifs du PSEC et soient exécutés conformément aux normes du programme.

Plan de surveillance générale du Nunavut

- On s'attend à ce que le PSGN contribue à une meilleure compréhension des trois questions fondamentales de la gestion de l'environnement : 1) Qu'est-il arrivé? 2) Qu'arrive-t-il? 3) Que pourrait-il arriver?
- Bien que le résultat ultime du PSGN soit le développement durable au Nunavut, le résultat intermédiaire met l'accent sur une base de connaissances accessible (information de base et sur les tendances) qui éclaire la prise de décisions, et le résultat immédiat vise des données et de l'information de surveillance environnementale uniformes et regroupées (conformes aux protocoles).

1.2.3 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires

Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest

- Il incombe au ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada de nommer une autorité responsable. Le ministre, de concert avec un groupe de travail, assume le rôle principal dans la mise en œuvre du PSEC. Le groupe de travail est composé de membres ou d'observateurs des gouvernements autochtones régionaux et des gouvernements fédéral ou provinciaux.
- Le personnel d'AADNC compose le secrétariat du PSEC. Celui-ci, qui doit comprendre trois **équivalent temps plein** (gestionnaire de programme, adjoint administratif et conseiller du PSEC) doit assurer le soutien administratif du groupe de travail et des équipes consultatives des éléments importants et voir à l'exécution du programme.
- Les éléments importants constituent une approche utilisée par le groupe de travail dans le but d'établir quels éléments de l'environnement doivent être surveillés et de quelle façon on pourrait établir les priorités de surveillance. Les équipes consultatives des éléments

importants doivent compter des personnes qui possèdent une panoplie de compétences techniques et régionales à l'égard des éléments particuliers. Le rôle de chaque équipe consultative sera de déterminer les besoins en matière d'information et la disponibilité de cette information, d'évaluer et d'analyser les informations actuelles, de cerner les lacunes en matière d'information, d'attribuer la responsabilité de combler les lacunes et de décider de quelle façon l'information et les analyses doivent être gérées et le type de rapport dont elles doivent faire l'objet. Ces équipes recevront des directives au sujet du programme du groupe de travail, par l'intermédiaire du Secrétariat.

- Le PSEC doit répondre à un certain nombre de besoins et d'attentes pour diverses populations cibles. Les principaux intervenants comprennent les suivants :
 - organismes de cogestion et de réglementation (Office des ressources renouvelables dans les régions des Gwich'in, du Sahtu et des Tlîchô, Comité d'étude des répercussions environnementales, etc.);
 - gouvernements autochtones;
 - organismes autochtones de gestion des terres et des ressources et organismes de recherche (p. ex. institut social et culturel des Gwich'in);
 - ministères fédéraux;
 - gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; et
 - industrie (minière, pétrolière et gazière, etc.).

Plan de surveillance générale du Nunavut

- Un groupe de travail du PSGN a été mis sur pied en 2007. Ses représentants provenaient du gouvernement du Canada (bureau régional du Nunavut d'AADNC), du gouvernement du Nunavut (ministère de l'Environnement), de Nunavut Tunngavik Incorporated et de la Commission d'aménagement du Nunavut.
- Actuellement, on propose un modèle de gouvernance pour le PSGN composé d'un comité directeur, d'un comité des parties prenantes, d'un groupe consultatif partenaire, du Secrétariat du PSGN et de diverses équipes d'experts-conseils. Une fois la structure de gouvernance proposée mise en place, le groupe de travail du PSGN n'existera plus. Les rôles et les responsabilités du comité directeur sont les suivants :
 - responsabilité générale du PSGN;
 - surveillance stratégique de la mise en œuvre et responsabilité du PSGN;
 - champion;
 - coordination des activités du PSGN;
 - planification et mise en œuvre du PSGN;
 - facilitation des communications et de la participation;
 - établissement des « principales questions » et des priorités qui doivent sous-tendre la collecte de l'information sur le PSGN et les rapports connexes et l'attribution des ressources pour combler les lacunes de données/renforcer les activités;
 - établissement des priorités (p. ex. « questions essentielles » du PSGN, lacunes de données/développement, besoins en matière de renforcement des capacités), de concert avec les parties prenantes, le groupe consultatif partenaire et les équipes d'experts-conseils et d'autres intervenants;

- gestion du Secrétariat du PSGN (à mettre sur pied à l'appui du comité directeur);
et
- établissement d'un accord ou d'un protocole d'entente pour rendre le tout officiel.

1.2.4 Ressources du programme

Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord

Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest

- Depuis 1999, le PSEC n'a reçu aucun financement dédié. Dans le budget 2010, on annonçait 8 millions de dollars sur deux ans pour la mise en œuvre de deux programmes de surveillance communautaire : le PSEC dans les Territoires du Nord-Ouest et le PSGN du Nunavut. Une présentation au Conseil du Trésor approuvée (*amélioration du régime de réglementation et de la surveillance environnementale dans le Nord*) fournit les détails sur ce nouveau financement du PSEC. Le financement demandé comprend les salaires, le fonctionnement et entretien et les subventions et contributions.

Plan de surveillance générale du Nunavut

- Dans le budget de 2010, on annonçait 8 millions de dollars sur deux ans pour la mise en œuvre de deux programmes de surveillance communautaire : le Programme de surveillance des effets cumulatifs des Territoires du Nord-Ouest et le Plan de surveillance générale du Nunavut. Une présentation approuvée au Conseil du Trésor (*amélioration du régime de réglementation et de la surveillance environnementale dans le Nord*) fournit des détails sur le financement destiné au PSGN. Le financement demandé comprend les salaires, le fonctionnement et entretien et les subventions et contributions.

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et durée de l'évaluation

Selon la décision du Conseil du Trésor voulant que chaque programme soit évalué au cours des cinq premières années de son existence, l'évaluation couvrait l'ensemble des coûts associés à chaque programme. Le cadre de référence a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC en novembre 2010 et le travail sur le terrain a été effectué entre mars 2011 et novembre 2011.

L'évaluation portait sur les activités pertinentes entreprises au cours de leur période d'existence de 2006-2007 à 2010-2011 pour chaque programme.

2.2 Questions et enjeux de l'évaluation

Conformément au cadre de référence, l'évaluation portait sur les points suivants :

Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels

- La mesure dans laquelle chaque programme est harmonisé aux priorités du gouvernement et aux résultats stratégiques ministériels.
 - *Exemple* : Dans quelle mesure les objectifs du programme correspondent-ils à l'approche du gouvernement du Canada envers les Premières Nations?

Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement

- La mesure dans laquelle chaque programme est harmonisé aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral.
 - *Exemple* : Le programme reproduit-il ou chevauche-t-il d'autres programmes, politiques ou initiatives proposés par d'autres ministères ou compétences?

Besoin continu

- La mesure dans laquelle ces programmes répondent, individuellement, à un besoin démontrable et constant.
 - *Exemple* : Ces programmes répondent-ils à des besoins réels?

Le rendement se définit comme la mesure dans laquelle l'efficacité, l'efficience et l'économie sont atteintes par un programme.

Efficacité (succès)

- La mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été atteints.
 - Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint les résultats escomptés?
 - Les activités soutenues par le programme favorisent-elles l'atteinte des résultats escomptés, y compris la façon dont les résultats sont mesurés?
 - Le programme a-t-il entraîné des résultats imprévus (négatifs ou positifs)? Le cas échéant, des mesures ont-elles été prises?
 - Dans quelle mesure le programme est-il efficace et rentable?

Économie

- La mesure dans laquelle une opération acquiert des ressources (financières, humaines et matérielles) au plus bas coût possible.
 - Le coût actuel des intrants correspond-il au coût prévu?
 - Le calendrier des acquisitions respecte-t-il ce qui avait été prévu?

Efficacité

- La mesure dans laquelle le maximum de résultat est obtenu pour un ensemble de ressources ou d'intrants, ou lorsqu'un minimum d'intrants est nécessaire pour une quantité et une qualité donnée de service fourni.
 - Est-ce que les moyens les plus efficaces et appropriés sont utilisés pour atteindre les résultats des programmes?
 - Le même niveau de résultat pourrait-il être atteint avec moins de ressources?

Solutions de rechange, leçons tirées et pratiques exemplaires

- De quelle façon pourrait-on améliorer l'efficacité et la rentabilité du programme?
- Comment atteindre le même niveau de résultats?
- Quelles sont les leçons retenues?
- Quelles pratiques exemplaires pourraient être réutilisées?

Conception et exécution

- La conception du programme a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats escomptés?
- Les programmes sont-ils exécutés de manière efficace?
- La gouvernance du programme est-elle efficace?
- Dans quelle mesure existe-t-il des moyens et des outils pour :
 - a) Obtenir des preuves fiables de la mise en œuvre uniforme des programmes?
 - b) Mesurer le succès/rendement (y compris les indicateurs de rendement)?
- Un mécanisme de collecte de données est-il en place?
- Les programmes sont-ils mis en œuvre comme prévu? Sinon, pourquoi?
- Dans quelle mesure la bonne orientation/surveillance existe-t-elle?
- Le cas échéant, dans quelle mesure les recommandations formulées dans les vérifications/évaluations passées ont-elles été mises en œuvre comme prévu?

2.3 Méthode d'évaluation

La présente section du rapport décrit la méthode d'évaluation utilisée. La méthodologie comprend les sources de données suivantes : un examen de la documentation; une analyse de l'information et de la documentation pertinentes; une analyse des données administratives et financières; des entrevues avec les intervenants clés et des études de cas. Les sections suivantes proposent quant à elles une description détaillée de chaque source de données.

Consultation préalable

L'équipe de la DGEMRE a entrepris des consultations préalables concernant l'élaboration de l'évaluation. Des discussions avec des représentants de différents programmes et des personnes-ressources, un examen des documents clés et une analyse documentaire faisaient entre autres partie du processus. Ces activités ont en outre contribué à l'élaboration du rapport préliminaire sur la méthode d'évaluation.

Des entrevues de consultation préalable visant à établir la méthodologie ont été effectuées auprès des représentants de programme responsables de la coordination.

2.3.1 Sources de données

Les résultats et les conclusions de l'évaluation sont fondés sur l'analyse et la triangulation des différentes sources de données suivantes :

- *Analyse documentaire :*

Une analyse documentaire a été effectuée afin de tirer des enseignements des documents externes, y compris de la documentation didactique, des rapports d'études effectués à l'externe grâce au financement du gouvernement, des rapports de ministères fédéraux autres que AADNC et des rapports d'autres ordres de gouvernement et intervenants non gouvernementaux. L'approche adoptée pour l'examen de la documentation portait principalement sur les documents externes à AADNC qui proposent un aperçu et un contexte général des activités des programmes de l'Organisation des affaires du Nord (OAN) et de leurs résultats. Même si cet examen visait à déterminer les approches conceptuelles à la réglementation du Nord, les perspectives critiques sur la réglementation et le rôle du gouvernement fédéral, il ne comprenait toutefois pas les nombreux rapports juridiques et techniques disponibles, dont les ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, les différentes lois et les différents règlements qui s'appliquent à la réglementation du Nord et les directives et les documents de procédure qui traitent des processus réglementaires en vigueur. Tous ces éléments ont été révisés à titre de documentation générale dans le cadre de l'examen de documents expliqué plus tard.

- *Examen des documents et des fichiers et analyse des données :*

Cette méthode clé de recherche comprend un examen des éléments suivants : documents de planification et de programme disponibles pertinents d'AADNC, y compris tout document de planification pertinent, les autorisations de dépenser, les descriptions de programme, les évaluations et les vérifications précédentes, les plans de travail et les rapports trimestriels, les copies de la loi et des ententes pertinentes ainsi que tout autre document approprié. De plus, les données administratives de programme disponibles ont également été examinées.

L'examen de documents et de données portait notamment sur les questions et les indicateurs déterminés dans la grille d'évaluation. Une série d'information nécessaire a été établie d'après les indicateurs et devait également être établie d'après les documents de programme disponibles, les données administratives disponibles et les données produites en tant que résultats de programme. Cette série d'information a ensuite été envoyée à chaque secteur du programme et

selon un processus répétitif sur plusieurs semaines afin de déterminer quelle information était disponible et comment l'obtenir.

Dans la majorité des cas, les documents et les fichiers de données ont été remis aux évaluateurs selon les secteurs de programme. Les documents et les données fournis s'ajoutaient donc aux renseignements obtenus pendant le travail de terrain dans les trois territoires.

L'information en main, les évaluateurs ont donc pu analyser systématiquement chaque question de l'évaluation ainsi que chaque extrant/résultat et indicateur du programme. Les documents et les données ont été examinés, des notes en ont été tirées et des résultats consignés dans un document de travail organisé par secteur de programme. De plus, les résultats tirés des secteurs individuels des programmes ont été utilisés afin d'aborder les questions générales qui s'appliquent à l'ensemble des programmes du Nord.

- *Entrevues avec les intervenants clés/groupes de consultation :*

Les entrevues avec les intervenants clés ciblaient particulièrement les questions et les indicateurs déterminés dans la grille d'évaluation. Une série de guides d'entrevue a d'ailleurs été élaborée selon les indicateurs. En premier lieu, un plan principal qui comprend toutes les questions a été élaboré afin de régler tous les problèmes liés à l'évaluation. Ensuite des plans précis ont été élaborés d'après les questions pertinentes tirées du plan principal et selon les domaines de spécialité et de responsabilité des répondants. Le responsable du projet d'AADNC a révisé les directives relatives aux entrevues. Ces révisions sont ensuite utilisées pour déterminer une série de directives d'entrevue définitives.

Selon les conseils des gestionnaires de programmes et des responsables de projets à la DGEMRE, une liste d'intervenants clés a été dressée pour chaque secteur de programme. Parmi les intervenants clés figurent les gestionnaires d'AADNC et la direction principale de l'administration centrale d'Ottawa et des bureaux régionaux du Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Au Yukon, la plupart des fonctions de programme ciblées par cette évaluation ont été transférées au gouvernement du Yukon. C'est pourquoi seul l'agent d'évaluation environnementale de Whitehorse figurait sur la liste d'AADNC.

Les entrevues ont été précédées par un courriel de la DGEMRE envoyé aux éventuels participants pour leur expliquer le but de l'étude et les méthodes utilisées, leur donner des renseignements sur la portée de l'évaluation et les programmes évalués et manifester un désir de les rencontrer. Ce courriel a ensuite été suivi d'un appel ou d'un autre courriel de l'équipe de consultation externe afin de fixer une heure et un lieu de rencontre. Pendant la préparation des entrevues, les répondants ont reçu une copie du guide d'entrevue approprié et d'autres renseignements sur l'évaluation au besoin.

La plupart des répondants ont accepté de participer, du moins ceux qui étaient disponibles pendant la période d'évaluation; certains groupes autochtones ont refusé de participer parce qu'ils étaient trop occupés, non disponibles ou déjà engagés dans des négociations de renouvellement du régime de réglementation dans le Nord et qu'ils ne souhaitaient pas nuire aux négociations en participant à l'évaluation.

Enfin, un total de 111 entrevues, sans compter les études de cas, a été effectué. Le tableau suivant résume les entrevues par type de répondant.

Type d'entrevue	Nombre	%
Agents de l'administration centrale d'AADNC	18	16,2
Agents des bureaux régionaux d'AADNC	25	22,6
Agents des gouvernements territoriaux	13	11,7
Groupes autochtones	11	9,9
Représentants de l'office de réglementation	17	15,3
Associations de l'industrie	3	2,7
Entreprises de ressources distinctes, actives dans le Nord	19	17,1
Autres ministères/représentants d'organismes fédéraux	3	2,7
Autre	2	1,8
Total	111	100

Les notes d'entrevue ont été compilées et organisées par type de répondant et par sujet d'évaluation. Elles ont ensuite été analysées afin de déterminer les résultats généraux de chaque sujet d'évaluation ainsi que les différences et les tendances importantes des résultats entre les types de répondant.

- *Études de cas :*

Les études de cas ont été effectuées selon une approche descriptive et non explicative (étude visant à expliquer l'apparition de certains comportements en déterminant les liens de causalité). Par conséquent, le comportement peut seulement être décrit et non expliqué et il est impossible de tirer de conclusions quant aux relations de cause à effet. Le processus utilisé pour effectuer les trois études de cas comprend le même processus général adopté pour les autres méthodes d'évaluation : planification, collecte et analyse de données, synthèse des résultats liés aux extraits et aux indicateurs et conclusions.

Les évaluateurs ont alors déterminé les projets et les intervenants concernés, tenu une séance de remue-méninges sur les sujets d'études de cas, examiné les types de cas et la raison pour laquelle ils sont uniques ou d'intérêt et établi les renseignements nécessaires et les sources. Le choix des trois cas a été déterminé après réception d'une liste de projets de programmes et des commentaires des coordonnateurs responsables des programmes de mines, minéraux, pétrole et gaz. En raison de la contrainte de temps entraînée par les retards survenus dès le début du processus d'évaluation, et étant donné qu'aucune visite de sites n'a pu avoir lieu, d'autres études de cas pertinentes ont été sélectionnées et approuvées par le responsable du projet.

Des trois études de cas, deux portaient sur les mines et les minéraux et une portait sur le pétrole et le gaz. Les études ont été choisies par région parce qu'elles représentent bien les différents programmes évalués, dont les projets de diverses catégories, et afin que les cas potentiels fournissent de l'information relative aux questions clés d'évaluation.

Parmi les méthodes utilisées pour les études figurent : 1) un total de 17 entrevues (par téléphone, au moyen de plans semi-structurés) avec des agents de programmes régionaux (cinq agents fédéraux et deux agents territoriaux), des Premières Nations (quatre représentants et

quatre membres du conseil), des gestionnaires ou du personnel responsable des projets et d'autres intervenants; 2) des recherches Internet; et 3) un examen de documents. Même si des visites de sites dans les centres régionaux ont été effectuées pour mener les entrevues, aucune visite des trois sites de projets n'a toutefois été effectuée.

Grâce aux résultats tirés des différentes sources d'information, un rapport sur les éléments liés aux questions, aux résultats et aux indicateurs d'évaluation a été rédigé pour chacun des trois projets d'étude de cas.

2.3.2 Considérations, points forts et limites

L'évaluation s'est avérée hautement complexe puisqu'elle étudie, selon un grand éventail de conditions (et souvent des disparités importantes), six programmes distincts, mais liés, en vigueur dans trois territoires du Nord. Cela signifie notamment que l'évaluation traite de questions générales et que les évaluateurs étaient limités quant à l'approfondissement de leur recherche et de leurs analyses effectuées dans les différentes régions.

La principale restriction méthodologique de l'examen des documents et des données venait du fait que celui-ci se limitait aux documents et aux données créés par le Ministère pour gérer et administrer les programmes ainsi qu'aux extraits des programmes. Dans la plupart des cas, les évaluateurs ne sont pas arrivés, en raison des restrictions de temps et de budget, à obtenir de l'information administrative brute des fichiers de programme, à la compiler et à l'analyser eux-mêmes. C'est pourquoi, pour des parties de l'évaluation de certains programmes, il n'a pas été possible de fournir des conclusions fermes sur la mesure dans laquelle les résultats du programme avaient été atteints. Cette restriction était en fait attendue et des efforts ont été déployés en vue d'utiliser autant que possible de multiples sources de données pour renforcer les conclusions générales tirées des résultats de l'évaluation. De plus, cette restriction est soulignée dans les synthèses de résultats associées à chaque question de l'examen, et mentionne l'information qui a servi pour appuyer l'analyse.

La seconde restriction, en rapport avec cet élément et aux autres méthodes utilisées pour mener l'évaluation, concerne les facteurs hors du contrôle des programmes qui peuvent avoir une grande influence sur les résultats. Par exemple, les données de fréquence sur l'exploration de mines, de pétrole et de gaz peuvent refléter la qualité des activités de programmes, mais reflèteront également les conditions économiques générales, dont les prix et les marchandises. L'évaluation souligne le défi relatif à l'attribution des résultats dans ces secteurs aux programmes en comparaison à d'autres facteurs externes et, par conséquent, le travail s'est limité à obtenir des commentaires de représentants bien informés de l'industrie et du gouvernement – aucune analyse économique officielle n'a été effectuée pour quantifier l'attribution. Une fois de plus, de nombreuses sources de données ont été utilisées pour appuyer les résultats.

Quant à l'entrevue auprès des intervenants clés dans le cadre de l'évaluation, certaines restrictions méthodologiques doivent être prises en compte dans l'interprétation des résultats. Premièrement, par leur nature, ces entrevues sont largement subjectives. En effet, elles visent à recueillir l'opinion éclairée des personnes qui travaillent étroitement avec le programme évalué et des personnes les plus touchées par le programme. Par exemple, les opinions des personnes interrogées d'AADNC fournissent d'importants renseignements contextuels sans que cela soit

suffisant pour tirer des conclusions. Les conclusions du rapport se rapportent aux cas où les opinions d'intervenants clés de différents types convergent et où d'autres sources de données contribuent également à appuyer ces résultats.

L'autre obstacle à l'évaluation est le refus de certains organismes autochtones des Territoires du Nord-Ouest de participer à l'évaluation et, dans certains cas, leur participation se limitait à certains secteurs précis. En tout, deux groupes ont officiellement décliné l'invitation et un groupe a rencontré les évaluateurs, mais n'a donné aucune réponse détaillée parce qu'il disait avoir besoin de plus de temps et de travail pour élaborer une réponse. Cela signifie notamment que le point de vue des organismes autochtones rapporté ici exclut celui de plusieurs groupes des Territoires du Nord-Ouest. L'opinion des groupes autochtones participants est toutefois rapportée, mais les résultats et les conclusions sont donnés en tenant compte de la représentativité partielle de ces commentaires, à moins que des preuves documentaires soient également rendues disponibles.

De plus, une autre restriction concerne les études de cas puisqu'elles s'appuient en grande partie sur une série limitée d'entrevues avec des intervenants clés en raison de la non-disponibilité de certaines personnes-ressources. Par conséquent, certains points de vue pourraient ne pas être illustrés adéquatement. Parmi les restrictions figure également la non-disponibilité de certains renseignements historiques. Comme les études de cas couvrent une décennie ou plus, très peu de gens connaissent suffisamment l'histoire du début des projets. La limite de temps de l'évaluation a fait qu'il n'a pas été possible de retrouver les premiers documents. De plus, certains renseignements recueillis sont rétrospectifs, par exemple les souvenirs personnels d'événements passés; et le roulement de personnel au sein des organismes peut limiter la disponibilité des renseignements sur le passé. Les souvenirs peuvent également être inexacts à l'occasion.

Afin de relever ces défis, les évaluateurs se sont mobilisés pour trouver des personnes concernées par chaque étude de cas et ont été en mesure d'obtenir de la documentation et des informations pertinentes. Grâce à ces contacts, les évaluateurs ont également pu consulter plusieurs autres sources dans le but d'avoir une meilleure compréhension des cas examinés. L'information tirée des études de cas est alors utilisée en combinaison avec les autres sources de données afin de renforcer la validité des résultats généraux de l'évaluation.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

Alderson-Gill & Associates a effectué l'évaluation au nom de la DGEMRE du Secteur de la vérification et de l'évaluation, AADNC, qui est responsable de cette évaluation générale. Certaines activités d'évaluation se sont déroulées à l'interne.

Compte tenu de la diversité des programmes évalués, le comité des gestionnaires des ressources du Nord a agi à titre de groupe de travail pour s'assurer que le personnel de l'étude détienne les connaissances et l'expertise nécessaires dans ces secteurs, pour formuler des commentaires sur la méthodologie et valider les résultats.

3. Conclusions de l'évaluation – Pertinence

Les principales conclusions concernant la pertinence des divers programmes sont axées sur leur nécessité ainsi que sur leur harmonisation avec les priorités et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral dans son ensemble.

L'évaluation a révélé que les programmes de l'OAN examinés dans le cadre de cette évaluation sont tout à fait pertinents dans le contexte actuel. Ils sont étroitement liés aux priorités du gouvernement fédéral dans le Nord ainsi qu'aux objectifs et aux priorités stratégiques d'AADNC. Les programmes sont également conformes aux rôles et aux responsabilités actuels du gouvernement fédéral dans le Nord, tels qu'ils sont établis dans les lois visant la réglementation et la gestion des terres et des eaux, les ententes sur le règlement des revendications territoriales et le mandat confié au Ministère dans le Nord, bien que cette situation risque de changer au cours des années à venir lorsque des ententes sur le transfert des responsabilités seront conclues avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui du Nunavut. Bien qu'il y ait des secteurs dans lesquels les deux ordres de gouvernement et les organes de gouvernance autochtones travaillent en collaboration à la réalisation d'activités communes, il n'y a pas de situation apparente de chevauchement des rôles qui indiquerait que le gouvernement fédéral ne devrait pas réaliser d'opérations dans ces secteurs. Enfin, il appert que les programmes répondent à des besoins clairs, bien définis et de portée croissante dans le Nord en ce qui touche le soutien pour la mise en valeur des ressources, l'amélioration de l'environnement de réglementation, la gestion efficace des terres et des eaux de même que la gestion environnementale en général.

3.1 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux priorités du gouvernement fédéral?

Les documents examinés, les entrevues avec des intervenants clés et les données fournies indiquent que les programmes sont toujours pertinents en ce qui a trait aux priorités du gouvernement fédéral et aux besoins des Autochtones. De plus, les documents et les entrevues avec des intervenants clés indiquent que le rôle du gouvernement fédéral dans le Nord est clair et bien défini.

L'harmonisation entre les objectifs des divers programmes et les priorités du gouvernement fédéral est forte; celle-ci est visible, par exemple, dans des engagements pris par le gouvernement fédéral dans le cadre de divers forums (budgets précédents, discours, etc.). Le discours du Trône de 2010 et le budget de 2011 confirment que les objectifs des programmes sont toujours une priorité clé du gouvernement fédéral.

Dans le budget de 2010, le financement des deux programmes communautaires de surveillance environnementale, le PSEC et le PSGN, a été mentionné sous le volet de la surveillance environnementale d'une valeur de 25 521 914 \$ sur cinq ans pour l'élaboration et la mise en œuvre du PSEC et du PSGN; ce montant comprenait un financement continu de 4 994 850 \$ pour la continuation de la mise en œuvre de ces deux programmes. De plus, ces programmes sont exigés en vertu de plusieurs accords sur des revendications territoriales.

En ce qui concerne les processus de réglementation et d'évaluation environnementale pour les projets touchant les ressources, le discours du Trône de 2011, intitulé *Ici pour tous les Canadiens et les Canadiennes. Stabilité. Prospérité. Sécurité*, a également souligné le besoin d'entamer « un dialogue avec les provinces, les territoires et le secteur privé afin d'établir des façons d'améliorer les processus de réglementation et d'évaluation environnementale pour les projets portant sur les ressources naturelles ».

3.2 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux priorités stratégiques d'AADNC?

Les renseignements disponibles indiquent qu'il y a un lien important entre les objectifs des programmes et les priorités stratégiques d'AADNC; les programmes sont pertinents en ce qui a trait aux priorités stratégiques d'AADNC et le resteront. Les entrevues réalisées auprès d'intervenants clés et les documents examinés indiquent que les objectifs de programme de l'OGN correspondent aux priorités d'AADNC telles qu'elles sont présentées dans les documents sur la planification et les priorités ministérielles.

Le rôle d'AADNC dans le Nord est extrêmement vaste et comprend la mise en place de revendications territoriales, la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, l'avancement de l'évolution des politiques, la gestion des ressources naturelles, y compris celles se trouvant dans la zone extracôtière de l'Arctique, la protection de l'environnement et l'encouragement de l'établissement d'un leadership en matière de développement durable, autant au pays que parmi les nations circumpolaires.

Les priorités stratégiques énoncées du Ministère, dont le développement durable, le développement économique et la gérance environnementale ainsi que le règlement des revendications territoriales, sont liées au rôle décrit ci-dessus. Les stratégies de développement durable du Ministère pour 1997 et 2001 étaient fondées sur une forte base de consultations et ont eu pour résultat l'adoption de huit principes de développement durable. Ces principes sont les fondements sur lesquels les stratégies subséquentes ont été élaborées.

En ce qui concerne le développement durable, par exemple, les faits montrent que le PSGN est bien harmonisé aux huit principes de développement durable d'AADNC. Ainsi, même si sa principale cible est l'environnement, le PSGN tient tout de même compte des facteurs économiques, de la santé des gens et du bien-être des collectivités. Ces éléments sont liés aux résultats du PSGN qui sont à leur tour liés à l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles. Ce dernier élément est obtenu en fournissant aux décideurs les meilleures connaissances scientifiques, traditionnelles et locales possible, ce qui touche également deux autres principes de développement durable d'AADNC. De plus, cet élément nécessite la mise en place d'une approche globale d'adoption d'un processus qui appuie la participation importante des Inuits et des peuples du Nord tout en respectant les obligations en matière de revendications territoriales, autre principe de développement durable d'AADNC. Les objectifs des programmes correspondent à ces priorités stratégiques.

3.3 Dans quelle mesure les objectifs des programmes correspondent-ils aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?

La documentation examinée ainsi que les entrevues réalisées auprès d'intervenants clés indiquent que les objectifs des programmes évalués sont pleinement harmonisés aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral dans le Nord, comme l'indiquent le mandat du Ministère et les lois fédérales régissant la gestion des terres et des ressources dans le Nord.

Comme l'indique l'ensemble des lois, plusieurs règlements et lois fédérales sur la gestion des ressources, comme la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi sur les pêches* ainsi que des revendications territoriales réglées (et des mesures provisoires en prévision du règlement des revendications) définissent le régime réglementaire auquel les programmes de l'OAN doivent se conformer. Ainsi, l'harmonisation du programme au rôle et aux responsabilités du gouvernement fédéral est améliorée, en reconnaissant que le gouvernement a des responsabilités juridiques et réglementaires et en utilisant à titre d'exemple l'évaluation environnementale et les examens de la réglementation.

Les répondants aux entrevues (intervenants internes et externes) sont d'avis que le rôle du gouvernement fédéral est nécessaire, notant que le gouvernement a la responsabilité de veiller au caractère adéquat et à la bonne administration (c'est-à-dire efficace et efficiente) des lois fédérales à l'égard des évaluations environnementales et des examens de la réglementation.

D'un autre point de vue, l'aspect du programme relatif à la politique sur les ressources est axé sur l'amélioration de la réglementation par l'intermédiaire de l'Initiative d'amélioration du régime de réglementation dans le Nord, priorité de la lettre de mandat de 2008 de l'ancien ministre Strahl, qui a été mentionnée dans le budget de 2007 et dans le discours du Trône de 2008. Cet aspect appuie les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral, qui sont démontrés dans son engagement envers la négociation de revendications territoriales globales et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les programmes participent pleinement aux négociations dans le Nord et veillent à ce que les régimes de réglementation du Nord soient respectés et intégrés dans les ententes de règlement des revendications territoriales.

Dans le secteur de la géoscience, le partenariat qui existe entre AADNC et le Bureau géoscientifique des Territoires du Nord-Ouest confirme l'harmonisation perçue par AADNC, les fonctionnaires des territoires et des observateurs externes dans les objectifs des programmes et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Dans le cadre d'un projet conjoint entre AADNC, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la Commission géologique du Canada, des employés des deux ordres de gouvernement occupent des postes à l'Office et offrent des analyses, des renseignements et des conseils aux personnes, aux collectivités, aux gouvernements et aux industries de l'exploitation minière et pétrolière, comprenant, entre autres, des secteurs comme l'étude des gisements minéraux, l'évaluation des ressources minérales et pétrolières et l'information communautaire.

3.4 Les programmes chevauchent-ils d'autres programmes, politiques ou initiatives d'autres ministères ou administrations?

L'analyse documentaire et les entrevues réalisées auprès d'intervenants clés ont relevé des secteurs de complémentarité entre les activités d'AADNC et celles des gouvernements des territoires, et n'ont relevé aucun secteur de chevauchement inapproprié. Les activités conjointes dans le secteur de la géoscience, par exemple, s'avèrent efficaces et mènent à des relations de travail solides portées sur la collaboration; elles ne semblent pas faire double emploi.

En ce qui concerne les initiatives de réglementation, certains éléments indiquent que le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, dans son document de mars 2009 intitulé *Approach to Regulatory Improvement*, une réponse au rapport de Neil McCrank intitulé *La voie de l'amélioration* et à d'autres initiatives de réglementation (p. ex. la vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest de 2005), a commencé à adopter une approche visant à faire progresser les améliorations de la réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest. Le document indique que l'approche globale du gouvernement est de fournir une capacité complète et adéquate au système intégré de réglementation des terres et des eaux et reconnaît que l'amélioration de la réglementation est un processus continu.

Outre ce qui précède, la recherche indique que le régime de gestion des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest divise les responsabilités en matière de prise de décisions entre de nombreux acteurs, organismes et établissements. De plus, les gouvernements fédéral et des territoires ainsi que les Autochtones et les autres résidents sont des intervenants dans ce système, qui tire en partie ses origines du règlement de revendications territoriales dans l'ensemble du territoire. Ainsi, ce système permet d'effectuer une vérification du chevauchement ou du double emploi.

En ce qui concerne l'évaluation environnementale dans le Nord, le ministre d'AADNC, en tant que principal ministre fédéral dans le Nord et dernier décideur représentant le gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale de grands projets, doit prendre des décisions concernant des situations complexes touchant la mise en valeur des ressources; ce rôle d'AADNC comprend également la formulation de conseils techniques et environnementaux à l'intention des responsables de la réglementation et des décideurs. Des entrevues réalisées auprès d'intervenants ont relevé une certaine confusion quant aux rôles, spécialement celui d'AADNC, dans le processus d'évaluation environnementale. Par exemple, en tant que participant à l'évaluation environnementale à titre de conseiller expert, AADNC prend la décision finale d'après le résultat de l'évaluation environnementale tout en étant responsable de la « promotion » de la mise en valeur des ressources, ce qui est actuellement la responsabilité de CanNor.

Dans un autre contexte, la nécessité pour le Ministère de gérer de multiples mandats, par exemple d'être responsable de la protection de l'environnement ainsi que du développement des ressources et de l'économie, mène à une perception : AADNC est considéré à la fois comme le propriétaire des terres et comme le responsable du développement. Cette perception crée une confusion quant aux rôles et aux responsabilités. En reconnaissant que le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est placé dans une situation semblable en ce qui a trait aux mandats multiples, une perception de double emploi est présente. Toutefois, un des répondants aux entrevues indique que les limites sont assez claires, qu'il n'y a pas de chevauchement ou de

double emploi (et que s'il y en a un, il est minime), sauf dans les activités d'exploitation des ressources comme celles qui touchent le pipeline du Mackenzie.

3.5 Les programmes répondent-ils à un besoin continu?

La documentation examinée et les réponses aux entrevues des intervenants clés comportent de nombreuses preuves indiquant un besoin continu et croissant de mesures prises par le gouvernement fédéral visant à encourager la mise en valeur des ressources dans le Nord et à contribuer à la gestion des terres et des eaux, aux évaluations environnementales et à la surveillance des répercussions pour l'environnement. L'étude de cas du projet pétrolier et gazier Cameron Hills indique clairement que la plupart des Autochtones du Nord considèrent le programme de Pétrole et gaz du Nord comme un élément essentiel de la croissance économique. Le volet axé sur les plans de retombées économiques pour le Canada du programme Pétrole et gaz du Nord constitue un mécanisme important qui permet aux collectivités autochtones d'édifier une assise économique et de répondre aux besoins en matière d'infrastructure.

En général, le développement économique et des ressources dans le Nord sont des objectifs clairement énoncés des gouvernements fédéral et des territoires et de la plupart des Autochtones et des autres intervenants; à mesure que la portée de l'exploration et de l'exploitation des ressources augmente, les mesures de réglementation et la vigilance en matière d'environnement, dans lesquelles AADNC doit jouer un rôle actif, sont de plus en plus nécessaires.

Le besoin continu est également démontré dans le budget de 2011, la *Prochaine phase du Plan d'action économique du Canada*, qui tire profit des investissements depuis 2006 afin d'appuyer les priorités des Autochtones et d'éliminer les obstacles à la participation sociale et économique auxquels font face de nombreux Autochtones du Canada. Le budget de 2011 fait également progresser des secteurs prioritaires de la Stratégie pour le Nord du gouvernement, tout en faisant de nouveaux investissements qui amélioreront la qualité de vie des résidents du Nord et de tous les Canadiens. Par exemple, le budget de 2011 comprend des mesures de soutien nouvelles et continues pour les projets d'infrastructure dans le Nord et augmente les possibilités d'emploi pour les résidents du Nord.

Le PSEC est un autre programme qui indique un besoin continu. La surveillance des effets cumulatifs représente une exigence faisant partie des accords sur les revendications territoriales globales du Sahtu, des Gwich'in et des Tlicho et est une obligation légale stipulée dans la Partie 6 de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. En 2010, le chapitre 4 du rapport du Bureau du vérificateur général, intitulé *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest*, indique que « le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de surveillance des effets cumulatifs ».

À la lumière de tous les renseignements ci-dessus placés dans le contexte de l'augmentation rapide des pressions liées au développement dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, des documents examinés et des entrevues réalisées par les évaluateurs, la pertinence et le besoin des programmes de l'OAN sont encore plus évidents.

4. Conclusions de l'évaluation – Rendement (Efficacité/Succès)

Les activités réalisées dans les secteurs de programme touchés par l'évaluation s'harmonisent avec les résultats escomptés. Dans un secteur, soit l'évaluation environnementale, il y a une certaine confusion chez les intervenants en ce qui concerne le rôle du Ministère, puisqu'aucun mandat officiel relatif à la protection de l'environnement n'a été défini. Le programme d'évaluation environnementale sert à coordonner et à rassembler les interventions du Ministère en lien avec les évaluations environnementales et les examens complets des répercussions, et permet de fournir des conseils techniques dans divers domaines, y compris ceux pour lesquels le Ministère n'a pas de pouvoir sur le plan de la réglementation. Il s'agit d'un travail très important, mais compte tenu du transfert des responsabilités envisagé, de la question des mesures « orphelines » abordée précédemment et de la promotion active de la mise en valeur des ressources par le Ministère, il est difficile pour les intervenants de déterminer si le Ministère devra assumer ou non un rôle dans la protection de l'environnement.

Les programmes miniers, pétroliers et gaziers sont très efficaces pour recueillir, compiler et diffuser des données relatives à la géoscience, mais il serait possible d'en tirer davantage de bienfaits, surtout en ce qui concerne la création de liens sur les sites de prospection et d'exploitation ainsi que dans les collectivités environnantes, liens qu'il ne serait pas possible de créer avec les ressources actuelles. Les ressources utilisées pour procéder aux inspections des emplacements dans le contexte de la gestion des concessions ainsi que des terres et des eaux, de même que dans le cadre de la remise en état après le projet, sont inadéquates pour surveiller la conformité aux stratégies visant à réduire les effets sur l'environnement et n'offrent aucune approche en matière de gestion environnementale aux organismes de réglementation. Les ressources limitées consacrées à la fonction d'évaluation environnementale et l'insuffisance des inspections semblent entraîner un risque de répercussions environnementales et imposer une responsabilité en matière de nettoyage.

Au Nunavut, bien que le gouvernement et l'industrie encouragent activement la mise en valeur des ressources, le territoire ne semble pas posséder la capacité requise pour appuyer les vastes projets de développement et aurait de la difficulté, à l'heure actuelle, à composer avec la croissance rapide des secteurs de la prospection et du développement. Les offices de réglementation publics seraient à court de personnel et les membres du personnel régional d'AADNC ont également beaucoup de difficulté à répondre aux demandes actuelles étant donné que les ressources sont grandement inférieures à l'offre dans les Territoires du Nord-Ouest, et ce, malgré les activités de prospection intensives. Le Nunavut est perçu comme étant moins avancé sur le plan technologique que de nombreuses administrations qui lui font concurrence pour obtenir des investissements du secteur des ressources. Les technologies de communication et de transport sont insuffisantes pour satisfaire aux attentes des grandes entreprises pétrolières et gazières et d'exploitation minière, et cette réalité pourrait décourager les investisseurs potentiels.

4.1 Amélioration de la réglementation

Résultat immédiat 1 : Une forte participation des Autochtones à l'amélioration de la réglementation

Il semble exister maints mécanismes en place par lesquels AADNC a un accès direct et systématique au point de vue des Autochtones sur l'amélioration de la réglementation. À partir des documents, il est impossible de déterminer la mesure dans laquelle ces points de vue sont compris par le Ministère et intégrés aux propositions présentées. Des consultations ont lieu sur diverses questions de réglementation, mais il y a des divergences quant au processus de consultation : les représentants autochtones sont favorables à un processus décisionnel conjoint, alors que AADNC croit que le gouvernement fédéral a le mandat de représenter tous les Canadiens, et qu'il est chargé en dernier ressort des décisions de réglementation dans ses secteurs de responsabilité, donc que le Ministère n'est pas seulement « un intervenant à la table ».

Des lois ont été rédigées pour le Nunavut. Ces lois semblent, d'après les entrevues, refléter les points de vue des Inuits, à la satisfaction de Nunavut Tunngavik Incorporated et des organismes communautaires. Toutefois, ces lois n'ont pas encore été déposées à la Chambre des communes, donc il n'y a pour l'instant aucune modification réglementaire à évaluer à ce stade précoce de l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord.

4.2 Programme de surveillance des effets cumulatifs et Plan de surveillance générale du Nunavut

Les documents disponibles montrent que le PSEC et le PSGN ont permis d'établir d'importants partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, des institutions de gouvernement populaire liées à la surveillance environnementale et d'autres organisations représentant des intervenants. Depuis 1999, le groupe de travail multipartite du PSEC a orienté l'élaboration du PSEC. Les documents désignent également les partenariats comme étant des priorités constantes, avec des activités particulières visant à recruter des partenaires dans divers domaines et à conclure des ententes comme des protocoles d'ententes afin d'établir clairement les rôles et les responsabilités. Des entrevues auprès de représentants d'AADNC et d'intervenants dans le Nord indiquent que le PSEC et le PSGN ont permis d'établir d'importants partenariats avec d'autres ordres de gouvernement et des groupes autochtones, et qu'ils commencent à créer des partenariats avec des institutions de gouvernement populaire liées à la surveillance environnementale et avec d'autres organisations représentant des intervenants.

Il ressort clairement des entrevues que le succès de ces initiatives dépend de la solidité des partenariats que le PSEC et le PSGN établissent étant donné la vaste portée et la complexité de la tâche qu'ils entreprennent. Aucune de ces initiatives ne peut s'attendre à financer l'étendue de la surveillance environnementale requise, ni à compiler, gérer, organiser et publier toutes les données de surveillance disponibles sans une participation considérable des producteurs et des utilisateurs des données de surveillance. Pour les intervenants, ces initiatives sont considérées comme étant très importantes, mais, puisque les programmes en sont aux premières étapes de la mise en œuvre, les détails sur la façon dont les structures fonctionneront et sur le rôle que joueront les intervenants ne sont pas encore déterminés.

Résultat immédiat 2 : Établissement des connaissances scientifiques et traditionnelles à titre de données sur les répercussions environnementales

D'après les documents fondateurs et les principaux documents stratégiques du PSEC et du PSGN, il ne fait aucun doute que ces deux initiatives visent à réunir des sources d'information et des connaissances à la fois scientifiques occidentales et traditionnelles. Les documents montrent que cet objectif se trouve au centre de leurs principes directeurs et de planification. Les deux initiatives reçoivent des propositions de projet qui englobent à la fois des approches fondées sur des connaissances traditionnelles et des approches scientifiques. Les entrevues avec des intervenants clés confirment cette intention de la part des principaux participants et montrent qu'il est largement reconnu qu'il s'agit de la bonne approche pour favoriser un processus décisionnel éclairé et accroître la crédibilité des deux initiatives dans leur environnement de travail. À ce stade précoce du projet, les intervenants ne se prononcent pas sur la façon dont les deux sources d'information combinées fonctionneront en pratique. Quelques répondants autochtones ont exprimé leurs préoccupations quant au risque de reconnaissance « symbolique » des sources d'information traditionnelles, qui ferait en sorte qu'elles ne joueraient pas un rôle concret dans le processus décisionnel.

4.3 Gestion des terres et des eaux

Résultat immédiat 1 : Appui à l'amélioration continue des lois, de la réglementation et des politiques

Selon les documents disponibles, la Direction de la gestion des terres et des eaux propose une définition claire des responsabilités en ce qui a trait à l'amélioration continue des politiques et de la réglementation. Toujours d'après les documents, il existe plusieurs exemples importants de modifications politiques et réglementaires où les gestionnaires des terres et des eaux et le personnel dans les régions ont relevé des lacunes et le besoin de mise à jour, ce qui a mené à l'élaboration de nouvelles politiques de même qu'à des modifications législatives et réglementaires connexes.

Il est trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle les modifications législatives effectuées reflètent les enjeux de la Direction de la gestion des terres et des eaux puisqu'aucune loi n'a été déposée jusqu'à maintenant. Toutefois, d'après les entrevues, il appert que la Direction de la gestion des terres et des eaux dispose d'un processus interne pour déterminer avec les régions les modifications des politiques et des mesures législatives nécessaires, de même qu'un mécanisme officiel permanent, à l'administration centrale, pour définir les modifications de politiques et intégrer le processus d'amélioration de la réglementation. Les représentants de l'amélioration de la réglementation d'AADNC et de la Direction de la gestion des terres et des eaux font état d'une étroite collaboration et sont d'avis que les préoccupations de la Direction de la gestion des terres et des eaux seront prises en considération. Toutefois, il est reconnu que les contraintes en matière de ressources ralentissent la progression des modifications législatives, et certaines questions importantes pour les régions ne sont pas abordées, particulièrement en ce qui concerne les dépôts de garantie pour les permis d'utilisation des terres et les concessions.

Résultat immédiat 2 : Responsabilité de l'État assurée au moyen des dépôts de garantie appropriés

Les renseignements disponibles montrent une utilisation uniforme des dépôts de garantie comme un moyen pour couvrir les éléments de passif éventuels découlant de répercussions environnementales et les coûts de remise en état sur le site lorsque les détenteurs de concession et les promoteurs de projet ne respectent pas leurs obligations. Ils indiquent également que des procédures sont en place pour s'assurer qu'une attention particulière est accordée à l'intégration des dépôts de garantie aux concessions, licences et permis. L'expertise d'AADNC et d'autres sources est mise à profit, principalement à l'aide d'une méthode uniformisée répandue pour arriver aux montants de dépôts destinés à couvrir les coûts potentiels. Toutefois, il semble manquer de renseignements consignés sur la mesure dans laquelle les dépôts de garantie ont été utilisés et sur la mesure dans laquelle ils se sont avérés suffisants pour couvrir les coûts de remise en état réels. Les représentants régionaux des Territoires du Nord-Ouest d'AADNC indiquent qu'aucun dépôt de garantie n'a encore été utilisé puisque les instructions de remise en état de l'inspecteur ont toujours été respectées. Un exemple qui illustre bien ce qui arrive lorsqu'il n'y a pas de dépôt de garantie est la mine d'or Giant dans les Territoires du Nord-Ouest, pour laquelle les anciens propriétaires ou exploitants n'ont pas versé de fonds pour contribuer au nettoyage; il n'y avait pas de dépôt de garantie en place pour cette mine.

Les entrevues auprès des représentants d'AADNC et de l'industrie laissent entendre que le régime permettant d'établir des dépôts de garantie pour les concessions, les permis d'utilisation des terres et les permis d'utilisation des eaux a besoin d'être mis à jour et peaufiné. La *Loi sur les terres territoriales*, qui s'applique dans la région désignée des Inuvialuit, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, prévoit des limites aux garanties pour les permis d'utilisation des terres; ces montants sont bien inférieurs aux coûts de remise en état réels. Cette loi ne s'applique pas à la vallée du Mackenzie, où une structure de réglementation différente est en place à la suite d'ententes sur les revendications territoriales dans cette région. Dans la vallée du Mackenzie, les offices des terres et des eaux établissent les montants des dépôts de garantie suivant les conseils d'AADNC et des promoteurs.

Pour de nombreux observateurs fédéraux, il est inapproprié que les offices des terres et des eaux établissent les niveaux de garantie alors que l'ultime responsabilité incombe à l'État lorsque les coûts ne peuvent être recouverts. Lorsque la responsabilité d'établir les niveaux de garantie est partagée entre AADNC et les offices ou les collectivités autochtones (p. ex. si les compétences se chevauchent ou si AADNC établit le montant pour l'utilisation des terres et qu'un office établit le montant du permis d'utilisation des eaux), les procédures semblent semer la confusion et entraînent souvent l'établissement de montants de garantie inadéquats. Lorsque les parties partagent la responsabilité et ne collaborent pas efficacement, les montants des dépôts peuvent être inférieurs ou supérieurs à ce qu'ils devraient être.

Résultat immédiat 3 : Garantir la conformité du promoteur avec les lois ou les instruments de réglementation au moyen d'inspections matérielles prescrites par les politiques régionales

À la suite de discussions avec les représentants régionaux d'AADNC, les évaluateurs savent qu'il existe une base de données dans les Territoires du Nord-Ouest qu'utilisent les gestionnaires et les inspecteurs pour planifier les inspections des sites d'après une méthode de gestion des

risques, et qu'une approche de gestion des risques semblable est utilisée au Nunavut. Il est clair qu'un certain nombre d'inspections sont réalisées chaque année, mais les conclusions des entrevues menées auprès des intervenants clés indiquent qu'il est difficile de répondre à la demande en matière d'inspections. Toutefois, les évaluateurs n'ont pas reçu les renseignements pour leur permettre d'évaluer la mesure dans laquelle les conditions des concessions, des permis d'utilisation des terres et des permis d'utilisation des eaux ont été respectées par les promoteurs, ni la mesure dans laquelle le Ministère est capable de réaliser de telles évaluations de manière continue d'après ses inspections².

Bien que les renseignements sur le nombre d'inspections par rapport au nombre de sites de projet de tailles diverses de même que les résultats en matière de conformité n'étaient pas accessibles aux évaluateurs, AADNC et les organisations intervenantes externes sont d'avis que le nombre d'inspections réalisées chaque année par rapport au nombre de dossiers actifs gérés par le Ministère est très bas et qu'il présente un risque pour l'environnement. Cette situation semble attribuable au coût élevé des déplacements dans le Nord et à l'absence d'une augmentation des services votés alloués à cette fonction au cours des dix dernières années.

Une étude de cas indique que les inspections d'AADNC ont permis de relever les problèmes de conformité, lesquels étaient surtout des infractions mineures. Toutefois, l'étude indique que les inspecteurs d'AADNC devraient effectuer davantage de visite des sites miniers. Une autre étude de cas présente des preuves contradictoires quant à la conformité d'un projet avec les lois et les règlements. Les représentants d'AADNC et de l'industrie ont indiqué qu'ils étaient satisfaits du système de surveillance de la conformité actuel de même que du rendement de l'industrie et des inspecteurs gouvernementaux. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les répondants autochtones locaux ont critiqué les organismes de réglementation pour ne pas avoir appliqué le processus de surveillance énoncé dans l'évaluation environnementale. Comme il a été mentionné précédemment, ils ont également souligné l'absence de dispositions dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour garantir la mise en œuvre adéquate des mesures d'évaluation environnementale. Inversement, les représentants de l'industrie croient qu'ils sont soumis à un niveau de surveillance beaucoup plus élevé (c.-à-d. des inspections plus fréquentes) qu'ils le seraient dans d'autres provinces ou territoires, comme l'Alberta.

Bien que, jusqu'à maintenant, il n'y ait pas eu de répercussions environnementales à grande échelle dans le cadre d'importants projets miniers, beaucoup craignent que, avec les ressources actuelles en matière d'inspection, il y ait trop peu d'information sur l'efficacité générale des efforts d'atténuation des risques pour l'environnement et qu'il y ait peu de données pour que les organismes de réglementation, y compris les ministères et les offices publics, prennent des décisions adaptatives et éclairées pour assurer la protection de l'environnement nordique. Il semble exister une possibilité de coordination et de partage des coûts entre les organismes de réglementation afin de rationaliser la fonction devant des coûts de déplacement élevés. Les répondants d'AADNC et les intervenants externes craignent que les niveaux de ressources actuels, déjà perçus comme étant inférieurs à ce qui est nécessaire pour effectuer le travail

² À la fin du processus d'évaluation, les évaluateurs ont été informés que les renseignements sur la conformité étaient accessibles, mais que des semaines, voire des mois, seraient nécessaires pour les extraire des dossiers de projets individuels. Il appert que ce type de renseignements n'est actuellement pas accessible aux gestionnaires de programme.

adéquatement, risquent de diminuer de plus en plus à mesure que les demandes augmentent en raison de l'exploitation accrue des ressources.

Résultat intermédiaire 1 : Délivrance en temps opportun des permis d'utilisation des terres et des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut

La nécessité d'améliorer la réglementation dans le Nord vient en partie du fait que les sociétés voulant effectuer des travaux liés à l'exploitation des ressources trouvent que le régime actuel entraîne de plus en plus de délais importants qui découragent les investisseurs potentiels. La Direction de la gestion des terres et des eaux a comme objectif général de contribuer à la délivrance en temps opportun de permis et de licences. Le moment de délivrance des permis et des licences échappe dans une large mesure au contrôle des offices régionaux des terres et des eaux puisque les offices publics gèrent le processus d'examen et qu'ils délivrent des licences et des permis ou formulent des recommandations au ministre. Toutefois, à titre de groupe responsable de la gestion des terres et des eaux au sein d'AADNC, il est dans l'intérêt de la Direction de la gestion des terres et des eaux de favoriser la rapidité du processus.

Les intervenants consultés dans le cadre d'une étude de cas sont d'avis que les permis d'utilisation des terres et des eaux n'ont pas été délivrés en temps opportun. Les représentants de l'industrie se sont montrés très insatisfaits des délais et ont indiqué, par exemple, que les permis d'utilisation des terres sont toujours délivrés après le délai de 42 jours prévu dans les règlements. Différents intervenants ont des points de vue très divergents sur les raisons des délais. Les représentants de l'industrie attribuent les délais aux offices des terres et des eaux (p. ex. manque de capacité, utilisation de « temps d'arrêt » dans le processus d'examen), et les Premières Nations tiennent l'industrie responsable (p. ex. présentation de demandes complexes et inutiles, subdivision des projets et demandes multiples).

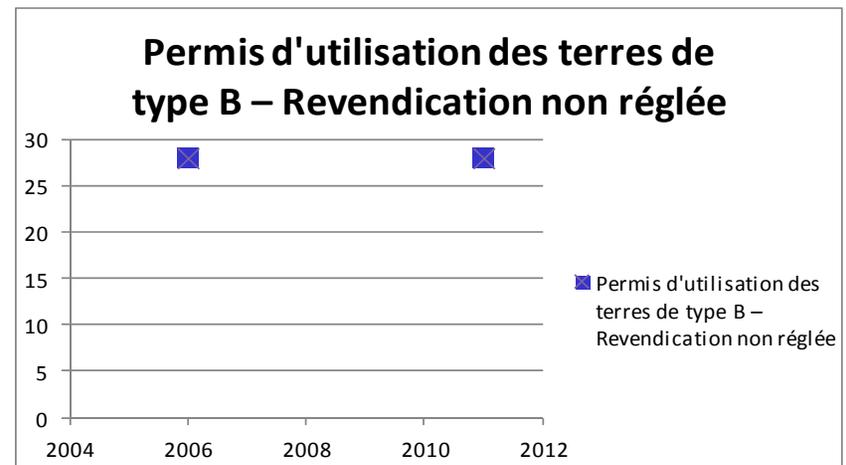
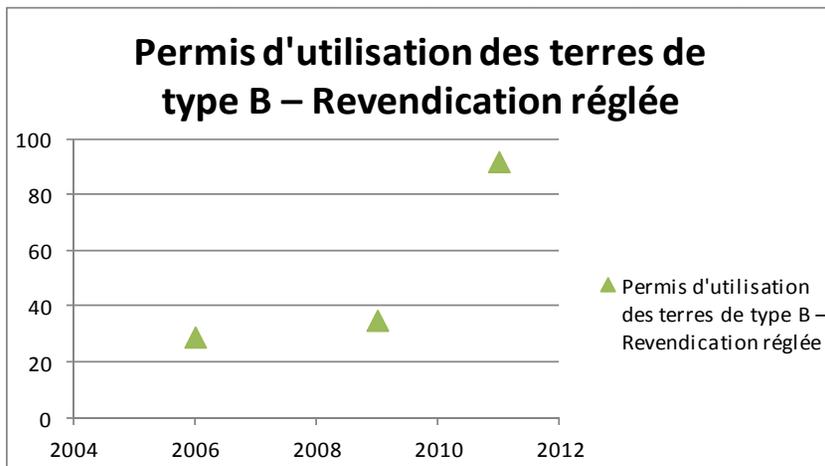
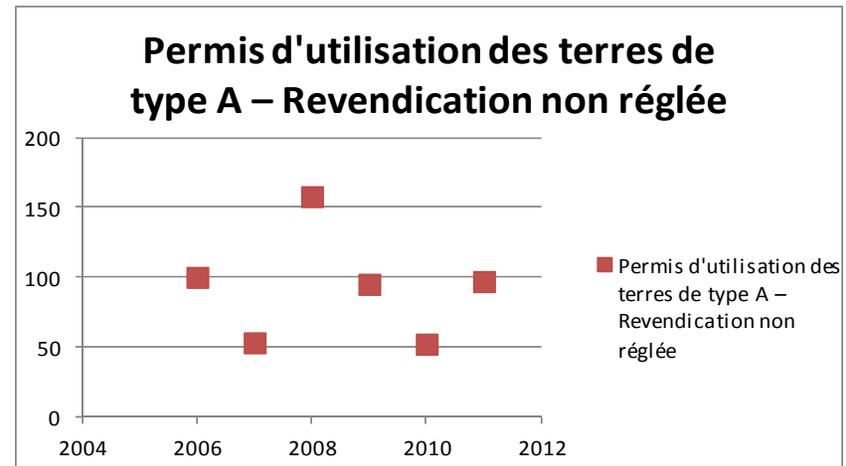
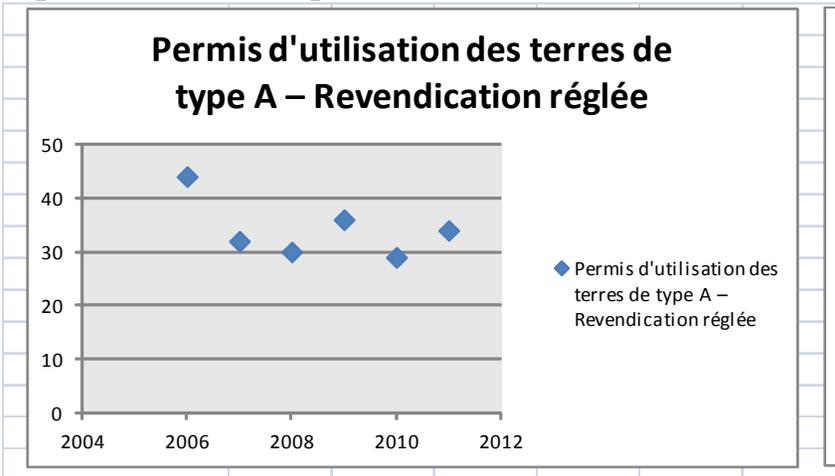
Le tableau suivant expose les délais de délivrance des permis d'utilisation des terres et des eaux de 2006 à aujourd'hui. Il fait une distinction entre les licences et les permis de type « A » et de type « B ». Les permis d'utilisation des terres de type A sont accordés aux grands projets ou aux activités majeures qui dépassent certaines limites quant à l'utilisation d'explosifs, au type et à la taille des véhicules utilisés, à la taille des réservoirs de stockage de combustible, à l'étendue des travaux de nivellement du terrain, au poids de l'équipement de forage et à la taille des campements. Les permis d'utilisation des eaux de type A sont accordés à des projets qui ont un grand besoin d'eau et des lieux des dépôts de déchets importants. Ces projets exigent la demande d'une audience publique, qui peut ou non avoir lieu selon le niveau d'inquiétude du public à propos du projet. Ils sont plus susceptibles de donner lieu à une audience publique et, par conséquent, plus susceptibles d'être soumis à un long processus.

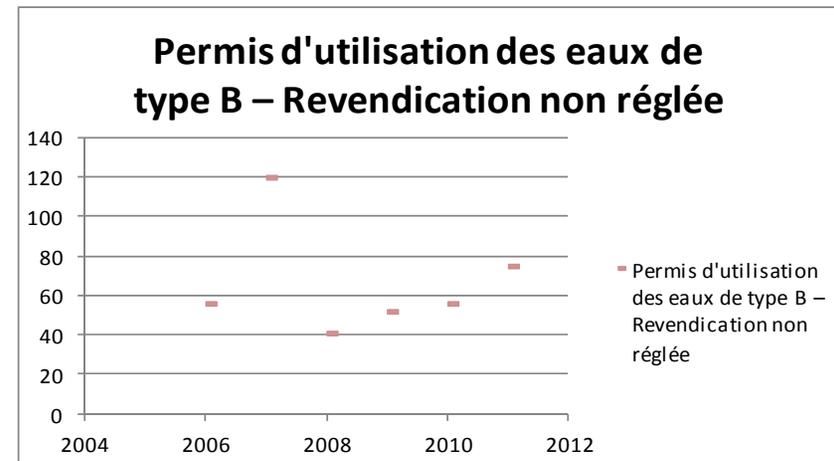
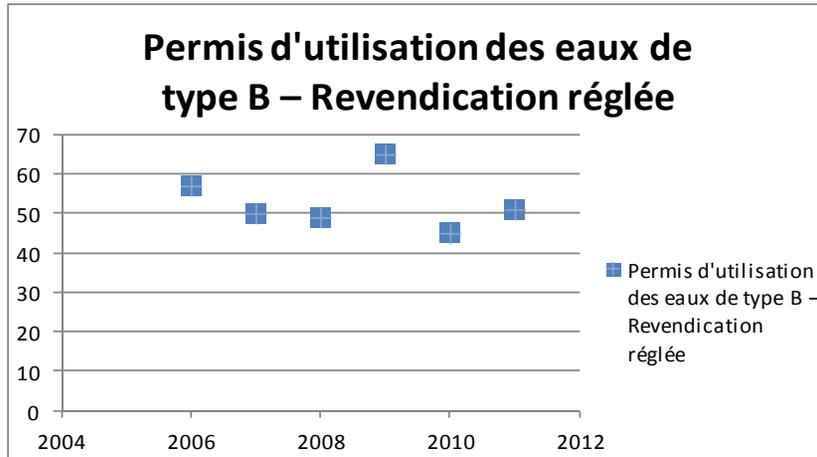
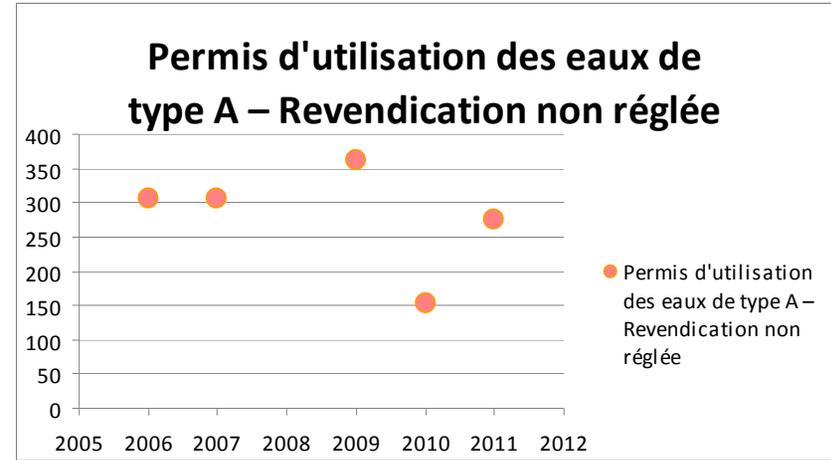
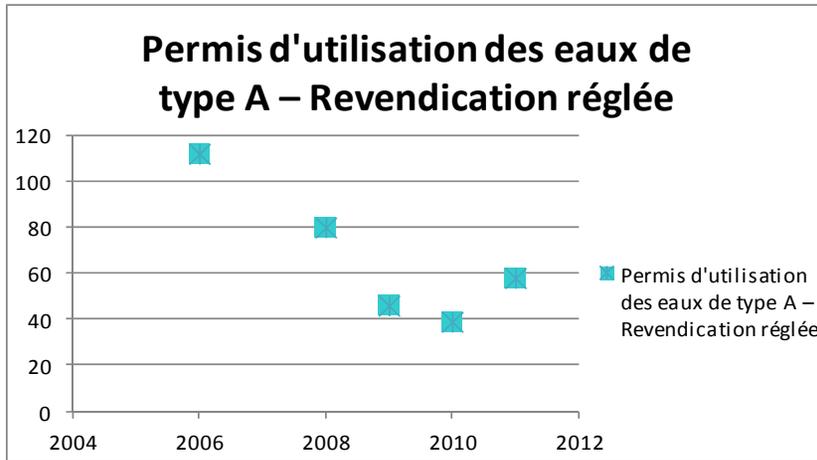
Durée, en jours, depuis l'acceptation de la demande jusqu'à la décision finale, permis d'utilisation des terres et permis d'utilisation des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest, de 2006 à 2011, selon l'année, le type de permis délivré et le règlement ou non des revendications territoriales³

Type de permis/Revendication territoriale réglée ou non	2006		2007		2008		2009		2010		2011		Moy. 2006 à-2011
	Intervalle (jours)	Moy. (jours)	Moy. (jours)										
Permis d'utilisation des terres de type A – Revendication réglée	5-95	44	14-45	32	4-38	30	5-88	36	7-45	29	27-39	33	34
Permis d'utilisation des terres de type A – Revendication non réglée	24-789	100	31-112	53	29-766	158	29-645	95	19-258	52	40-42	41	87
Permis d'utilisation des terres de type B – Revendication réglée	29	29					35	35					32
Permis d'utilisation des terres de type B – Revendication non réglée	28	28											28
Permis d'utilisation des eaux de type A – Revendication réglée	112	112			80	80	43-49	46	39	39			58
Permis d'utilisation des eaux de type A – Revendication non réglée	306	306	306	306			80-592	362	38-270	154			274
Permis d'utilisation des eaux de type B – Revendication réglée	40-78	57	36-72	50	25-111	49	42-88	65	27-53	45	40	40	51
Permis d'utilisation des eaux de type B – Revendication non réglée	0-153	56	87-169	120	41	41	35-122	52	35-222	56			75

³ Les données du tableau sont calculées à partir d'une feuille de calcul issue de la base de données de suivi interne que la Direction de la gestion des terres et des eaux a fournie aux évaluateurs. Un petit nombre de cas n'ont pas été inclus dans les calculs, soit parce que la date de début ou de fin n'était pas disponible ou parce que la date de fin était avant la date de début, probablement en raison d'une erreur de frappe.

Les graphiques suivants contiennent les données issues du tableau précédent et montrent la tendance pour chaque type de permis au fil du temps. Ils montrent les tendances du nombre de jours moyen de 2006 à 2011 pour chaque type de permis.





Les données disponibles sur la délivrance de permis d'utilisation des terres et de permis d'utilisation des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest indiquent que les délais pour la majorité des catégories de permis sont raisonnables, les moyennes étant de 28 à 87 jours. Concernant les permis d'utilisation des eaux pour les projets d'envergure, les délais dans les secteurs où les revendications territoriales sont réglées sont également modestes, soit en moyenne 58 jours. Toutefois, dans les secteurs où il y a des revendications territoriales non réglées, les délais sont beaucoup plus longs, pouvant aller jusqu'à 592 jours dans un cas, pour une moyenne de 274 jours.

Il est important de souligner que la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les règlements sur l'utilisation des terres permettent aux offices « d'arrêter le chronomètre » lorsqu'ils ont besoin de renseignements supplémentaires ou d'examen approfondis. L'office peut donc arrêter le chronomètre le jour 25 pour entreprendre d'autres examens, lesquels peuvent nécessiter une période indéterminée et, lorsqu'il a terminé les examens approfondis, le chronomètre se remet en marche au jour 26 jusqu'à la délivrance du permis. Les moyennes dans le tableau comprennent ces périodes d'études supplémentaires réalisées par les offices.

En outre, le degré d'information que fournissent aux offices les promoteurs de projet et les intervenants, y compris le Ministère, influence souvent grandement la durée totale du processus. Il n'y a pas de données quant à la mesure dans laquelle les demandes qui prennent plus de temps étaient jugées complètes par l'office lors de la demande initiale ou si le promoteur avait demandé des délais pour présenter des renseignements. Les intervenants peuvent également influencer les délais si les offices acceptent les demandes de renseignements supplémentaires des promoteurs.

Finalement, il faut souligner que, pour les permis d'utilisation des eaux de type A, le ministre d'AADNC peut rendre une décision aux termes de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*. Donc, même si la moyenne globale atteint 274 jours, l'office dispose d'une limite de temps pour accepter les commentaires, planifier et tenir une audience publique, rédiger une ébauche de permis et solliciter des commentaires, finaliser le permis et l'envoyer au ministre (si les représentants de l'évaluation environnementale à l'administration centrale d'AADNC l'examinent dans le but de remplir leur rôle de conseillers auprès du ministre).

En résumé, divers participants au processus peuvent tous agir de façon à entraîner des retards dans le traitement des demandes, et les données sont imprécises sur l'influence relative que peuvent avoir ces participants.

Résultat intermédiaire 2 : Renforcement de la capacité des Autochtones dans les activités de gestion des ressources

La responsabilité de renforcer la capacité des Autochtones dans la gestion des ressources a été centralisée dans la région des Territoires du Nord-Ouest au Secrétariat des relations avec les conseils et les offices. L'équipe responsable de la gestion des terres et des eaux n'entreprend pas d'activités dans ce domaine. Le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices a produit des documents de formation et d'orientation et a offert de la formation générale et particulière aux membres des offices et des comités dans les Territoires du Nord-Ouest. Les priorités en matière de formation sont déterminées conjointement par les présidents d'offices ou de comités

autochtones et non autochtones grâce à leur collaboration lors du Forum des organismes des Territoires du Nord-Ouest, afin que les efforts en matière de formation soient ciblés selon les besoins que relèvent ces présidents. Ce soutien est offert aux offices et aux conseils de même qu'à leurs membres, qu'ils soient autochtones ou non.

D'après les représentants des offices et les groupes autochtones interrogés, cette activité a permis d'améliorer grandement la formation au sein des offices, de même que la capacité des offices. Les membres et le personnel des offices de même que certains groupes autochtones craignent qu'avec le financement des offices relatif aux charges de travail, il leur soit difficile d'allouer suffisamment de temps et de ressources pour améliorer leur capacité technique. Deux études de cas, une concernant un projet dans les Territoires du Nord-Ouest et l'autre sur un projet au Nunavut, ont indiqué que la capacité et les ressources limitées pour participer aux activités de mise en valeur des ressources constituaient un problème important. Bien que les représentants des offices et des organisations autochtones ont relevé certaines sources de financement destinées à renforcer les capacités et la participation des Autochtones, ils ont qualifié le financement de limité et d'inadéquat.

Les groupes autochtones considèrent les ententes sur les répercussions et les avantages négociées en privé comme les principaux vecteurs du renforcement des capacités des Autochtones à l'échelle locale; les groupes et les personnes interrogés estiment qu'elles apportent des résultats positifs quant à la formation et à l'emploi, bien qu'aucun renseignement précis à ce sujet n'ait été fourni aux évaluateurs. Au Yukon, les représentants du Conseil des Premières Nations du Yukon sont préoccupés par le fait que AADNC n'assume pas sa responsabilité d'assurer la pleine participation des groupes des Premières Nations au processus réglementaire, en partie à cause du financement limité, mais surtout parce que AADNC ne respecte pas leur volonté d'être consultés, non seulement à l'étape d'évaluation des examens, mais également au moment où les organismes de réglementation et les ministres responsables prennent une décision finale. Les répondants d'AADNC affirment que le Ministère n'est pas tenu de veiller à ce que les organismes de réglementation mènent des consultations, sauf lorsque AADNC constitue l'organisme de réglementation, ce qui n'est pas le cas au Yukon. Ils affirment que AADNC est tenu de consulter les Premières Nations et de renforcer leur capacité à être consultées seulement lorsque AADNC est le décideur.

4.4 Évaluation environnementale

Remarque : L'évaluation environnementale est la seule fonction restante d'AADNC au Yukon pour les programmes évalués, en raison du transfert des responsabilités vers le gouvernement du Yukon. Au Yukon, les responsabilités relatives à l'évaluation environnementale sont différentes qu'ailleurs dans le Nord. AADNC ne fournit aucune expertise technique et aucun intervenant pour les demandes de projets présentées à l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon. Le Ministère n'a aucun rôle réglementaire dans la gestion des terres et des eaux. En fait, le bureau régional du Yukon est responsable de la gestion du financement de l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon ainsi que du financement de la participation autochtone dans l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, ainsi que d'autres processus de réglementation dans le territoire. Le Bureau a comme rôle de veiller à ce que l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon

fonctionne comme prévu en respectant l'accord principal sur les revendications territoriales au Yukon — l'Accord-cadre définitif. Récemment, des responsabilités supplémentaires ont été ajoutées à ce rôle, en l'occurrence le financement, la gestion conjointe et la participation active dans un examen quinquennal de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (loi qui définit le processus de réglementation en vigueur dans le territoire).

Malgré le rôle très limité du Yukon dans les aspects étudiés, des questions soulevées dans les entrevues au Yukon s'apparentent à celles relevées dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Les conclusions pour le Yukon sont présentées au besoin dans la section portant sur l'évaluation environnementale ci-dessous.

Résultat immédiat 1 : Mesures d'atténuation de l'évaluation environnementale qui équilibrent les aspects économiques et environnementaux

Les mesures d'atténuation relatives aux permis et licences des terres et des eaux sont habituellement très techniques; beaucoup d'entre elles sont communes à tous les projets ou presque et d'autres portent sur des aspects techniques particuliers à des projets soulevant des préoccupations d'ordre environnemental. L'examen d'un ensemble de mesures d'atténuation récentes montre clairement que l'évaluation du degré selon lequel elles équilibrent les intérêts économiques et environnementaux est très subjective. En général, la démarche consiste à accepter toutes les demandes, à moins que celles-ci ne comportent un risque environnemental apparent ou perçu très élevé (y compris culturel et socioéconomique), et à atténuer les risques qui ont été définis au moyen de mesures d'atténuation. Les données montrent que la grande majorité des décisions de l'Office des terres et des eaux ne font pas l'objet de demandes de contrôle judiciaire, ce qui laisse entendre que ces décisions sont considérées par les intervenants visés comme appropriées, du moins, selon les lois et les procédures de réglementation en vigueur. Cela peut également indiquer un degré de satisfaction quant au fait que les préoccupations environnementales sont prises en compte de manière appropriée en fonction des conditions relatives aux permis d'utilisation des terres et des eaux.

Les mesures d'atténuation mises en application dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut sont généralement considérées comme fiables et appropriées et, jusqu'à tout récemment, selon la perception générale, les organismes de réglementation disposaient de suffisamment de renseignements techniques pour prendre des décisions éclairées. Cependant, les contraintes sur le plan des ressources et les demandes croissantes ont entraîné dernièrement une diminution de la capacité d'AADNC à maintenir une participation équivalente, soit en fournissant aux organismes des conseils techniques environnementaux. Cette situation soulève de nombreuses préoccupations parmi les conseils et les autres intervenants nordiques. De plus, selon les représentants régionaux d'AADNC, cela diminue leur capacité à participer de manière efficace au processus de réglementation.

La majorité des personnes interrogées, dont des représentants d'AADNC dans les régions et à l'administration centrale, était préoccupée par le fait qu'un certain nombre de facteurs nuisent au juste équilibre entre les intérêts liés au développement et les intérêts environnementaux dans le Nord. Ces facteurs comprennent la réduction importante du financement pour la protection de l'environnement, les inspections et la mise en application par rapport à la demande; la

disponibilité limitée du financement venant des participants permettant aux intervenants externes de jouer un rôle dans le processus de réglementation; la perception selon laquelle l'amélioration des règlements dirigée par AADNC favorise un régime qui réduit la protection environnementale ainsi que l'influence de la collectivité. Les représentants de l'industrie ont affirmé que, même s'ils partagent les préoccupations au sujet des répercussions environnementales, ils croient que l'équilibre ne penche pas en faveur du développement et estiment que certaines mesures d'atténuation en lien avec l'environnement n'ont aucun fondement scientifique, tout particulièrement pour les petits projets d'exploration.

Une des études de cas fait état de points de vue contradictoires au sujet des mesures d'atténuation de l'évaluation environnementale, qui les jugent autant d'échec complet que de grande réussite. Un représentant autochtone local a relevé la mise en œuvre et le développement inappropriés d'un plan de gestion du caribou et la récente utilisation de la fracturation hydraulique pour souligner les échecs du processus d'évaluation environnementale pour le projet⁴. Un autre chef autochtone a affirmé que les aspects économiques et environnementaux du projet étaient équilibrés, mais que la collectivité n'avait pas pris conscience des avantages économiques qui en découlent. Un représentant du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a indiqué que les mesures d'atténuation environnementales pour le projet étaient faibles, principalement parce que l'entreprise menait ses opérations en détenant des permis d'utilisation des eaux de type B, qui sont destinés à l'exploration et non aux installations de production. Inversement, des représentants d'AADNC ont contesté certaines critiques formulées à l'endroit du projet en précisant que, même si le type de permis peut avoir une incidence sur la portée de l'évaluation environnementale effectuée, celui-ci ne joue pas dans la détermination des mesures d'atténuation.

Résultat immédiat 2 : Conseil opportun au ministre au sujet des décisions sur l'évaluation environnementale

Les documents disponibles ne fournissaient aucune réponse quant au caractère opportun des conseils fournis au ministre au sujet des projets nécessitant des évaluations environnementales. Bien qu'il soit évident que les échéanciers pour l'approbation des projets soient une question préoccupante pour certains intervenants dans le Nord, tout particulièrement pour ceux de l'industrie, aucun document accessible ne fait état de la fréquence des plaintes portant sur le respect des délais en général ou la rapidité des actions d'AADNC en particulier. Les données sur le temps nécessaire pour que le Ministère publie les décisions ministérielles varient considérablement en fonction de la taille et de la portée du projet ainsi que des dynamiques environnementales et politiques en cause. Ainsi, certains projets nécessitent une très longue période alors que d'autres sont traités rapidement.

⁴ Une personne interrogée à AADNC a indiqué que la perception voulant que la fracturation hydraulique soit utilisée pour ce projet est fautive. Les évaluateurs n'étaient pas dans une position leur permettant de déterminer la validité de la préoccupation.

Les représentants de l'administration centrale d'AADNC sont satisfaits de la rapidité avec laquelle ils fournissent les conseils, en tenant compte des facteurs extérieurs hors de leur contrôle. Ils soulignent également le manque de contrôles judiciaires des décisions ministérielles qui permettent de montrer la qualité du conseil fourni. Selon la perception partagée des employés à l'interne et des observateurs externes, le facteur principal à l'origine des retards dans le processus de réglementation est la nécessité d'effectuer des évaluations environnementales ou des examens complets des répercussions pour les projets situés dans des zones qui ne font l'objet d'aucune entente sur les revendications territoriales, ainsi que les exigences connexes en matière de consultation. Cela retarde la livraison finale du conseil au ministre, mais ce n'est pas la fonction d'évaluation environnementale qui en est responsable. Des observateurs externes soulignent les retards des décisions ministérielles; ils mentionnent que la plupart des décisions sont prises en temps opportun, mais que celles qui ne le sont pas sont souvent reportées pendant de longs temps. Aucun renseignement n'était disponible pour soutenir ou réfuter cette observation, ou pour en expliquer les raisons possibles.

Résultat immédiat 3 : Expertise technique qui ajoute une valeur aux décisions des organismes de réglementation

Des procédures documentées sont en place pour orienter le Ministère dans sa réponse aux organismes de réglementation relativement à des projets qui demandent des permis et des licences dans le Nord. Ces procédures tiennent compte des échéanciers de l'Office et établissent des pratiques pour veiller à ce que les échéances soient respectées. Puisque les registres de l'Office contiennent les présentations de tous les intervenants tout au long du processus d'une demande, de l'examen jusqu'à l'approbation ou le rejet, il est donc possible d'examiner ces renseignements projet par projet pour déterminer la nature, l'étendue et le caractère opportun de la participation d'AADNC. Cependant, le Ministère n'a pas consigné de tels renseignements jusqu'ici.

Une étude de cas montre que AADNC a participé activement au processus d'examen des répercussions environnementales en fournissant une grande aide technique. AADNC a relevé quatre préoccupations à l'égard du projet selon leur potentiel d'effets néfastes et a recommandé que la proposition de mine fasse l'objet d'un examen, tel que prescrit dans le l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Résultat intermédiaire 1 : Accords en matière d'environnement en vigueur

Des accords en matière d'environnement ont été introduits aux Territoires du Nord-Ouest pour trois projets d'exploitation de mine de diamants de très grande envergure. Les ententes sont surveillées par un organisme de surveillance distinct dans chaque cas. Les rapports de ces organismes indiquent une certaine variation sur le plan du respect de la conformité, tout particulièrement dans le cas d'un projet qui, semble-t-il, suscite des préoccupations concernant la conformité et les répercussions environnementales. Cependant, aucune répercussion majeure n'a été signalée jusqu'à maintenant. De plus, les accords et la présence d'une surveillance indépendante ont contribué à limiter la fréquence des conflits liés à la conformité et ont fourni un mécanisme de surveillance permanente, autant pour les aspects couverts par les permis d'utilisation des terres et des eaux, ainsi que pour les aspects comme la qualité de l'air et la

gestion de la faune, pour lesquels il n'existe aucune autorité réglementaire dans les Territoires du Nord-Ouest.

Résultat intermédiaire 2 : Modifications législatives qui correspondent aux conseils d'évaluation environnementale

Ce résultat est traité dans le contexte de la section sur l'amélioration de la réglementation, dans laquelle les modifications législatives sont examinées en détail. Les responsables de l'évaluation environnementale au sein du Ministère sont satisfaits des améliorations législatives proposées qui s'inspirent des conseils d'évaluation environnementale de même que du rythme de la réforme. Cependant, tout particulièrement au bureau régional des Territoires du Nord-Ouest, des préoccupations sont soulevées par le fait d'être ignoré dans le processus de modification de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* ainsi que par la simplification du système de réglementation au profit de l'industrie, ce qui compromettrait ce qui est considéré comme un processus réussi adhérant au principe de précaution pour l'atteinte d'un équilibre entre les facteurs économiques et environnementaux dans la prise de décision.

Résultat intermédiaire 3 : Évaluation environnementale stratégiques qui répondent aux normes du gouvernement fédéral

Les documents indiquent, et les représentants d'AADNC sont d'accord, qu'un processus clair et bien documenté est en place au sein d'AADNC pour la détermination des exigences relatives à l'évaluation environnementale stratégique, la réalisation des évaluations environnementales stratégiques ainsi que les processus d'approbation interne du Cabinet, avec chacune des étapes d'approbation clairement établie. Celles-ci sont fondées sur les directives les plus récentes du Cabinet à l'égard des évaluations environnementales stratégiques. Les rôles et les responsabilités ministériels sont également clairement définis. L'OAN a adapté la méthode ministérielle puis a établi ses propres procédures et lignes directrices à l'interne, qui sont clairement et entièrement documentées. Les risques que les évaluations environnementales stratégiques ne soient pas produites de manière appropriée semblent très minces.

Résultat intermédiaire 4 : Une capacité de gestion adaptative qui permet le suivi des résultats d'atténuation et aide à orienter les décisions

Ce résultat a été abordé précédemment dans la section portant sur la gestion des terres et des eaux et les points de vue de tous les intervenants sont exposés, y compris ceux des représentants de l'évaluation environnementale d'AADNC.

4.5 Mines et minéraux

Résultat immédiat 1 : Actes-titres aux intervenants du secteur privé qui font des découvertes sur le plan minier

Il existe un processus clair et bien défini pour l'obtention de titre de propriété aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Ce processus est établi par des règles en vertu du *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*. Les règlements sur

l'exploitation minière aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut sont fondés sur le principe d'accès ouvert, qui offre aux individus et aux entreprises, parmi d'autres avantages, un système prévisible et juste du type « premier arrivé, premier servi », qui ne laisse aucune place à l'interprétation ni au pouvoir discrétionnaire. Peu de litiges dans le régime minier en lien avec l'obtention de titre de propriété sont répertoriés. Le seul litige récent d'importance, qui met en cause un examen ministériel, est lié à la détermination des coûts d'exploitation d'une mine de diamants aux fins d'évaluation de la redevance.

AADNC travaille à des modifications aux articles en lien avec les droits miniers du *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*. Les modifications mettront l'accent sur la modernisation de l'administration du régime minier, notamment les frais et les exigences en matière de rapports sur les travaux (y compris les systèmes automatisés d'administration des droits miniers comme *Map Selection*). AADNC élabore actuellement des règlements miniers distincts pour les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

Des renseignements détaillés au sujet de l'obtention de titre de propriété sont facilement accessibles. Le bureau régional des Territoires du Nord-Ouest produit également un ensemble de fiches d'information « coup d'œil », dont une à l'intention du Bureau du conservateur des registres miniers, qui fournit des coordonnées pour les personnes responsables de différents services à la clientèle, services d'information et d'activités d'exploitation.

L'industrie est généralement satisfaite du processus en place, qui garantit l'obtention de titre, et du rôle d'AADNC dans l'administration de ce processus. Cependant, un grand nombre de répondants se sont dits insatisfaits des délais de traitement pour les permis d'utilisation des eaux et les évaluations environnementales. La durée totale des délais nécessaires pour le traitement des permis a suscité chez un grand nombre de répondants une opinion négative par rapport à l'exploration minière dans le Nord, tout particulièrement dans les Territoires du Nord-Ouest. L'opinion d'environ la moitié des sociétés minières a également été influencée négativement par les problèmes découlant de l'incertitude liée aux revendications territoriales et de l'accès aux terres pour lesquelles elles avaient reçu un permis d'exploration. Selon l'opinion unanime des acteurs de cette industrie, ceux-ci réclament au gouvernement fédéral la résolution des revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest pour garantir un processus d'obtention des titres de propriété plus uniforme.

Les litiges relatifs à l'obtention des titres de propriété ne constituent pas un problème aux yeux des intervenants interrogés de l'industrie dans le cadre de cette évaluation.

Les conclusions d'une étude de cas sur une mine de diamants, qui concordent avec d'autres conclusions au sujet de l'obtention de titre, ne révèlent aucun problème grave en lien avec les concessions minières, les concessions de surface ou les plans d'utilisation des terres de type A. Il n'y a eu qu'une seule petite mésentente entre AADNC et l'entreprise au sujet de la répartition du dépôt de garantie entre la concession de surface et le permis d'utilisation des eaux. AADNC voulait un dépôt de garantie plus important pour la concession de surface dans l'éventualité d'une faillite de la mine, puisque le dépôt serait plus facile à recouvrer pour le Ministère.

Résultat immédiat 2 : Exploration minière accrue par le secteur privé

Dans l'ensemble, il n'y a pas eu d'augmentation de l'exploration minière privée au cours de la période d'évaluation de cinq ans. Le nombre de concessions et de permis de prospection délivrés et de claims consignés, ainsi que de terres visées par ces concessions, permis et claims, a diminué de 2006-2007 à 2010-2011 ou est demeuré relativement stable du début à la fin de cette période.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les activités d'exploration ont connu des baisses importantes à la suite du ralentissement économique en 2008-2009, tout particulièrement en ce qui a trait au nombre de claims consignés et de permis délivrés. Ces nombres ont affiché une progression en 2010-2011, mais sans atteindre les niveaux de 2006-2007. Au Nunavut, il y a également eu des baisses du nombre de concessions et de permis d'exploitation délivrés et de claims consignés, ainsi que de terres visées par ces permis, bien que les baisses les plus marquées ont eu lieu en 2010-2011, un an plus tard que celles dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les représentants du secteur minier estiment que cette baisse est attribuable à l'incertitude en matière de réglementation et aux défis posés par les revenus incertains associés aux groupes autochtones dans les régions faisant l'objet de revendications non résolues. Le personnel d'AADNC et les observateurs de l'industrie jugent que le Ministère a fait du bon travail pour encourager l'exploration minière et l'investissement, bien qu'ils reconnaissent les limites de leur capacité à influencer les résultats en comparaison aux facteurs macroéconomiques et aux répercussions des obstacles réglementaires.

Résultat immédiat 3 : Rendement financier équitable pour l'extraction privée d'une ressource publique

Le taux de redevances moyen maximal de 13 % en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut se situe au milieu de la fourchette quant aux redevances fondées sur les bénéfices au Canada. De même, le taux de redevance aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut se trouve dans la moyenne en comparaison au taux des redevances fondées sur les bénéfices de certains pays concurrents du Canada sur le plan de l'investissement minier. Les régimes de redevances fondées sur les revenus de la plupart des pays étrangers ne sont pas directement comparables au régime de redevances fondées sur les bénéfices régi par le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, maintenant le *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*. Les redevances et les impôts montrent que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, selon des redevances et des impôts combinés, se situent également en milieu de peloton par rapport à 10 autres régions d'exploitation minière dans huit autres pays.

La plupart des représentants de l'industrie minière estiment que les redevances minières actuelles constituent une charge équitable pour les promoteurs et que le régime de redevances n'a pas de répercussions négatives sur les décisions relatives à l'exploitation minière. Un seul répondant de l'industrie a affirmé que les redevances sont trop élevées en comparaison au reste du monde. Quelques répondants n'étaient pas sûrs et n'ont pas formulé de commentaire. Dans l'ensemble, les redevances ne constituent pas un problème pour l'industrie et cette question est bien loin dans leur liste de priorités.

Résultat immédiat 4 : Partage des recettes en redevances avec les Premières Nations dont les revendications territoriales sont réglées

Les documents indiquent clairement les modalités de partage des redevances des trois ententes sur des revendications territoriales conclues dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. La ventilation de la valeur monétaire totale d'environ 25 millions de dollars des redevances partagées avec les Premières Nations entre 2006 et 2010 en vertu des ententes n'était pas disponible; une comparaison directe entre les modalités des ententes sur les revendications et les redevances est donc impossible. Aucune indication dans les documents ni aucune donnée tirée des entrevues ne permet d'établir une incohérence entre les modalités des ententes sur les revendications territoriales et le partage réel des recettes en redevances.

Résultat immédiat 5 : Connaissances géologiques approfondies des ressources minérales du Nord

Dans le cadre de ses partenariats avec les gouvernements territoriaux et Ressources naturelles Canada pour les bureaux géoscientifiques des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, AADNC a versé environ 9,6 millions de dollars aux bureaux géoscientifiques au cours d'une période de cinq ans, soit de 2006-2007 à 2010-2011. AADNC a accordé un financement supplémentaire substantiel à ces bureaux pour des projets et à d'autres fins, et ce, par différents moyens, notamment à l'aide du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord, de la stratégie relative aux aires protégées et d'un fonds temporaire de ressources spéciales offert par le ministre à l'époque. La valeur totale de ces fonds s'élève à environ 13 millions de dollars pour la période de cinq ans.

Les bureaux géoscientifiques des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont compilé une grande quantité de renseignements géoscientifiques dans des bases de données électroniques. Selon les utilisateurs, celles-ci sont très bien organisées et ont la réputation d'être facilement accessibles au moyen de fonctions de recherche en ligne souples et conviviales. Les renseignements produits et distribués par les bureaux géoscientifiques sont largement utilisés par l'industrie, principalement à l'aide de la passerelle en ligne. Au cours de la dernière année, d'octobre 2010 à septembre 2011, environ 4 200 rapports ont été téléchargés et plus de 1 200 utilisateurs inscrits se servaient du site Web du Bureau géoscientifique des Territoires du Nord-Ouest, dont plus de la moitié provenait de l'industrie minière.

La vaste majorité des représentants de l'industrie minière pense que les services scientifiques géologiques soutenus par AADNC et fournis par l'intermédiaire des bureaux géoscientifiques sont très bons, peu dispendieux et très utiles à l'industrie minière. Au Nunavut, ces fonctions sont assumées conjointement par AADNC, le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated. De plus, cette collaboration est considérée comme hautement fonctionnelle et efficace. Même si les programmes géoscientifiques d'AADNC et le personnel de ce ministère jouissent d'une excellente réputation parmi les membres de l'industrie, ces derniers étaient unanimes : AADNC devrait investir davantage dans les sciences de la Terre pour permettre d'exploiter le potentiel minéral du Nord. La plupart des répondants ont affirmé que, étant donné

le potentiel énorme de l'exploitation minière dans le Nord, AADNC investit moins dans les sciences de la Terre que les gouvernements provinciaux qui sont responsables de régions minières au sud du 60^e parallèle.

Résultat intermédiaire 1 : Augmentation des découvertes de minéraux et de l'exploitation minière

Les renseignements suivants sur le nombre de concessions dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut ont été fournis par le Bureau du conservateur des registres miniers.

Territoires du Nord-Ouest : concessions minières

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Nombre de concessions délivrés	14	49	9	46	17
Nombre de concessions en règle	1 293	1 329	1 219	1 229	1 273
Secteur visé par des concessions	11 107	33 160	6 565	21 833	10 291
Secteur visé par des concessions en règle	843 604	871 479	896 691	794 828	835 424

Nunavut : concessions minières

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Nombre de concessions délivrés	15	82	72	129	4
Nombre de concessions en règle	478	471	s.o.	s.o.	499
Secteur visé par des concessions	14 220	143 239	111 281	212 654	3 476
Secteur visé par des concessions en règle	365 780	352 527	s.o.	s.o.	917 213

Les données tirées du Relevé des dépenses d'exploration minière indiquent une diminution des « dépenses d'exploration minière et de mise en valeur de gisements » dans les Territoires du Nord-Ouest, de 176 millions de dollars, en 2006, à 83 millions de dollars, en 2011.

Parallèlement, au cours de la même période, le Nunavut a connu une augmentation de 211 à 333 millions de dollars, et le Yukon passe de 106 à 256 millions de dollars.

Dépenses d'exploration minérale et de mise en valeur de gisements par province et territoire¹, de 2006 à 2011 (en millions de dollars)

	Nunavut	Territoires du Nord-Ouest	Yukon	Nord
2006	211 \$	176 \$	106 \$	493 \$
2007	338 \$	194 \$	145 \$	677 \$
2008	433 \$	148 \$	134 \$	715 \$
2009	188 \$	44 \$	91 \$	323 \$
2010 ²	264 \$	85 \$	150 \$	499 \$
2011 ³	333 \$	83 \$	256 \$	672 \$
Total	1 767 \$	730 \$	882 \$	3 379 \$

1. Ce tableau ne comprend que les données des trois territoires.

2. Estimations préliminaires en février 2011.

3. Intentions de dépenser en février 2011.

Production minière dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon (en millions de \$, les montants sont approximatifs)

	Nunavut	Territoires du Nord-Ouest	Yukon
2006	20 \$	1 650 \$	40 \$
2007	20 \$	1 800 \$	80 \$
2008	10 \$	2 150 \$	200 \$
2009	0 \$	1 500 \$	280 \$

En comparaison avec la période de cinq ans précédente, les totaux cumulatifs pour 2006-2007 à 2010-2011 indiquent une augmentation considérable des découvertes de minéraux et l'exploitation minérale dans le Nord. Un total de 3,38 milliards de dollars a été alloué aux dépenses d'exploration et de mise en valeur des gisements, soit 1,77 milliard de dollars au Nunavut, 730 millions de dollars dans les Territoires du Nord-Ouest et 882 millions de dollars au Yukon. Le nombre de concessions accordées pour des découvertes s'élève à 302 au Nunavut et à 135 dans les Territoires du Nord-Ouest. Au cours de la période d'évaluation, deux mines ont été mises en production : la mine d'or Meadowbank d'Agnico-Eagle en 2010, au Nunavut (première mine d'or au Nunavut), et la mine de diamants Snap Lake de DeBeers, en 2007, dans les Territoires du Nord-Ouest, la troisième exploitant cette ressource dans les Territoires du Nord-Ouest. Outre ces deux mines, au total, 13 projets d'exploitation minière sont au stade d'évaluation environnementale et d'examen des répercussions environnementales : sept dans les Territoires du Nord-Ouest et six au Nunavut.

En ne tenant compte que de la période d'évaluation de cinq ans, de 2006-2007 à 2010-2011, les découvertes de minéraux et l'exploitation minérale dans le Nord ont été stables ou ont connu une certaine baisse.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre de concessions en règle est resté relativement stable au cours de la période de cinq ans de 2006-2007 à 2010-2011, c.-à-d. 1 293 en 2006-2007 et 1 273 en 2010-2011. Le nombre de nouvelles concessions accordées a été similaire au début et à la fin de la période en question (14 et 17 respectivement), mais a connu des augmentations importantes en 2007-2008 et en 2009-2010. Les tendances sont similaires au fil du temps dans les Territoires du Nord-Ouest pour les secteurs visés par des concessions et des concessions en règle.

Au Nunavut, le nombre de concessions délivrées s'élevait à 15 en 2006-2007, s'est multiplié au cours des trois années suivantes de 2007-2008 à 2009-2010 (pour atteindre 129), puis a diminué jusqu'à quatre seulement en 2010-2011. Le nombre de concessions en règle était similaire pour la période de cinq ans; par contre, les données n'étaient pas disponibles pour deux années au cours de cette période (2008-2009 et 2009-2010). La superficie totale des secteurs visés par des concessions en règle a fortement augmenté en 2010-2011 (pour atteindre 917 213 hectares), ce qui est en partie attribuable au grand nombre de nouvelles concessions accordées en 2009-2010.

Les données pour la période de 2006 à 2009 n'indiquent pas d'augmentation marquée de la valeur de la production minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Une forte augmentation a eu lieu au Yukon durant la même période. L'ensemble des données de 2010 (qui n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport) montrerait une augmentation des valeurs de production pour le Nunavut en raison de la mise en production de la mine d'or Meadowbank. Comme il a été mentionné précédemment, au moins 13 projets dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont d'excellents candidats pour devenir des mines en production. Ces projets mèneront à des augmentations ultérieures de la valeur de la production minière.

Depuis 2005-2006, le niveau global d'activité d'exploration minérale dans le Nord n'a pas augmenté d'année en année. Bien que la valeur annuelle des dépenses d'exploration minérale ait augmenté considérablement entre 2005-2006 et 2010-2011 au Nunavut (d'environ 50 %) et au Yukon (d'environ 150 %), les dépenses d'exploration annuelles ont diminué de plus de 50 % dans les Territoires du Nord-Ouest.

Résultat intermédiaire 2 : Stabilité ou augmentation des réserves et des ressources minérales

Les représentants d'AADNC et des gouvernements territoriaux ont déclaré que les estimations des réserves minérales connues dans le Nord ont augmenté au cours de la période d'évaluation, mais les quantités totales n'étaient pas disponibles lors de l'évaluation.

Résultat intermédiaire 3 : Augmentation de l'emploi et des sources de revenus pour les Autochtones et les résidents du Nord et leurs collectivités

Les mines de diamants sont des employeurs importants de résidents du Nord, avec plus de 15 000 années-personnes d'emploi dans le Nord dans l'industrie minière en 2009. L'industrie minière représente l'employeur le plus important d'Autochtones dans le Nord. Le tableau suivant, tiré d'une présentation de la Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines (« *Promoting Northern Economic and Resources Development* », juin 2011) montre le nombre total d'emplois en lien avec les mines du Nord pour les Autochtones, ainsi que pour d'autres

résidents du Nord et du Sud de 2006 à 2009. L'emploi des Autochtones dans l'extraction des diamants a connu une croissance stable et progressive, passant d'environ 5 500 années-personnes en 2006 à 8 000 en 2009. Le nombre d'emplois occupés par des Autochtones en 2006-2007 dans l'extraction des diamants a pratiquement doublé au début de la décennie. Les chiffres d'emploi des Autochtones étaient très semblables à ceux des autres résidents du Nord.

**Nombre cumulatif d'emplois dans les projets d'exploitation minière du Nord
(années-personnes, nombres approximatifs)**

	Autochtones	Autres résidents du Nord	Résidents du Sud	Total
2006	5 500	6 000	9 500	21 000
2007	6 500	6 500	11 500	24 500
2008	7 500	7 000	13 500	28 000
2009	8 000	7 500	15 000	30 500

Les données sur l'emploi pour la mine d'or Meadowbank au Nunavut montrent que 1 189 employés travaillaient à cette mine en septembre 2009 (parmi eux, 258 étaient du Nunavut). Les données sur l'emploi pour 2010, lors de la mise en production de la mine, n'étaient pas disponibles.

Le taux de chômage des Territoires du Nord-Ouest a chuté sous la moyenne nationale en 2007. Les deux plus importantes mines de diamants (Ekati et Diavik) ont atteint ou dépassé leurs cibles d'embauche de personnes autochtones figurant dans leurs ententes socioéconomiques.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les niveaux d'emplois des deux mines de diamants majeures étaient relativement stables durant la période de 2005 à 2010, au cours de laquelle les revenus moyens ont augmenté de 17 % pour les ménages et de 11 % pour les particuliers (jusqu'en 2009). Au Nunavut, les revenus moyens ont également augmenté de 15 % pour les ménages et de 12 % pour les particuliers durant la période en question, mais la hausse de l'emploi dans le secteur minier ne fait que commencer.

Les données permettant d'interpréter l'indicateur sur les revenus des collectivités à la suite d'activités d'exploitation minière dans le Nord ne sont pas disponibles. Cependant, il est possible d'affirmer que les revenus des collectivités provenant des activités minières sont générés par l'emploi et les ententes sur les répercussions et les avantages avec les sociétés minières. Les représentants de l'industrie minière ont mentionné des investissements dans les écoles, la formation et les installations dans le Nord et d'autres avantages économiques; ces avantages pour le Nord découlent de l'exploitation minière. Pour améliorer les avantages provenant de l'activité minière, les répondants estiment qu'il est nécessaire d'offrir davantage de programmes de formation pour améliorer la capacité des résidents du Nord à participer à l'exploitation minière, ainsi que de résoudre les revendications territoriales non réglées et de bâtir des partenariats plus solides entre le gouvernement et l'industrie pour éliminer les obstacles au développement.

Des études de cas d'une mine de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest et d'une mine d'or au Nunavut ont toutes les deux conclu que les mines ont apporté des avantages substantiels aux collectivités dans les environs des projets, de même que des emplois aux Autochtones et autres résidents du Nord. Ekati figure parmi les trois principaux employeurs du secteur minier des Territoires du Nord-Ouest; il constitue l'employeur le plus important de résidents du Nord dans les Territoires du Nord-Ouest, en plus de dépasser régulièrement ses cibles d'emploi autochtone. Les résidents du Nord représentent plus de la moitié de la main-d'œuvre totale et plus du tiers de celle-ci est composé d'Autochtones. De plus, près de la moitié des postes sont des emplois qualifiés ou professionnels. Le programme de partenariat communautaire de la mine de diamants d'Ekati offre un soutien financier et en nature aux collectivités locales pour les projets visant à promouvoir la sécurité, le développement de la jeunesse, les activités culturelles et artistiques dans la collectivité et le bien-être social. L'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuits qui est en place pour la mine d'or de Meadowbank a également entraîné beaucoup d'emplois et d'autres avantages pour les collectivités locales. Environ le quart de la main d'œuvre provient du Nunavut, bien que la plupart des emplois soient non qualifiés. Un rapport de 2009 produit par le comité de surveillance socioéconomique pour la mine d'or de Meadowbank a conclu que la mine a généré des retombées positives pour les Inuits et les résidents du Nord dans la région de Kivalliq.

Les groupes autochtones ont mentionné que le gouvernement fédéral devrait leur faire part plus rapidement des projets de mise en valeur dans leur région, ce qui leur permettrait d'améliorer leur planification avant que les entreprises ne commencent leurs travaux. Le développement des entreprises autochtones pour le soutien et l'approvisionnement des mines en activité, tout particulièrement les mines de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest, s'est avéré important pour le développement économique dans les collectivités autochtones. Les avantages économiques futurs pour les collectivités autochtones seront plus importants si une infrastructure d'affaires autochtone comparable est mise sur pied pour l'exploration minière. Le personnel d'AADNC a déterminé les risques ultérieurs pour l'emploi et les retombées économiques pour les résidents du Nord lorsque des mines de diamants ferment leurs portes parce que l'activité d'exploration actuelle n'est pas en mesure de soutenir l'industrie.

Résultat intermédiaire 4 : Formation et occasions d'affaires pour les Autochtones et résidents du Nord

Peu de renseignements permettant d'interpréter les indicateurs en lien avec la formation et les emplois qui y sont associés étaient disponibles. Quant aux postes de formation, les rapports de surveillance socioéconomiques les plus récents produits par la mine de diamants de Diavik et la mine de diamants de Snap Lake indiquent que les exploitants miniers ont pris des engagements à l'égard de l'embauche et de la formation d'apprentis dans les métiers qualifiés. Seul le rapport de la mine de diamants d'Ekati fournit un exposé détaillé sur l'état des apprentis ou des compagnons formés et qualifiés autochtones ou résidents du Nord. En 2009, 81 % des apprentis à la mine d'Ekati étaient des résidents du Nord, dont 70 % étaient des Autochtones. Les renseignements sur le nombre d'affectations de formation terminées ne sont pas disponibles. Ekati offre également un programme de formation pour les métiers liés à l'industrie minière destiné aux résidents du Nord et aux Autochtones qui contribue aux efforts de l'entreprise visant à pourvoir les postes professionnels et qualifiés de la mine par ces groupes. En outre, il y avait

peu de renseignements directement en lien avec les résultats des formations à l'emploi. Deux des mines de diamants embauchent des personnes pour leur offrir de l'expérience de travail, notamment le volet de formation en cours d'emploi du programme d'apprenti.

Les documents et les données sur le nombre de nouvelles entreprises autochtones et les nouvelles entreprises dans le Nord n'étaient pas disponibles. Les documents sur les dépenses des sociétés minières pour des achats effectués auprès d'entreprises du Nord et autochtones indiquent que ces dépenses étaient substantielles et ont augmenté au cours de la période de 2006 à 2009 et que les achats effectués auprès de ces entreprises constituaient une part importante des dépenses totales. L'étude de cas au sujet d'une mine d'or indiquait qu'environ 36 % des coûts de l'entreprise en construction minière étaient dépensés auprès d'entreprises détenues par des Inuits (273 des 749 millions de dollars en 2009).

Les représentants de l'industrie minière et d'autres intervenants étaient presque unanimes sur le fait que l'activité minière a offert beaucoup d'occasions de formation et d'emploi pour les Autochtones et d'autres résidents du Nord. Les grandes sociétés possédant et exploitant les trois mines de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest en ont formé et embauché un grand nombre, ce qui caractérise les endroits dans le Nord où les mines sont développées et dont la production est entamée. Agnico-Eagle, qui exploite la mine d'or Meadowbank au Nunavut, a indiqué que l'entreprise a fourni plus de 4 500 heures de formation aux employés du Nunavut jusqu'en 2009. En général, les petites sociétés minières n'ont pas formé ni embauché des personnes du Nord.

Un certain nombre de nouveaux programmes de formation technique en lien avec le domaine minier ont vu le jour dans le Nord au cours des dernières années. Les programmes de formation avec des volets en classe ont été pilotés par la Mining Training Society au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, le Collège Aurora dans les Territoires du Nord-Ouest et le Collège de l'Arctique du Nunavut. Les programmes de formation de la Mining Training Society sont adaptés aux besoins de l'industrie, par exemple le besoin récent de programmes en lien avec l'exploitation souterraine.

4.6 Pétrole et gaz

Résultat immédiat 1 : Augmentation de l'exploration et de la présence des entreprises dans le Nord

AADNC est responsable de la gestion de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières sur les terres publiques dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans la région extracôtière du Nord. La gestion des ressources pétrolières dans les secteurs de compétence fédérale au nord du 60^e parallèle est régie par deux lois fédérales : la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*.

La Direction générale du pétrole et du gaz du Nord d'AADNC gère l'attribution des droits pour le Ministère et délivre les permis de prospection, les permis de découverte importante et les licences de production. Le Ministère offre chaque année à l'industrie l'occasion d'obtenir des droits de prospection au moyen du processus de cycle d'appel suivant :

1. Déclarations d'intérêt de l'industrie et indications de soutien des collectivités.
2. Demande de commentaires par les collectivités, ainsi que d'autres organismes gouvernementaux et ministères.
3. Appel de demandes de désignations, qui permet à l'industrie de préciser les lots de terre d'intérêt à inclure ultérieurement à l'appel d'offres.
4. Appel d'offres, par lequel les entreprises intéressées soumissionnent en vue d'obtenir des permis de prospection pour des lots (ou parcelles) de terre en prenant des engagements financiers et autres, selon lesquels elles entreprendront les activités de prospection. Les soumissionnaires retenus sont choisis en fonction de l'importance de l'engagement financier.
5. Délivrance et gestion des permis de prospection.

Au cours des deux dernières années dans les Territoires du Nord-Ouest, l'activité de prospection pétrolière et gazière est revenue aux niveaux précédents à la suite d'une forte baisse en 2008-2009 en raison du ralentissement économique. L'excellente réponse au plus récent processus d'appel d'offres a permis à l'année 2011 d'être la plus active au cours de la période d'évaluation. L'activité de prospection au Nunavut était négligeable, puisqu'aucune entreprise n'a répondu à l'appel de demandes de désignation et aucun permis de prospection n'a été délivré.

De 2006 à 2011, la tendance du nombre d'hectares autorisés par un permis de prospection pétrolière et gazière ressemble à celle du nombre de permis de prospection délivré. Les nombres se situaient dans la fourchette de 2006 à 2008, ont chuté à zéro en 2009, ont augmenté pour s'approcher des niveaux précédents en 2010, puis ont atteint un nouveau sommet en 2011 en raison du nombre grandissant d'entreprises qui ont soumis des propositions en vue d'obtenir les permis de prospection. Les principaux facteurs ayant eu des répercussions sur le nombre d'hectares autorisés pour la prospection pétrolière et gazière au cours de la période d'exploration ont été le ralentissement économique en 2008-2009 et la baisse temporaire des prix des produits de base.

Vingt sociétés ont obtenu un total de 29 nouveaux permis pour les activités de prospection pétrolières et gazières entre 2006 et 2011. Un total de 10 sociétés n'ayant jamais participé à ce type d'activité dans le Nord ont obtenu de nouveaux permis de prospection au cours de cette même période.

Dans l'ensemble, l'industrie est satisfaite de la façon dont AADNC gère le processus de délivrance de permis et de licences (le cycle d'appel). De récentes modifications apportées à la procédure (p. ex. une modification des modalités entrée en vigueur cette année accorde six mois aux entreprises pour confirmer leur volonté de respecter leur engagement ou leur soumission, ce qui leur permet d'éviter de perdre leur dépôt si elles sont incapables de conclure une entente avec la collectivité possédant la parcelle de terre), ainsi que des efforts du bureau régional pour susciter la participation des collectivités et des entreprises dans le processus, ont contribué à faire de l'attribution des droits de 2011 la plus réussie depuis plusieurs années, avec un total de 530 millions de dollars pour des travaux de prospection sur 11 parcelles de terre dans la partie centrale de la vallée du Mackenzie.

L'industrie a félicité AADNC pour son rôle dans certaines initiatives de développement pétrolier et gazier, par exemple le processus d'Évaluation environnementale régionale de Beaufort. Elle a également fait l'éloge du personnel du bureau régional pour son haut niveau de compétence et pour l'excellent travail effectué avec les ressources disponibles. Néanmoins, les intervenants du gouvernement et de l'industrie ont qualifié comme étant problématiques certains autres facteurs en lien avec les processus réglementaires pour la prospection pétrolière et gazière. Il est important de noter que la plupart de ces facteurs se trouvent dans des secteurs dont la Direction générale du pétrole et du gaz du Nord n'est pas responsable. Les représentants d'un projet pétrolier et gazier en exploitation ont caractérisé le contexte de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest de lent, compliqué, coûteux et non propice à l'augmentation de la prospection pétrolière et gazière. Les représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont reconnu que le système réglementaire pour le pétrole et le gaz dans les Territoires du Nord-Ouest constitue un facteur de dissuasion pour l'investissement, mais ils attribuent ce phénomène à l'application inégale des règlements (non précisés), ce qui représente une incertitude pour les sociétés pétrolières et gazières.

Selon un consensus parmi les membres de l'industrie, AADNC devrait continuer à soutenir le développement pétrolier et gazier dans le Nord en réduisant la période nécessaire pour traiter les demandes de permis, en simplifiant et en accélérant le processus réglementaire, puis en renforçant le rôle du Ministère par la sensibilisation du public au sujet de l'industrie et des avantages du développement. Les répondants autochtones n'ont pas formulé de commentaires au sujet du développement pétrolier et gazier en particulier, mais continuent d'adhérer aux structures et aux processus existants pour les demandes de permis et de licence ainsi que pour les évaluations environnementales. De plus, même s'ils reconnaissent qu'une certaine simplification serait bénéfique, ils sont réticents à soutenir l'apport de modifications structurelles importantes aux processus actuels.

La seule mise en garde que l'industrie pétrolière et gazière a formulée au sujet de sa promotion effectuée par AADNC était attribuable aux multiples rôles que le gouvernement fédéral doit jouer dans le Nord.

Résultat immédiat 2 : Exploitation de ressources fondée sur des données probantes qui accommode les intérêts environnementaux, sociaux et économiques

Les documents montrent qu'un ensemble important d'éléments pouvant orienter l'exploitation des ressources est directement lié aux intérêts environnementaux, que quelques éléments le sont avec les intérêts économiques et que très peu de données sont liées aux intérêts sociaux. Les documents montrent également que beaucoup d'efforts sont déployés par AADNC et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux pour rassembler, analyser et interpréter des données en lien avec les dimensions environnementales de l'exploitation des ressources.

La plupart des répondants de l'industrie pétrolière et gazière croient qu'il n'y a pas de juste équilibre entre les aspects économiques, environnementaux et sociaux pris en compte. Ils estiment que les aspects environnementaux ont beaucoup trop de poids dans les décisions

relatives à l'exploitation des ressources et qu'un grand nombre de ces décisions ne sont pas fondées sur des principes scientifiques éprouvés.

Résultat immédiat 3 : Collectivités participant à l'exploitation des ressources

AADNC et d'autres organismes du gouvernement fédéral sont orientés par les ententes sur les revendications territoriales dans leurs consultations avec les collectivités. Lorsque cela est pertinent, AADNC mène des consultations en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Direction générale du pétrole et du gaz du Nord a entrepris des initiatives de participation et de consultation importantes à l'égard des projets de développement et leurs activités connexes, pour lesquels le Ministère a la responsabilité de consulter les collectivités autochtones et du Nord. Pour certaines de ces initiatives, le Ministère agissait seul (p. ex. les interactions du bureau régional des Territoires du Nord-Ouest avec les Premières Nations au sujet de l'ouverture de parcelles de terre à la prospection) alors que d'autres demandaient la participation de multiples intervenants (p. ex. les consultations en lien avec le projet gazier Mackenzie).

Les renseignements permettant d'interpréter les indicateurs de participation communautaire dans l'élaboration des ententes sur les répercussions et les avantages, ainsi que d'autres processus en lien avec l'exploitation des ressources, ne sont pas facilement accessibles à partir de documents ou de sources de données provenant du Ministère ou d'ailleurs. Il est important de noter que les ententes sur les répercussions et les avantages constituent des ententes privées et que AADNC ne recueille pas de renseignements à leur sujet et ne peut établir de processus en vue de les conclure. La Direction générale du pétrole et du gaz du Nord a fixé des lignes directrices pour les exigences en matière de retombées économiques dans le Nord des plans de retombées économiques pour le Canada (en vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et approuvées par le ministre), qui ont été révisées au cours des dernières années et sont assujetties aux consultations avec les intervenants.

Selon des représentants de l'industrie, il existe une certaine incertitude au sujet des responsabilités respectives du gouvernement et de l'industrie en ce qui concerne la participation communautaire. Selon les renseignements ministériels, il est très clair que les entreprises sont fortement encouragées, voire forcées, à consulter les collectivités qui puissent être touchées par leurs propositions de développement pétrolier ou gazier. Cependant, les exigences particulières varient en fonction des circonstances et les entreprises doivent examiner les cas antérieurs ou les précédents (p. ex. de l'Office national de l'énergie et des offices des terres et des eaux), ou se fonder sur leur expérience et leur expertise pour obtenir une meilleure compréhension de leurs responsabilités.

Les représentants de l'industrie estiment que les consultations communautaires des projets de développement pétrolier et gazier sont généralement appropriées et tenues de manière constante. Les représentants d'AADNC au bureau régional des Territoires du Nord-Ouest jugent que l'industrie comprend mieux qu'avant l'importance des consultations communautaires et que les entreprises consultent les collectivités plus fréquemment. Les représentants de l'industrie aimeraient avoir une définition plus claire des rôles respectifs du gouvernement et de l'industrie concernant la participation communautaire et la consultation. L'industrie voudrait également que

AADNC joue un rôle plus important dans la promotion des occasions potentielles et des avantages associés au développement pétrolier et gazier.

Selon les collectivités du Nord, la qualité de l'engagement varie d'une entreprise à l'autre; certaines d'entre elles fournissent beaucoup d'information et sont réellement collaboratrices, alors que d'autres arrivent à peine à assumer une responsabilité. Cependant, les collectivités semblent satisfaites du processus de négociation des ententes sur les répercussions et les avantages. Une préoccupation a été soulevée concernant les audiences dans le cadre de l'examen des répercussions environnementales. Récemment, les représentants d'AADNC dans les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas toujours assisté aux audiences tenues dans les collectivités en raison de contraintes budgétaires et les répondants autochtones des Territoires du Nord-Ouest considèrent cette situation comme inappropriée et comme une « abdication » des responsabilités du Ministère, qui doit s'assurer que les meilleurs renseignements possible sont présentés au cours du processus d'évaluation.

Résultat immédiat 4 : Rendement équitable sur les recettes d'exploitation à l'État

Selon les rapports annuels de la Direction générale du pétrole et du gaz du Nord de 2006 à 2010, les redevances reçues de la production pétrolière et gazière dans les territoires les plus au nord, de 2006 à 2010, sont les suivantes :

- 2010 – 15 762 287 \$
- 2009 – 18 876 656 \$ (comprend un dépôt de 4 millions de dollars pour une évaluation de vérification prévue. Le montant final dû sera confirmé en 2011.)
- 2008 – 30 381 061 \$
- 2007 – 25 078 071 \$
- 2006 – 30 477 442 \$

Les recettes en redevances ont diminué de 2006 à 2011 principalement en raison d'une diminution de la production pétrolière et gazière. Il existe peu de données pouvant servir à comparer le régime de redevances en vigueur dans d'autres régions du Nord. Selon un sondage de l'Institut Fraser, dans lequel les répondants notaient les régimes de redevances (modalités fiscales) des régions autour du monde, les Territoires du Nord-Ouest n'occupaient pas une bonne place au classement par rapport aux autres régions. Néanmoins, près des deux tiers (62 %) des entreprises qui ont répondu n'ont pas indiqué que les modalités fiscales dissuadaient les investissements dans le secteur du pétrole et du gaz dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dans l'ensemble, l'industrie est satisfaite du fait que le régime de redevances pour la production pétrolière et gazière est juste et approprié. Le régime fiscal et les taux de redevances, tels qu'ils sont, ont peu d'influence sur leurs décisions d'investissement. Les représentants des propriétaires et des exploitants d'un projet pétrolier et gazier en production ont mentionné que le régime de redevances dans le Nord est concurrentiel vis-à-vis de celui des autres régions canadiennes et qu'il est satisfaisant pour l'entreprise. Les représentants d'AADNC croient également que les taux de redevances offrent un rendement équitable pour l'État.

Résultat intermédiaire 1 : Emploi, formation et avantages connexes pour les Autochtones et les résidents du Nord

Le gouvernement du Canada a conclu des ententes sur les revendications territoriales globales avec les groupes autochtones dans le Nord, notamment dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi qu'avec les Dénés et les Métis du Sahtu, les Gwich'in, les Inuvialuit et les Tlicho, de même qu'avec les Inuits du Nunavut. Ces ententes prévoient le partage avec les groupes mentionnés des redevances sur les ressources perçues sur les terres publiques. La Direction générale du pétrole et du gaz du Nord a fourni des renseignements sur la formule de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources (ententes sur le partage des redevances avec les groupes autochtones du Nord, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord, AADNC). Les formules présentées dans le tableau suivant s'appliquent aux redevances totales perçues provenant de toutes les activités liées aux ressources, notamment le pétrole, le gaz, l'exploitation minière, les diamants et le gravier.

Ententes de partage des redevances avec les groupes autochtones dans le Nord

Groupe autochtone	Entente	Redevances, en % des revenus	
<i>Région du Mackenzie</i>		<i>Sur le premier 2 M\$ de revenu</i>	<i>Sur les revenus de plus de 2 M\$</i>
Gwich'in	Entente sur la revendication territoriale des Gwich'in	7,500 %	1,50 %
Dénés et Métis du Sahtu	Revendication territoriale du Sahtu	7,500 %	1,50 %
Tlicho	Entente sur la revendication territoriale des Tlicho	10,429 %	2,086 %
Deh Cho	Entente provisoire sur le développement des ressources	12,250 %	2,450 %
<i>Région du Nunavut</i>			
Inuits	Accord sur les revendications territoriales du Nunavut	50,00 %	5,00 %

Les négociations avec les Premières Nations du Deh Cho pour conclure une entente sur le règlement de revendications territoriales sont en cours, mais une entente provisoire sur le développement des ressources est en place.

Des négociations de règlement, comprenant le partage des revenus d'exploitation des ressources, sont également en cours avec les Dénés de l'Akaiicho et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest.

En ce qui concerne le règlement avec les Inuvialuit, au lieu d'obtenir un partage des redevances des terres publiques, les Inuvialuit ont reçu une plus grande quantité de terres privées, pour lesquelles ils ont obtenu la totalité des redevances à des taux qu'ils ont eux-mêmes déterminés. Par conséquent, puisqu'elles diffèrent de celles des régions plus au sud dans la vallée du Mackenzie, les redevances de ressources des terres publiques dans la région désignée des Inuvialuit ne sont pas assujetties au partage de redevances.

**Contribution du pétrole et du gaz aux revenus de ressources partagés
avec les groupes autochtones :
2008-2010 (en milliers de dollars)**

	2008 ¹	2009	2010	Total
Gwitch'in	575,7 \$	403,1 \$	356,4 \$	1 335,2 \$
Sahtu	575,7 \$	403,1 \$	356,4 \$	1 335,2 \$
Tlicho	801,7 \$	561,3 \$	496,2 \$	1 859,2 \$
Deh Cho	940,3 \$	658,5 \$	582,2 \$	2 181,0 \$
Total	2 893,4 \$	2 026,0 \$	1 791,2 \$	6 710,8 \$

1. Les données de 2008 peuvent changer selon les résultats d'une vérification effectuée récemment.

Bien qu'il existe beaucoup de renseignements concernant l'emploi, la formation et les avantages connexes pour les Autochtones et les résidents du Nord découlant des activités de l'industrie pétrolière et gazière, il y a peu de données quantitatives sur les avantages précis. Ces données limitées illustrent le stade précoce de développement dans les Territoires du Nord-Ouest de deux façons : il y a un nombre restreint de projets de prospection et les activités de prospection, qui ne constituent que la première étape, ne génèrent pas les mêmes retombées que le stade de production.

Les renseignements fournis par la Direction générale du pétrole et du gaz du Nord indiquent que le nombre total d'emplois directs pour les Autochtones et les autres résidents du Nord découlant des projets pétroliers et gaziers en mer s'élève à 147 années-personnes au cours de la période d'évaluation. Cela représente environ le quart du nombre total d'emplois générés par les activités de développement pétrolier et gazier en mer. Les renseignements sur le type d'emploi en mer, la formation ayant mené à ces postes, ainsi que les données relatives à l'emploi ou à la formation en milieu de travail ne sont pas disponibles. Les données sur l'emploi pour les activités côtières de développement pétrolier et gazier ne sont pas disponibles non plus. Un nouveau système de suivi pour l'industrie côtière fournira ultérieurement des données sur l'emploi et d'autres avantages.

Selon les plans de retombées économiques pour le Canada que les entreprises doivent soumettre avant de recevoir l'autorisation de procéder à des travaux dans le secteur pétrolier et gazier, ces entreprises sont invitées à prendre d'abord en considération les Autochtones et d'autres résidents du Nord, à l'échelle locale, ainsi que les entreprises de cette région. Dans un plan de retombées économiques pour le Canada, une entreprise proposant des travaux ou des activités dans le domaine pétrolier et gazier doit décrire les principes, les stratégies et les procédures qui garantissent aux Canadiens et aux entreprises canadiennes une possibilité équitable de participer pleinement au projet. Le Ministère exige également qu'une entreprise surveille et produise des rapports sur la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre d'un tel plan. Les données sur le revenu disponible des ménages ne sont pas suffisamment détaillées pour effectuer des comparaisons entre les hausses globales et les hausses attribuables aux emplois dans les secteurs d'activité en lien avec le pétrole et le gaz.

Une étude de cas sur un projet pétrolier et gazier a déterminé que les opinions des intervenants variaient beaucoup au sujet du plan de retombées économiques de Cameron Hills concernant l'emploi, la formation et les autres avantages fournis aux Autochtones et aux autres résidents du Nord. Des représentants de Paramount Resources estiment que le plan de Cameron Hills est

équitable et approprié. Ils affirment que la société a octroyé des contrats aux entreprises autochtones et nordiques même si celles-ci ne présentaient pas l'offre la plus basse et n'avaient pas la pleine capacité de fournir les produits ou services. Parallèlement, des représentants des Premières Nations du Deh Cho affirment que le plan était totalement insatisfaisant. Le manque d'ententes sociales et environnementales pour le développement de Cameron Hills a également fait l'objet de critiques.

Les données sur le nombre global de « postes de formation » offerts et acceptés par les résidents du Nord ne sont pas disponibles. Des renseignements fournis par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest indiquent que des formations formelles et en milieu de travail sont accessibles aux personnes qui souhaitent travailler dans l'industrie pétrolière et gazière ou à la recherche d'une promotion au sein de l'industrie.

Les avantages sur le plan de l'emploi et de la formation pour les Autochtones et les autres résidents du Nord que génèrent les activités de développement pétrolier et gazier ont été limités jusqu'ici par la quantité limitée de production. Néanmoins, tous les répondants estiment que davantage d'occasions de formation sont désormais offertes aux Autochtones et aux autres résidents du Nord en raison de l'activité pétrolière et gazière. La plupart des répondants pensent que AADNC a réellement contribué à augmenter les occasions de formation et d'emploi. Dans le but de promouvoir le développement et d'augmenter le nombre d'occasions de formation et d'emploi, l'industrie aimerait que AADNC joue un rôle plus important dans l'éducation des collectivités au sujet des différences entre la prospection et l'extraction. Selon l'avis général dans l'industrie, les attentes irréalistes des collectivités au sujet de l'argent et d'autres avantages pouvant être générés par la prospection constituent un obstacle aux activités de prospection subséquentes, puisque ces attentes compliquent les négociations entre les collectivités et les entreprises en vue d'obtenir des ententes acceptables par les deux parties.

Résultat intermédiaire 2 : Possibilités économiques importantes pour les collectivités du Nord (et les autres provinces)

Les renseignements disponibles signalent des avantages considérables pour certaines collectivités dans le Nord, avec un fort potentiel pour le futur. Même si l'industrie pétrolière et gazière dans le Nord en est encore aux premiers stades de développement, les investissements actuels dans ce secteur constituent déjà une part importante des économies territoriales et locales. Les avantages et les retombées générés par le développement pétrolier et gazier dans le Nord comprennent des avantages directs pour les collectivités autochtones et du Nord (mentionnés dans les plans de retombées économiques pour le Canada et les ententes privées sur les avantages) : des investissements effectués par l'industrie, l'impact à l'échelle territoriale des contributions pétrolières et gazières sur l'économie des Territoires du Nord-Ouest ainsi que des avantages socioéconomiques induits découlant des activités pétrolières croissantes. La contribution du secteur pétrolier et gazier au produit intérieur brut (comprenant l'extraction, les travaux d'ingénierie et les pipelines) se chiffre (environ) entre 451 et 627 millions de dollars par année au cours des cinq dernières années de données fournies par Statistique Canada (2003 à 2007), ce qui représente environ 12 à 15 % du produit intérieur brut du territoire. Ces totaux ne comprennent pas les activités de soutien associées au pétrole et au gaz ou les réactions en chaîne sur les autres secteurs. Selon les calculs de l'association canadienne des producteurs pétroliers,

les dépenses nettes en espèce des sociétés pétrolières et gazières dans le Nord vont de 328 à 593 millions de dollars au cours des dernières années.

Les documents et les données ne sont pas disponibles pour quantifier le nombre de nouvelles entreprises ayant ouvert leurs portes grâce au développement pétrolier et gazier. Il existe une preuve indirecte des possibilités économiques générées dans les collectivités du Nord par les dépenses des sociétés pétrolières et gazières dans les entreprises autochtones et du Nord. Le total des dépenses s'élève à 54,5 millions de dollars dans ces entreprises. Les achats effectués dans les entreprises autochtones et d'autres entreprises du Nord ont connu une augmentation au cours de la période de 2008 à 2010, par rapport à la période de 2006 à 2007. Les données indiquent une tendance semblable pour les achats effectués par les autres entreprises canadiennes (c.-à-d. qui ne proviennent pas du Nord), sans toutefois montrer une augmentation aussi marquée en 2009.

Les avantages générés par les activités de production pétrolière et gazière ne profitent pas à toutes les collectivités. Cela s'illustre par le projet pétrolier et gazier de Cameron Hills, l'un des deux seuls projets en exploitation dans les Territoires du Nord-Ouest. Cameron Hills est un petit projet pétrolier et gazier qui, au moment d'effectuer l'étude de cas, n'employait que 10 employés à temps plein, dont trois étaient des Autochtones provenant des collectivités environnantes, et pour lequel l'exploitation ne durait que trois mois par année. Les représentants de l'entreprise ont mentionné que 25 % des 4,5 millions de dollars dépensés sur le projet en 2011 représentaient des achats effectués auprès des entreprises du Nord. Les représentants des Premières Nations critiquaient les faibles avantages et occasions associés au projet. Les représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont convenu que peu de membres des collectivités locales ont obtenu du travail pour ce projet, principalement en raison de sa petite taille.

Néanmoins, presque tous les répondants ont admis que les niveaux globaux d'activité pétrolière et gazière ont amené de l'argent et des emplois aux collectivités et des revenus d'impôt aux gouvernements territoriaux. La majorité des répondants estimait que les avantages étaient appropriés pour le Nord, selon l'ampleur des activités de prospection et des niveaux de production. Tous les répondants de l'industrie veulent augmenter à la fois les niveaux d'activité et les avantages économiques pour les collectivités du Nord. Les répondants ont relevé de l'incertitude au sujet des règlements et des procédures appropriées, des différents programmes des gouvernements et des organismes de réglementation, ainsi que l'absence d'une méthode claire et cohérente pour examiner les demandes relatives à l'utilisation des terres en tant qu'obstacles au développement ultérieur.

Résultat intermédiaire 3 : Acceptation sociale de l'exploitation des ressources

Les documents et les données contiennent peu de renseignements au sujet de l'acceptation sociale de l'exploitation des ressources. Cependant, tous les répondants des entrevues ont convenu que l'exploitation des ressources s'harmonise aux priorités de la plupart des groupes autochtones et autres résidents du Nord dans les régions où les revendications territoriales ont été réglées. Il est plus difficile de déterminer le degré d'harmonisation dans les régions des Territoires du Nord-Ouest où les revendications territoriales ne sont pas réglées, car les discussions sur la mise en valeur y sont plus compliquées et l'incertitude y est plus prononcée au sujet des avantages générés par le développement pétrolier et gazier. Par exemple, selon les

entrevues effectuées dans le cadre de l'étude de cas sur les projets pétroliers et gaziers, les collectivités de la région de Cameron Hills n'étaient pas satisfaites de leur niveau de participation dans le développement pétrolier et gazier.

Le bureau régional des Territoires du Nord-Ouest d'AADNC a souligné que le temps nécessaire pour établir des relations avec les personnes dans les collectivités qui connaissent moins l'exploitation des ressources est plus long, de même que pour instaurer une confiance qui permet de discuter ouvertement et objectivement des coûts, des avantages et des répercussions du développement pétrolier et gazier. Les représentants de l'industrie estiment que le développement pétrolier et gazier cadre bien avec les besoins et les priorités des résidents du Nord et que les possibilités économiques en découlant sont plus importantes que jamais. Les représentants du bureau régional du Nunavut d'AADNC et du gouvernement du Nunavut ont mentionné des circonstances semblables dans leur territoire, où les relations avec la collectivité et le partage de renseignements sont la clé de l'acceptation du développement. L'industrie apprécie le soutien apporté par le personnel d'AADNC, qui contribue à informer et à éduquer les résidents du Nord au sujet du développement pétrolier et gazier.

Résultat intermédiaire 4 : Connaissance environnementale pour l'exploitation des ressources

Le consensus veut que la connaissance environnementale soit essentielle pour prendre des décisions éclairées au sujet de l'exploitation de ressources. Le Ministère a conçu et mis en œuvre l'outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières en tant qu'outil pour recueillir, intégrer et diffuser la connaissance environnementale pour un large éventail de promoteurs, d'utilisateurs et d'intervenants. L'outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières n'est pas en place depuis assez longtemps pour que son efficacité soit documentée.

Selon les résultats d'une récente audience publique tenue à Norman Wells, certains représentants des collectivités estiment qu'il faut en faire plus pour intégrer le savoir traditionnel dans les décisions de développement.

La vision des intervenants diffère quant à l'utilisation des connaissances environnementales dans la prise de décisions relatives au développement pétrolier et gazier. Les représentants de l'industrie ont tendance à penser que la science environnementale est valable, mais que celle-ci est appliquée de manière inappropriée dans le processus réglementaire, ce qui peut mettre l'accent sur des détails mineurs au détriment de la vision d'ensemble. Les représentants d'AADNC ont convenu que la science environnementale est bonne, mais qu'il existe des problèmes d'utilisation de la connaissance en raison de l'accessibilité aux sources de données. Le PSEC a été reconnu en tant que programme qui contribuera à résoudre ce problème. Les représentants du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest consultés dans le cadre de la présente évaluation ont des opinions différentes au sujet de l'utilisation de la science environnementale. Certains étaient en accord et d'autres en désaccord sur le fait que la science environnementale est utilisée de manière appropriée dans les décisions de mise en valeur des ressources.

5. Conclusions de l'évaluation – Rendement (Efficience et économie)

L'évaluation a révélé qu'aucun coût imprévu important n'a été associé aux programmes et que, de façon générale, les objectifs de ces derniers ont été atteints tout en respectant le budget, à l'exception des nouvelles demandes qui ont nécessité d'apporter des modifications aux budgets établis. Les contraintes budgétaires ont nui à la capacité des programmes de répondre à la demande croissante aussi efficacement qu'il est souhaitable, mais cette situation n'a pas eu d'incidence sur les dépenses. Le principal problème relatif au budget est que, bien que les budgets accordés dans la plupart des secteurs demeurent à des niveaux qui représenteraient les niveaux d'activité en vigueur il y a 10 ans, la demande de services a augmenté de façon considérable et devrait augmenter encore plus, étant donné que la mise en valeur des ressources suit son cours et que les processus de réglementation doivent permettre de répondre à la demande.

5.1 Initiative d'amélioration de la réglementation

Comme il a été mentionné précédemment, l'Initiative d'amélioration de la réglementation, le PSEC et le PSGN sont aux premières étapes de leur développement, et l'évaluation était axée sur les questions de pertinence et de mise en œuvre hâtive. Au lieu d'être présentées dans une section réservée à la « mise en œuvre hâtive » dans le rapport, les constatations concernant ces programmes sont présentées dans la présente section portant sur le rendement. Il est à noter que les attentes liées aux résultats des programmes sont très faibles en ce moment. L'évaluation a constitué une occasion d'examiner les progrès réalisés jusqu'à maintenant.

Extrait 1 : Des mesures législatives nouvelles et modifiées, qui tiennent compte des préoccupations des intervenants à l'égard des régimes de réglementation du Nord, sont prêtes à être présentées

Le document intitulé *Key Legislative and Regulatory Developments to Improve the Process in Northern Project Development* (mai 2011) constitue la source de référence la plus récente sur l'état de la préparation des mesures législatives nouvelles et modifiées. Le document indique ce qui suit :

Mesures législatives	État	Notes explicatives
<i>Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut</i>	Le projet de loi a été présenté pour la première fois à la Chambre des communes en mai 2010. Il est prêt à être présenté de nouveau.	La loi constituera un cadre législatif pour l'évaluation environnementale et la planification de l'utilisation des terres au Nunavut.
<i>Loi sur les droits de surface des Territoires du Nord-Ouest</i>	Le projet de loi devrait être présenté en avril 2012.	La loi fournira un processus unique pour la résolution de conflits entre les propriétaires de terres (les titulaires de droits de surface) et les titulaires de droits miniers (titulaires de droits sur le sous-sol des terres) qui ne sont pas

		parvenus à négocier une entente en matière d'accès.
<i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>	Le projet de loi devrait être présenté en juin 2012.	La loi servira à clarifier les termes, à fixer les échéances, à établir les seuils ainsi qu'à éliminer les répétitions et prévoira peut-être la restructuration de l'Office.
<i>Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest</i>	Le projet de loi devrait être présenté en mars 2013.	La loi définira les compétences de l'Office et rendra sa structure et son processus de nomination en accord avec la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i> .
<i>Loi sur l'Office des droits de surface du Yukon</i>	Le projet de loi devrait être présenté en avril 2012.	La loi prévoira l'indemnisation et l'immunité des membres et des employés de l'Office.
Règlements nouveaux et modifiés	Printemps et été 2012	Ils permettront de combler les écarts et d'améliorer ainsi la certitude et la prévisibilité.

Les documents montrent un effort constant, qui précède le Plan d'action et qui continue depuis 2010, visant à améliorer le processus de réglementation dans le Nord par l'entremise de consultations. Les documents fournissent des preuves de communication continue, de planification de consultations officielles ainsi que de l'intention claire de la part d'AADNC d'inclure les intervenants dans l'examen des questions d'amélioration et dans la détermination des solutions pour équilibrer l'éventail de besoins et de préoccupations. De plus, ils montrent clairement que des mesures législatives en lien avec l'amélioration de la réglementation sont en train d'être élaborées ou modifiées (et, dans un cas, présentées à la Chambre des communes).

Il est trop tôt dans le processus pour évaluer les résultats de la réforme de la réglementation dans le Nord par rapport aux préoccupations des intervenants étant donné que la majeure partie de la réforme s'est amorcée en 2010 ou après et est toujours à l'étape de consultation. Le Ministère dispose d'une documentation amplement suffisante sur les préoccupations des intervenants à l'égard de toute l'étendue des questions examinées, mais à cette étape, il est impossible d'évaluer la mesure dans laquelle les consultations mèneront aux modifications proposées qui répondent à ces préoccupations. Dans l'ensemble, les fonctionnaires d'AADNC estiment que le Ministère est parvenu jusqu'à présent à une entente sur la réforme de certains aspects de la réglementation et que les modifications à apporter à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* ainsi que plusieurs autres aspects du changement de réglementation sont encore à l'étape de consultation. De façon générale, les intervenants des Territoires du Nord-Ouest n'ont pas émis de jugement sur les orientations empruntées, car les questions qui les préoccupent le plus, présentées dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, n'ont pas encore été résolues. Par contre, à part l'industrie, le processus de consultation de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et la mesure dans laquelle les opinions exprimées seront finalement prises en considération étaient sources de sérieuses préoccupations. Les intervenants disent craindre que le gouvernement n'ait déjà déterminé certaines des modifications qui seront apportées au régime de réglementation des Territoires du Nord-Ouest et qu'aucun processus authentique de collaboration ne soit mis en place pour réaliser le changement de réglementation. Jusqu'à maintenant, l'expérience a été manifestement positive au Nunavut, le processus de la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* ayant été considéré comme une convergence d'intérêts.

Extrant 2 : Élaboration des modifications de la réglementation, des politiques ainsi que des programmes qui correspondent aux recommandations de 2005 et de 2010 du Bureau du vérificateur général du Canada

La vérificatrice générale du Canada a produit récemment deux rapports comportant des chapitres sur le développement et la réglementation dans le Nord. Le premier, rédigé en 2005, portait sur le rôle du Ministère, alors appelé Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), dans le développement des ressources non renouvelables aux Territoires du Nord-Ouest. Le but de la vérification était d'examiner la mesure dans laquelle le Ministère avait bien géré ses responsabilités dans le processus de demande et de délivrance de permis.

Le rapport a conclu que AINC n'avait pas géré ses responsabilités adéquatement. En particulier, le rapport a indiqué que AINC n'avait pas fourni de directives adéquates aux offices publics afin d'assurer leur bon fonctionnement, notamment des normes sur la qualité de l'eau et des conseils sur les principaux termes de la Loi. En outre, le Ministère n'avait pas veillé à ce que les offices possèdent les structures de gestion ainsi que les capacités nécessaires pour assumer leurs responsabilités, et n'avait pas obligé les offices à mieux répondre de la gestion de leurs responsabilités (non uniquement par la présentation de l'information financière).

Recommandations pertinentes du rapport de 2005

- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des lignes directrices visant à préciser les principaux termes de la Loi.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des normes sur l'utilisation des eaux et le ministre devrait enjoindre aux offices d'appliquer les normes.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour cerner les meilleures pratiques et évaluer les besoins de formation, et leur offrir cette formation, s'il y a lieu.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les autres offices des Territoires du Nord-Ouest pour établir un mécanisme permanent de partage des meilleures pratiques et des solutions aux défis auxquels ils font face.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest et les autres parties intéressées, devrait définir les rôles et responsabilités des offices.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait établir un mécanisme permanent de consultation entre les dirigeants des offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les représentants de la haute direction du Ministère.

Produit en 2010, le second rapport de la vérificatrice générale du Canada traitait du développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest et mettait l'accent sur la manière dont AINC, Environnement Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada avaient appuyé des mesures pour assurer le développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest. Le rapport présente des observations et des recommandations concernant divers aspects, y compris la gouvernance et le contrôle des terres et des ressources, le régime de réglementation de l'environnement ainsi que la formation professionnelle et le développement économique. Selon les conclusions de la vérification, bien que AINC ait déployé des efforts fructueux afin de négocier des ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale et afin de préciser les droits d'aménagement des terres, de mise en valeur des ressources et de gouvernance des groupes de requérants dans les Territoires du Nord-Ouest, les retards dans l'attribution de fonds de la part du Ministère pourraient nuire à la capacité des groupes autochtones à prendre part aux négociations sur les ententes d'autonomie gouvernementale. Les conclusions indiquent également que des conseils de cogestion sont en place et que AINC a soutenu la planification de l'aménagement du territoire dans les régions visées par une entente sur les revendications territoriales, mais qu'il n'existe pas de régime de réglementation approprié dans les régions sans entente et qu'il se peut que les collectivités ne soient pas représentées adéquatement dans le processus de gestion des terres et des ressources, et que les décisions liées à la mise en valeur prennent plus de temps que dans les régions où les revendications sont réglées. La vérification a permis de constater que AINC ne s'est pas acquitté de ses responsabilités en matière de surveillance des effets cumulatifs dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest et qu'Environnement Canada ne l'a pas soutenu à cet égard. De plus, AINC ne possède pas d'information suffisante sur le respect des conditions des permis d'utilisation des terres⁵.

Recommandations pertinentes du rapport de 2010

- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait établir et exécuter un programme de surveillance des effets cumulatifs du développement dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce faire, le Ministère devrait collaborer avec les groupes autochtones afin de recenser les besoins des conseils de cogestion dans les Territoires du Nord-Ouest, en matière d'information sur la surveillance des effets cumulatifs ainsi que de fournir un mécanisme qui permettrait aux gouvernements fédéral et des Territoires du Nord-Ouest, aux conseils de cogestion et aux collectivités autochtones de mettre en commun cette information.
- Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait déterminer quel est le taux de conformité acceptable ainsi que le niveau d'inspection et les mesures d'application nécessaires pour obtenir ce taux. Le Ministère devrait également fournir de l'information aux conseils de cogestion sur le taux de respect des conditions des permis et des licences d'utilisation du sol et des eaux.

⁵ Les représentants d'AADNC au bureau régional des Territoires du Nord-Ouest indiquent que l'information existe, mais que la compilation des renseignements et l'examen manuel des dossiers prendraient plusieurs mois.

Les questions soulevées dans les rapports de 2005 et de 2010 du Bureau du vérificateur général du Canada qui correspondent au Plan d'action font l'objet de consultations continues entre AADNC et d'autres intervenants du Nord, y compris les offices établis en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Les documents montrent que les modifications à apporter à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* dans le but de résoudre certains problèmes sont au cœur des travaux actuels du Ministère, mais il est trop tôt pour savoir à quel point le changement des lois et des politiques respectera les recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada. Les entrevues indiquent que certaines recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada concernant l'amélioration de la réglementation ont été suivies de façon claire et directe, que d'autres ayant trait à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* font encore l'objet de mesures et que deux des recommandations n'ont pas été suivies entièrement. La première d'entre elles souligne la nécessité d'être plus rationnel lorsqu'il s'agit de surveiller le respect des conditions de permis et de rendre compte aux offices des terres et des eaux sur les taux de conformité⁶. Cette question préoccupe un grand nombre d'intervenants des Territoires du Nord-Ouest. Les répondants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des Premières Nations critiquent l'absence de dispositions dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* visant à assurer la mise en œuvre adéquate de mesures en matière d'évaluation environnementale.

La seconde recommandation concerne la nécessité que les normes de qualité de l'eau orientent les stratégies d'atténuation à l'égard des permis d'utilisation des eaux. Le changement de réglementation n'a pas encore été élaboré, mais des progrès ont été réalisés en matière de politique. Les offices des terres et des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest ont récemment instauré une politique sur la qualité de l'eau et des effluents, à laquelle AADNC a contribué, et le bureau d'AADNC dans les Territoires du Nord-Ouest a conçu un nouveau système de classification et espère élaborer une méthode pour déterminer les objectifs liés à la qualité de l'eau au cours de l'exercice 2012-2013.

En outre, il semble que le Ministère donne suite aux recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada en ce qui concerne les activités et les pratiques des offices, notamment la formation, par l'entremise de ses travaux avec les offices et d'autres participants au Forum des organismes des Territoires du Nord-Ouest. Bien que les offices possèdent un groupe de travail qui a fait des progrès quant à la production de lignes directrices explicites sur les normes de qualité de l'eau et des effluents, les documents n'indiquent pas clairement quel rôle a pu jouer AADNC.

⁶ Les représentants d'AADNC ont indiqué aux évaluateurs que la recommandation sur la surveillance de la conformité et la présentation aux offices de rapports sur les taux de conformité a été suivie. La région des Territoires du Nord-Ouest a élaboré une directive sur les opérations régionales qui définit la conformité et établit la procédure pour présenter des rapports aux offices. Puisque la directive en est à sa première année de mise en œuvre, les offices ne recevront des rapports à ce sujet qu'à compter d'avril 2012.

Extrant 3 : Conclusion d'un accord sur les conditions de la restructuration du régime de réglementation des terres et des eaux

La restructuration du régime de réglementation des terres et des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest fait actuellement l'objet de délibérations et de consultations. La mesure dans laquelle les participants seront d'accord à ce sujet est inconnue. Toutefois, les documents laissent entrevoir une possible divergence d'opinions puisque l'industrie préférerait la simplification de la structure tandis que les offices, le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil tribal des Gwich'in préféreraient l'apport d'améliorations au régime en plus du maintien de la structure actuelle. Pour sa part, AADNC semble favorable à l'idée d'examiner la restructuration.

5.2 PSEC et PSGN

Extrant 1 : Création et dotation en personnel des structures opérationnelles

À la fois le PSEC et le PSGN ont permis la mise en place de structures opérationnelles centrales comprenant des comités directeurs et des secrétariats. Les comités directeurs possèdent un mandat entièrement défini, même si les documents indiquent que celui du comité du PSEC (appelé « groupe de travail ») n'était pas encore déterminé au moment de la publication du dernier rapport. Le secrétariat des deux initiatives se trouve dans les bureaux d'AADNC et est géré par les représentants de ce dernier.

Selon toute apparence, la dotation en personnel des secrétariats a constitué un centre d'intérêt pour les deux initiatives, mais aucune échéance précise à cet égard ne figure dans les documents. Les progrès en matière de dotation ont été plus lents que prévu en raison des difficultés à établir la classification et la description des emplois et à attirer et à conserver le personnel dans les petites collectivités du Nord, ainsi qu'en raison de la lenteur des processus de dotation du gouvernement fédéral. La dotation en personnel du PSGN serait en cours, mais au moment de l'évaluation, il n'existait aucun signe d'évolution quant à l'attribution des postes qui ont été créés et approuvés.

Extrant 2 : Établissement de procédures adaptatives de gestion de l'information

Extrant 3 : Élaboration de documents-cadres visant à orienter les activités

Le personnel du PSEC et celui du PSGN travaillent actuellement à élaborer leur cadre de gestion de l'information. Le but de ces cadres est de recueillir des données provenant des collaborateurs grâce à des modèles mutuellement compatibles, de gérer et d'organiser les données et de les mettre à la disposition des décideurs et des autres intervenants. Le public dispose maintenant d'un portail d'essai consacré au PSEC. Les cadres semblent également posséder un aspect adaptatif puisqu'ils visent à accroître au fil du temps les connaissances dans les secteurs prioritaires et à transférer ces connaissances au profit de la prise de décisions éclairées. Les responsables des deux initiatives cernent actuellement les « composantes valorisées » fondamentales qui fournissent un cadre substantiel pour la collecte et l'organisation des données. Ils ont également commencé à mettre au point des systèmes de gestion de l'information, avec l'aide de l'administration centrale d'AADNC, ainsi que des portails Web à l'appui de leurs cadres de gestion. De plus, les deux initiatives possèdent un plan de communications.

Bien que les responsables du PSEC et du PSGN anticipent certains obstacles quant à la gestion des attentes et à la participation active des partenaires aux initiatives de façon planifiée, les structures permettant d'avancer comme prévu sont en place. Reste maintenant à mener un processus de consultation avec les partenaires et d'autres intervenants pour fixer certains des paramètres de la structure et des procédures adaptatives de gestion de l'information.

6. Conclusions de l'évaluation – « Autres enjeux »

L'évaluation, par AADNC, des programmes de réglementation et de gestion des ressources et de l'environnement dans le Nord de l'OAN a relevé certains enjeux importants que le gouvernement fédéral, en particulier AADNC, pourrait vouloir régler. Les observations suivantes indiquent des mesures potentielles qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'OAN, mais qui pourraient avoir une incidence sur la capacité du Ministère d'atteindre ses objectifs dans le Nord.

6.1 Observations

L'évaluation a révélé que :

- la grande majorité des retards et des autres problèmes touchant les processus de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest surviennent lorsque les demandes de projet concernent des régions qui ne sont pas visées par un accord sur les revendications territoriales globales et que les solutions les plus efficaces peuvent prendre la forme d'un processus accéléré de négociation de règlement des revendications territoriales ou d'autres mesures conçues pour encourager l'adoption d'une démarche plus axée sur la collaboration afin de veiller au développement durable dans ces régions;
- le rythme de l'amélioration de la réglementation dépend en partie des ressources internes consacrées à la rédaction et à la présentation de dispositions législatives nouvelles ou modifiées, et les retombées économiques attendues des améliorations apportées pourraient être retardées étant donné les ressources limitées allouées à cette fin;
- il est nécessaire de prendre des mesures pour simplifier l'attribution des dépôts de garantie dans les Territoires du Nord-Ouest, en particulier au Nunavut, afin de s'assurer que l'on obtienne des montants justes et équitables. Ces mesures pourraient comprendre des modifications législatives visant à rajuster les dépôts maximums, la clarification des aspects liés aux garanties visant les terres et les eaux ainsi que des consultations menant à l'établissement conjoint de montants de dépôts pour les projets dont la responsabilité est partagée;
- il semble y avoir un risque croissant pour l'environnement dans le Nord, étant donné que le nombre de projets axés sur les ressources augmente, tandis que les ressources allouées à l'évaluation environnementale, aux inspections et à l'application de stratégies d'atténuation demeurent à des niveaux semblables à ceux qui étaient en place lorsque la demande était plus faible. Un nombre suffisant d'inspections et de procédures doivent être en place afin de permettre la diffusion ainsi que l'intégration des résultats des inspections, notamment les renseignements relatifs à la conformité, et afin de faire en sorte que les organismes de réglementation disposent des renseignements dont ils ont besoin pour gérer une stratégie d'atténuation des risques environnementaux souple et efficace;

- il est nécessaire de mettre en place un processus accéléré qui permettrait aux gouvernements territoriaux et aux partenaires autochtones d'élaborer des normes et d'établir les responsabilités pour l'application de mesures d'atténuation dites « orphelines », notamment en ce qui touche la qualité de l'air, certains aspects de la surveillance de la faune et le bien-être socioéconomique, et ce, afin de justifier leur inclusion en tant que domaines de gestion réglementaire dans le cadre des accords sur les revendications territoriales globales;
- l'industrie considère les programmes d'exploitation minière et d'exploitation pétrolière et gazière du Ministère comme de précieuses mesures qui contribuent à favoriser la mise en valeur des ressources dans le Nord. Compte tenu des grands avantages économiques potentiels associés à la poursuite du développement, certaines possibilités d'élargir la portée des travaux effectués dans le cadre de ces programmes méritent d'être envisagées, tant dans le domaine des géosciences que dans le travail réalisé pour améliorer la compréhension mutuelle ainsi que les relations de travail entre l'industrie et les collectivités locales; et
- de manière générale, dans le Nord, et tout particulièrement au Nunavut, il appert que le Ministère et les autres partenaires fédéraux doivent définir les exigences liées à l'infrastructure de communication et de transport en vue d'attirer des investissements privés et prendre toutes les mesures possibles pour mettre la technologie à niveau afin qu'elle satisfasse aux attentes des investisseurs majeurs.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Pertinence

L'évaluation a révélé que les programmes de l'OAN examinés dans le cadre de cette évaluation sont tout à fait pertinents dans le contexte actuel. Ils sont étroitement liés aux priorités du gouvernement fédéral dans le Nord ainsi qu'aux objectifs et aux priorités stratégiques d'AADNC. Les programmes sont également conformes aux rôles et aux responsabilités actuels du gouvernement fédéral dans le Nord, tels qu'ils sont établis dans les lois visant la réglementation et la gestion des terres et des eaux, les ententes sur le règlement des revendications territoriales et le mandat confié au Ministère dans le Nord, bien que cette situation risque de changer au cours des années à venir lorsque des ententes sur le transfert des responsabilités seront conclues avec le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Nunavut. Bien qu'il y ait des secteurs dans lesquels les deux ordres de gouvernement et les organes de gouvernance autochtones travaillent en collaboration à la réalisation d'activités communes, il n'y a pas de situation apparente de chevauchement des rôles qui indiquerait que le gouvernement fédéral ne devrait pas réaliser d'opérations dans ces secteurs. Enfin, il appert que les programmes répondent à des besoins clairs, bien définis et de portée croissante dans le Nord en ce qui touche le soutien pour la mise en valeur des ressources, l'amélioration de l'environnement de réglementation, la gestion efficace des terres et des eaux, de même que la gestion environnementale en général.

Rendement

Efficacité

Les activités réalisées dans les secteurs de programme touchés par l'évaluation s'harmonisent avec les résultats attendus. Dans un secteur, soit l'évaluation environnementale, il existe une certaine confusion chez les intervenants quant au rôle du Ministère, puisqu'aucun mandat officiel relatif à la protection de l'environnement n'a été défini. Le programme d'évaluation environnementale sert à coordonner et à rassembler les interventions du Ministère en lien avec les évaluations environnementales et les examens complets des répercussions et permet de fournir des conseils techniques dans divers domaines, y compris ceux pour lesquels le Ministère n'a pas de pouvoir sur le plan de la réglementation. Il s'agit d'un travail très important, mais compte tenu du transfert des responsabilités envisagé, de la question des mesures « orphelines » abordée précédemment et de la promotion active de la mise en valeur des ressources par le Ministère, il est difficile pour les intervenants de déterminer si le Ministère devra assumer ou non un rôle dans la protection de l'environnement.

Les programmes miniers, pétroliers et gaziers sont très efficaces pour recueillir, compiler et diffuser des données relatives à la géoscience, mais il serait possible d'en tirer davantage de bienfaits, surtout en ce qui concerne la création de liens sur les sites de prospection et de développement ainsi que dans les collectivités environnantes, liens qu'il ne serait pas possible de

créer avec les ressources actuelles. Les ressources utilisées pour procéder aux inspections des sites dans le contexte de la gestion des concessions ainsi que des terres et des eaux, de même que dans le cadre de la remise en état après le projet, sont inadéquates pour surveiller la conformité aux stratégies visant à réduire les effets sur l'environnement et n'offrent aucune approche en matière de gestion environnementale aux organismes de réglementation. Les ressources limitées consacrées à la fonction d'évaluation environnementale et l'insuffisance des inspections semblent entraîner un risque de répercussions environnementales et imposer une responsabilité en matière de nettoyage.

Au Nunavut, bien que le gouvernement et l'industrie encouragent activement la mise en valeur des ressources, le territoire ne semble pas posséder la capacité requise pour appuyer les vastes projets de développement et aurait de la difficulté, à l'heure actuelle, à composer avec la croissance rapide des secteurs de la prospection et de l'exploitation. Les conseils de réglementation publics seraient à court de personnel et les membres du personnel régional d'AADNC ont également beaucoup de difficulté à répondre aux demandes actuelles étant donné que les ressources sont grandement inférieures à l'offre dans les Territoires du Nord-Ouest, et ce, malgré les activités de prospection intensives. Le Nunavut est perçu comme étant moins avancé sur le plan de la technologie que de nombreuses administrations qui lui font concurrence pour obtenir des investissements du secteur des ressources. Les technologies de communication et de transport sont insuffisantes pour satisfaire aux attentes des grandes entreprises pétrolières et gazières et d'exploitation minière, et cette réalité pourrait décourager les investisseurs potentiels.

Effizienz et économie

Amélioration de la réglementation

L'initiative d'amélioration de la réglementation a été mise en œuvre en 2010; les responsables élaborent encore de nouveaux règlements et modifient les règlements existants pour aider à améliorer l'environnement de réglementation dans le Nord. Il est trop tôt pour évaluer la qualité de la réglementation en cours d'élaboration ou ses résultats sur le plan de l'amélioration. Toutefois, l'évaluation a révélé que les ententes sur des changements législatifs qui traitent des préoccupations du gouvernement fédéral et des intervenants, en particulier au Nunavut, indiquent des résultats positifs. La plupart des changements réglementaires dans les Territoires du Nord-Ouest sont toujours à l'étape de la consultation, en particulier les modifications à apporter à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, et ce processus pourrait être controversé, car les priorités de l'industrie, du gouvernement et des collectivités semblent différer en ce qui concerne la façon de simplifier les processus de réglementation. En particulier, il existe une perception parmi la grande majorité des organisations intervenantes externes selon laquelle AADNC soutient un élan de l'industrie visant à mettre en place un office unique sur les terres et les eaux pour les Territoires du Nord-Ouest, contrairement au réseau actuel d'offices régionaux. De plus, la plupart des intervenants, dont le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, préfèrent voir une simplification de la structure actuelle qui, selon eux, se rapproche davantage des principes établis dans les accords sur les revendications territoriales. Les secteurs des Territoires du Nord-Ouest qui ne sont pas visés par un accord sur les revendications territoriales globales entraînent des difficultés supplémentaires, puisque les problèmes liés à la réforme de la réglementation sont souvent associés aux intérêts relatifs aux revendications

territoriales. En dehors de l'établissement d'une entente sur les normes relatives à la qualité de l'eau dans le Nord, le Ministère a donné suite aux recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général sur les questions concernant la réglementation et la gestion des terres et des eaux dans le Nord; des progrès ont récemment été réalisés dans ce secteur.

Le PSEC et le PSGN

Tout comme l'initiative d'amélioration de la réglementation, le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest et le Plan de surveillance générale du Nunavut ont reçu, en 2010, un financement pour établir des programmes continus; ils ont depuis établi et renforcé des structures opérationnelles comme des comités directeurs avec des organismes partenaires, des mandats pour ces comités, des secrétariats d'AADNC qui doivent travailler au nom des comités directeurs, des stratégies de communication ainsi que des cadres de gestion de l'information. L'évaluation a permis de constater que les gestionnaires et les intervenants externes sont satisfaits des premiers progrès de ces initiatives, et qu'il est largement reconnu que la surveillance des répercussions environnementales dans le Nord sera essentielle à mesure que les ressources minières, pétrolières et gazières seront exploitées. Des difficultés se présenteront dans la gestion des attentes compte tenu de l'énormité de la tâche, ainsi que dans la présentation d'une approche commune en matière de collecte et de transmission de données environnementales, de sorte que les responsables de la réglementation et les autres décideurs puissent travailler à partir d'une base de renseignements commune. De plus, la création de partenariats nécessite davantage d'efforts, puisque certains intervenants ne perçoivent pas encore le rôle actif qu'ils peuvent jouer dans l'initiative de surveillance des répercussions.

Gestion des terres et des eaux

L'évaluation a révélé que la Direction de la gestion des terres et des eaux contribue activement et efficacement aux processus de réglementation dans le Nord et offre une expertise grandement appréciée. La Direction de la gestion des terres et des eaux respecte les échéances relatives aux contributions techniques se rattachant aux demandes de licences et de permis et traite rapidement les demandes de concessions. L'évaluation a également révélé des préoccupations importantes à propos de la capacité du Ministère d'inspecter de façon adéquate les lieux visés par les concessions et les permis d'utilisation des terres et des eaux pour veiller à ce que les modalités soient respectées. Une approche de gestion des risques est en place dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, ce qui signifie que seuls les sites qui sont considérés comme présentant les plus grands risques pour l'environnement et qui peuvent être inspectés reçoivent de l'attention. De plus, il ne semble y avoir aucun processus systémique et adaptatif pour effectuer le suivi de la conformité avec les modalités d'atténuation assujetties aux licences et aux permis et transmettre les données à ce sujet, et ce, en vue de permettre aux offices de gestion des terres et des eaux d'apprendre de leur expérience et d'adapter leurs stratégies en conséquence. Les évaluateurs n'ont pas pu trouver des données qui montrent la mesure dans laquelle les modalités sont respectées, ni établir la portée des inspections et des rapports relativement à la demande. Le manque de données accessibles est problématique en lui-même, mais la faiblesse des estimations qu'a réalisées la Direction de la gestion des terres et des eaux au sujet de la couverture des inspections est alarmante, et la situation devrait s'aggraver en raison de l'augmentation prévue de la demande que cause le développement économique.

La Direction de la gestion des terres et des eaux et les offices publics fixent des exigences associées au dépôt de garantie applicable aux concessions et aux permis d'utilisation des terres et des eaux. Cela s'effectue régulièrement et des formules bien acceptées sont utilisées pour déterminer les montants des dépôts de garantie. Toutefois, l'évaluation a révélé que le processus doit faire l'objet d'une mise à jour à bien des égards. Comparativement aux coûts actuels des remises en état, bien que la réglementation offre des critères qui fixent des limites sur les montants des dépôts de garantie, dans certains cas, ces montants sont très bas. Malgré le fait que AADNC possède des garanties pour ses propres attributions et pour celles des offices publics de gestion des terres et des eaux, et malgré le fait que l'État est reconnu comme ayant la responsabilité ultime lorsque les coûts de remise en état ne peuvent être recouverts, la détermination des montants des dépôts est souvent partagée entre la Direction de la gestion des terres et des eaux et les offices publics, ou entre la Direction de la gestion des terres et des eaux et les groupes autochtones ayant des droits sur des terres acquises par l'intermédiaire d'accords sur des revendications territoriales. Cette responsabilité partagée crée souvent de la confusion quant aux coûts associés d'une part à la remise en état des terres et, d'autre part, à l'assainissement des eaux. Dans le cas de terres situées au Nunavut et appartenant à des Inuits, il semble que les montants des dépôts peuvent être doublés et être plus élevés que requis. Enfin, de nombreux sites ne sont pas inspectés au-delà du montant des dépôts de garantie à retenir pour les raisons décrites ci-dessus; l'État pourrait donc être assujéti aux responsabilités que les dépôts servent à couvrir.

L'évaluation a permis d'établir que même si la Direction de la gestion des terres et des eaux a un objectif énoncé qui consiste à renforcer la capacité des Autochtones dans les activités de gestion des ressources, ce rôle semble être assumé par le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices dans les Territoires du Nord-Ouest. Ainsi, la Direction de la gestion des terres et des eaux ne mène aucune activité dans ces domaines à l'exception de l'embauche d'Autochtones locaux aux bureaux régionaux et aux bureaux de district lorsque cela est possible. Le Secrétariat des relations avec les conseils et les offices a établi des processus de collaboration avec les conseils publics et les groupes autochtones dans le territoire, et les efforts déployés en vue d'élargir la formation et l'orientation offertes aux membres des conseils auraient permis d'améliorer grandement la capacité de ces derniers.

Évaluation environnementale

La fonction d'évaluation environnementale est associée à la responsabilité primaire d'aviser le ministre au sujet des décisions touchant les terres et les eaux et de la pertinence des stratégies d'atténuation connexes dans les secteurs où le Ministère a une responsabilité sur le plan de la réglementation. Le personnel chargé de l'évaluation environnementale doit aussi offrir des conseils et une orientation à d'autres responsables de la réglementation sur des questions techniques d'ordre environnemental, particulièrement en tant qu'intervenants dans les processus d'évaluation environnementale et d'examen des répercussions pour l'environnement. L'évaluation a relevé que le programme d'évaluation environnementale a été efficace pour aviser le ministre, de sorte qu'il y a très peu de désaccords dans les décisions ministérielles qui nécessitent un examen judiciaire. La rapidité avec laquelle les responsables du programme offrent des conseils ne semble pas avoir une incidence sur la rapidité de la prise de décisions en

matière de réglementation. Les retards qui occasionnent des préoccupations considérables pour l'industrie dans le Nord semblent principalement causés par ce que l'industrie considère comme des soumissions inappropriées de demandes aux examens complets des répercussions, particulièrement dans les cas de demandes qui ne concernent pas des secteurs visés par un accord sur les revendications territoriales. Les retards sont plutôt rares lorsque des ententes sur le règlement des revendications territoriales sont en place et que des collectivités sont représentées au sein d'organismes de réglementation.

Les mesures d'atténuation liées aux permis d'utilisation des terres et des eaux, fondées en grande partie sur des conseils techniques demandés et compilés par les autorités fédérales et territoriales (notamment les gestionnaires et le personnel responsables des évaluations environnementales d'AADNC), sont généralement considérées comme fiables et suffisantes pour atténuer les risques environnementaux si elles sont appliquées correctement. Toutefois, comme il a été mentionné ci-dessus, les intervenants externes et la plupart des répondants d'AADNC perçoivent fortement un risque croissant pour l'environnement, associé à la portée limitée des inspections et à l'absence d'un mécanisme de gestion environnementale adaptable offert aux responsables de la réglementation. Cette inquiétude largement répandue est aggravée par la récente diminution de la capacité du programme d'évaluation environnementale à remplir son rôle de conseiller ainsi que son rôle d'intervenant dans les processus d'examen public, en raison du manque de disponibilité des fonds budgétaires. De plus, la nature spéciale et limitée des fonds offerts aux organisations externes, notamment aux groupes communautaires et environnementaux, pour leur permettre de participer au processus d'examen, peut limiter davantage les renseignements sur lesquels les organismes de réglementation fondent leurs décisions.

L'évaluation a également révélé que des mesures « orphelines » sont parfois éliminées de façon systématique des stratégies d'atténuation ou ne sont pas appliquées, car il n'existe aucune autorité administrative particulière chargée de les mettre en application ni de norme claire à faire respecter. Ces mesures peuvent toucher, entre autres, la qualité de l'air, la gestion de la faune et le bien-être socioéconomique. Ces secteurs sont visés par les accords sur les revendications territoriales, et les offices publics mis en place par les accords ont le mandat d'établir les modalités afin d'atténuer les risques de répercussions dans ces secteurs, mais jusqu'à maintenant, les autorités sur le plan de la réglementation et les responsabilités relativement à la mise en œuvre sont insuffisantes ou ne sont pas claires. Dans certains cas, les rapports d'évaluation environnementale ont cerné des mesures d'atténuation qui sont hors de la portée du processus d'évaluation environnementale. Il appert que les parties responsables des processus d'évaluation environnementale et de réglementation doivent agir pour régler la question des mesures d'atténuation recommandées par les offices qui sont « orphelines » et hors de la portée du processus d'évaluation environnementale. Il est également nécessaire qu'un accord soit conclu entre les ordres de gouvernement et avec les parties concernées par les accords sur les revendications territoriales, afin d'établir des compétences, des normes et des mécanismes d'application de la réglementation dans ces secteurs; jusqu'à maintenant, aucune mesure ne semble avoir été prise pour combler cette lacune.

Au Yukon, les fonctions affectées à la plupart des programmes de l'OAN faisant l'objet d'une évaluation ont été transférées au gouvernement du territoire. Il reste une équipe d'évaluation environnementale au bureau régional du Yukon chargée d'assumer les responsabilités liées aux

lois sur l'examen environnemental dans le territoire, dans les cas où le gouvernement du Canada est le bailleur de fonds pour les projets réalisés. En vertu de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, un office chargé de l'examen des répercussions environnementales a été mis en place (l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon) et ressemble aux offices d'examen des autres territoires. AADNC a la responsabilité de veiller à ce que l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon fonctionne de la façon prévue par la Loi et conformément à l'accord-cadre définitif et aux divers accords sur les revendications territoriales globales conclus avec la plupart des groupes de Premières Nations du territoire. De plus, le Ministère est responsable conjointement de la conduite d'un examen quinquennal de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*. Le Ministère assume les coûts liés à l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, de même que ceux liés à la participation des Premières Nations autonomes, de trois Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens* et du gouvernement du Yukon. Actuellement, il finance également l'examen quinquennal. Finalement, le Ministère joue un rôle en ce qui a trait à l'évaluation environnementale dans le cadre de certains projets réalisés sur les terres des Premières Nations.

L'évaluation ne comprenait pas d'examen approfondi de l'efficacité du Ministère pour ce qui est de s'acquitter de ces responsabilités, mais a permis de constater qu'il existe une certaine confusion parmi les intervenants, comme le Gouvernement du Yukon et le Conseil des Premières Nations du Yukon, quant au rôle de coordination des interventions fédérales dans les examens des répercussions environnementales que joue le Ministère ainsi qu'aux responsabilités de ce dernier relativement à celles du Bureau de gestion des projets nordiques géré par CanNor. De plus, il est évident que, malgré le transfert des responsabilités, des groupes de Premières Nations du Yukon croient fortement que AADNC ne s'acquitte pas de sa responsabilité d'aider à protéger l'environnement dans le territoire et de veiller à ce que les Autochtones aient l'occasion de participer pleinement aux décisions concernant la délivrance de licences et de permis. Les représentants d'AADNC signalent que le Ministère ne possède pas d'autorité administrative dans le territoire, ou l'autorité requise pour déterminer la nature de la participation aux processus réglementaires.

Mise en valeur des ressources

Les programmes sur les mines et minéraux et le Pétrole et gaz du Nord d'AADNC sont d'abord et avant tout conçus pour encourager et appuyer l'exploration et le développement dans les domaines des mines et minéraux, du pétrole et du gaz dans le Nord. Quant aux mines et minéraux, le Ministère est chargé de gérer un régime par l'intermédiaire duquel sont offerts des actes-titres aux intervenants du secteur privé qui font des découvertes sur le plan minier ainsi que de réaliser d'autres activités, comme la collecte et l'organisation de renseignements relatifs à la géoscience et la diffusion de ces renseignements à l'industrie minière. L'administration des droits miniers comprend la délivrance de licences et de permis d'exploitation ainsi que de claims dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. L'évaluation a relevé que le programme des mines et minéraux offre à l'industrie un processus sécurisé et bien défini pour les titres dans les Territoires du Nord-Ouest, auquel les sociétés minières font confiance et qui n'occasionne que peu de différends.

De la même manière, le « cycle d'appel » que gère le programme de Pétrole et gaz du Nord comporte un appel d'offres concurrentiel qui donne à l'industrie des occasions annuelles d'obtenir des droits d'exploration dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en mer. Le processus lié au cycle d'appel, qui commence par des processus de désignations et de soumissions pour des parcelles de terre, lesquels mènent à la délivrance de permis de prospection et, par la suite, d'attestations de découverte importante ou de licences de production, est considéré comme juste et efficace par l'industrie.

Les régimes de redevances en place dans le Nord pour l'exploitation minière ainsi que la production de pétrole et de gaz sont également considérés comme bien gérés et équitables pour l'industrie et pour les Canadiens en ce qui a trait aux taux de redevances et ils respectent les arrangements en matière de redevances fondés sur les revendications territoriales. Les redevances minières se sont accrues au cours des cinq années visées par l'évaluation grâce à l'augmentation de la production des mines de diamants.

Selon l'évaluation effectuée, les contributions du Ministère et de ses partenaires dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, à savoir les gouvernements des territoires et les groupes autochtones, en vue d'accroître les connaissances sur les géosciences dans le Nord sont importantes et grandement appréciées et favorisent la réalisation d'investissements dans l'exploitation minière de même que dans les activités pétrolières et gazières. Il semble toutefois qu'il y ait place à du travail supplémentaire dans ce secteur qui apporterait probablement des avantages sur le plan économique dans le Nord par l'intermédiaire d'une augmentation de la mise en valeur des ressources, ce qui n'est pas possible avec les ressources actuelles. Le Ministère a participé, à titre d'instigateur ou non, à de nombreux projets de recherche visant à produire un ensemble de faits sur les intérêts environnementaux et socioéconomiques afin de guider l'exploitation des ressources pétrolières et gazières. L'efficacité du programme dans le cadre de diverses initiatives, comme le processus d'Évaluation environnementale régionale de Beaufort, a été soulignée.

L'évaluation a révélé que, de façon générale, en dépit des précieux efforts déployés dans le cadre du programme, les activités du secteur des minéraux et des mines n'ont pas augmenté au cours de la période de cinq ans visée par l'évaluation. Le nombre de concessions et de permis de prospection délivrés et de claims consignés, ainsi que de terres visées par ces concessions, permis et claims, a diminué ou est demeuré stable au cours de cette période. Ce récent manque de croissance est surtout attribuable à l'incertitude en matière de réglementation et aux difficultés liées à la collaboration avec des groupes autochtones dans des domaines non visés par une entente sur le règlement des revendications territoriales. Divers facteurs économiques généraux associés au ralentissement économique observé en 2008-2009 et à la récession survenue par la suite ainsi qu'au déclin du prix du produit minéral ont également contribué de façon importante à la faible croissance générale au cours de la période d'évaluation de cinq ans. Les estimations relatives aux réserves de minerai connues dans le Nord ont affiché une croissance au cours de la période de cinq ans. Ces données n'étaient toutefois pas disponibles lors de l'évaluation.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les engagements de l'industrie en matière de dépenses pour l'exploration des ressources pétrolières et gazières ont augmenté radicalement au cours des deux dernières années, en particulier en 2011, après une baisse importante au cours du ralentissement

économique de 2008-2009. Quant aux appels de soumissions et aux hectares attribués aux activités d'exploration pétrolière et gazière, les chiffres sont revenus à leur niveau précédent, puis l'ont dépassé au cours de la dernière année : 2011 représente une année importante pour les engagements pétroliers et gaziers dans les Territoires du Nord-Ouest avec 13 parcelles de terre offertes par appels de soumissions et 13 permis d'exploration délivrés. Bien que l'augmentation de l'exploration et du développement au Nunavut soit largement perçue comme inévitable, jusqu'à maintenant, le territoire n'a pas connu de réussite semblable.

Malgré un succès modeste dans l'expansion de l'exploitation minière pendant la période d'évaluation et les gains dus à l'exploration pétrolière et gazière qui n'ont été obtenus que récemment, il appert que les industries des ressources dans le Nord ont fait croître le taux d'emploi et le revenu des Autochtones et des résidents du Nord et ont fait augmenter considérablement les revenus des ménages des collectivités situées près des projets d'exploitation minière. Les occasions de formation et d'affaires offertes par l'exploitation des mines et les activités pétrolières et gazières ont occasionné des gains pour les Autochtones quant au type et au statut des emplois occupés et ont favorisé la réussite de certaines entreprises autochtones mises en place pour répondre aux besoins en matière de services de l'industrie des ressources. Les établissements d'enseignement du Nord ont orienté avec un certain succès leurs programmes afin qu'ils puissent répondre aux besoins en lien avec les industries minières, pétrolières et gazières. Les ententes sur les répercussions et les avantages semblent également se révéler bénéfiques pour les collectivités avoisinantes sur les plans de l'économie et de l'infrastructure sociale.

L'évaluation a également permis de révéler que les perceptions du contexte de réglementation dans le Nord diffèrent grandement en ce qui concerne la mise en valeur des ressources. L'industrie trouve le processus beaucoup trop lent et imprévisible et croit qu'il décourage les investissements. Les groupes autochtones, les gouvernements territoriaux et les offices publics sont optimistes quant à la mise en valeur des ressources et se montrent ouverts à une simplification et à une clarification des définitions contenues dans la loi, mais ils continuent d'adhérer aux structures et aux processus d'examen en vigueur. L'industrie indique que AADNC pourrait prendre davantage de mesures pour informer le public au sujet des avantages de la mise en valeur des ressources et éliminer la peur des répercussions environnementales; elle croit que les rôles multiples d'AADNC en matière de développement économique, de gestion environnementale et de gestion des affaires autochtones nuisent à ces efforts.

Conception de programmes – L'évaluation a révélé qu'il y a des difficultés inhérentes aux rôles du Ministère dans le Nord à titre d'organisme de réglementation et d'intervenant dans les processus réglementaires, de promoteur de la mise en valeur des ressources et de gestionnaire environnemental. Il existe une perception, au sein du Ministère et à l'extérieur de celui-ci, selon laquelle il arrive parfois que ces rôles multiples empêchent le Ministère de remplir pleinement chacun d'entre eux, de sorte que, par exemple, il pourrait ne pas être en mesure d'appuyer la mise en valeur des ressources autant qu'il le devrait et il pourrait ne pas pouvoir être efficace dans son rôle de gestionnaire de l'environnement dans le Nord.

Gouvernance et mise en œuvre des programmes – L'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, les programmes offrent des services efficaces et sont administrés par des équipes bien gérées dont les membres sont dévoués et motivés. Compte tenu de la complexité liée à leurs environnements de travail, des partenariats avec les ministères et organismes pertinents du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement ainsi que des tribunes permanentes pour la mise en commun de renseignements et la prise de mesures visant la saine gestion des programmes, ils semblent travailler selon des lignes directrices claires. Les programmes participent à des processus ministériels de planification et d'établissement des priorités; plusieurs gestionnaires ont souligné que ce processus peut être mal équilibré et mener à des priorités qui ne sont pas réalisables dans les échéances établies, ce qui fait que les éléments demeurent souvent dans les plans de travail plus longtemps que souhaité. Toutefois, il n'existe aucun écart apparent entre les plans et les priorités du programme et les plans et les priorités de haut niveau du Ministère.

7.2 Recommandations

Il est recommandé que l'OAN (AADNC) :

- prenne des mesures pour simplifier l'attribution des dépôts de garantie afin d'assurer l'obtention de montants justes et suffisants, notamment des modifications législatives visant à rajuster les dépôts maximums, la clarification des aspects liés aux composantes de la garantie visant les terres et les eaux ainsi que des consultations menant à l'établissement conjoint de montants de dépôts pour les projets ayant lieu sur des terres appartenant aux Autochtones;
- poursuive son engagement à soutenir les processus réglementaires dans le Nord pour veiller à ce que les risques pour l'environnement soient toujours cernés, à ce que des inspections adéquates des sites où doivent être mis en œuvre les projets soient réalisées et à ce que des procédures soient en place pour communiquer les résultats de l'inspection, y compris les renseignements sur la conformité, pour faire en sorte que les organismes de réglementation disposent des renseignements dont ils ont besoin pour gérer une stratégie d'atténuation des risques environnementaux souple et efficace;
- prenne des mesures afin que ses gestionnaires, et ceux qui procéderont aux évaluations futures, aient accès à suffisamment de renseignements pour évaluer le caractère adéquat des inspections de site ainsi que la conformité aux modalités des concessions, des permis d'utilisation des terres et des permis d'utilisation des eaux; et
- travaille avec d'autres parties pour traiter la question des mesures d'atténuation « orphelines » et « exclues du champ d'application » recommandées par les offices.