



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

Rapport définitif

Évaluation du pétrole et des minéraux (AAP 4.3.1)

Numéro de projet : 1570- 7/14095

Résultat stratégique : Le Nord

Janvier 2016

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



INAC-AANC



Canada 

Table des matières

<i>Table des matières</i>	<i>ii</i>
<i>Glossaire</i>	<i>ii</i>
<i>Résumé</i>	<i>iv</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	<i>vii</i>
1. <i>Introduction</i>	1
1.1 Survol.....	1
1.2 Profil du programme.....	1
2. <i>Méthodologie de l'évaluation</i>	10
2.1 Portée de l'évaluation et calendrier.....	10
2.2 Questions et enjeux de l'évaluation.....	10
2.3 Méthodologie de l'évaluation.....	12
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	16
3. <i>Constatations de l'évaluation – Pertinence</i>	17
3.1 Besoin réel.....	17
3.2 Harmonisation avec les priorités gouvernementales.....	19
3.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.....	21
4. <i>Constatations de l'évaluation – Rendement (efficacité/succès)</i>	25
4.1 Des titres assurés pour le secteur.....	25
4.2 Régime de redevances équitable et stable.....	30
4.3 Retombées économiques pour les collectivités grâce au développement des ressources dans le Nord.....	33
4.4 Favoriser les activités d'exploration.....	38
4.5 Facteurs qui nuisent à l'obtention des résultats recherchés.....	44
5. <i>Efficience et économie</i>	49
5.1 Réduction du déficit et technologie de l'information.....	49
5.2 Dévolution.....	51
5.3 Efficacité des règlements.....	52
6. <i>Résultats de l'évaluation – autres questions</i>	55
6.1 Répercussions inattendues.....	55
6.2 Pratiques exemplaires et enseignements tirés.....	61
7. <i>Conclusions et recommandations</i>	64
7.1 Conclusions.....	64
7.2 Recommandations.....	66
<i>Annexe A – Modèle logique de Pétrole et minéraux</i>	67
<i>Annexe B – Description des régimes de réglementation</i>	68
<i>Annexe C – Organisations concernées</i>	70
<i>Annexe D – L'exploitation minière au Nunavut</i>	77
<i>Annexe E – L'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest</i>	79
<i>Annexe F – Pétrole au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest</i>	82

Terres domaniales canadiennes : Terres relevant de la compétence fédérale dans les régions du Nord, au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador, au large des côtes de la Nouvelle-Écosse et dans d'autres régions, comme le golfe du Saint-Laurent et la baie d'Hudson.

État de préparation des collectivités : Le concept que les collectivités disposent des ressources (p. ex. formation en littéracie financière et sur les compétences dans le domaine de l'exploitation minière) nécessaires pour tirer parti des avantages associés à l'exploitation des ressources.

Consultation : Dans le présent contexte, l'obligation statutaire du Canada de veiller à ce que les intervenants s'engagent dans un dialogue significatif avec les groupes autochtones, et que les droits potentiels et établis issus des traités soient respectés. Pour une discussion plus complète des obligations d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) en matière de consultation, voir l'Évaluation de la consultation et de l'accommodement de juin 2015.

Terres de la Couronne : Décrit les terres appartenant au gouvernement fédéral ou provincial, et dont l'autorité de contrôle sur ces terres publiques incombe à la Couronne.

Transfert des responsabilités : Le transfert des responsabilités du gouvernement fédéral à un gouvernement provincial ou territorial. Dans le présent contexte, le transfert des responsabilités du 1^{er} avril 2014 du gouvernement fédéral au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est particulièrement pertinent.

Gérance environnementale : L'utilisation responsable et la protection de l'environnement grâce à la conservation et au développement durable.

Géoscience : Une lignée d'études scientifiques qui portent sur la terre et la géologie. Dans le présent contexte, la géoscience est pertinente comme moyen d'identifier les gisements potentiels de ressources.

Base de données sur les terres (Système de gestion des données foncières [SGDF]) : Une base de données d'AANC pour l'administration des terres, appliquée aux terres de la Couronne dans le Nord, actuellement hébergée à Yellowknife. Le SGDF est souvent utilisé pour les travaux liés à l'exploitation minière, comme les activités portant sur la conformité environnementale.

Régions extracôtières du Nord : Officiellement, comme défini dans des sources comme le *Rapport annuel du pétrole et du gaz du Nord 2013* d'AANC, page 4, les régions extracôtières du Nord comprennent « les zones sous-marines non comprises dans le territoire d'une province... de la mer territoriale ou du plateau continental du Canada, mais excluent toutefois la zone adjacente au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Yukon*. »

Outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières : Un système interactif en ligne d'information géographique fondé sur les données provenant de ressources expertes, qui génère des cartes sur les sensibilités environnementales et socioéconomiques de divers composants de l'écosystème et domaines géologiques présentant un potentiel. Il est utilisé pour appuyer les consultations d'AANC menant à la demande de désignation.

Système de gestion des redevances : La plateforme de technologie de l'information d'AANC pour l'administration des redevances relatives au pétrole en fournissant aux indivisaires une façon de soumettre les données relatives à la production et aux ventes qui sont exigées.

Conformément à l'obligation d'évaluer les dépenses de programme tous les cinq ans, en vertu de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a effectué une évaluation du pétrole et des minéraux (sous-programme 4.3.1) au cours de l'exercice 2014-2015. La portée de l'évaluation comprend la production de rapports fondés sur les informations des exercices 2009-2010 à 2013-2014.

Le sous-programme Pétrole et minéraux est responsable des intérêts en matière de ressources minérales et minières des résidents du Nord, des peuples autochtones et de l'ensemble des Canadiens sur les terres fédérales, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les régions extracôtières du Nord. Cela comprend quatre activités de programme clés : gérer et administrer les ressources au moyen de la surveillance des régimes fonciers, d'un registre des droits et de systèmes de soutien pertinents; évaluer et percevoir les redevances de la Couronne et les paiements aux collectivités autochtones; appuyer l'exploitation responsable et durable des ressources; et fournir des conseils pour l'élaboration des politiques, la législation et les initiatives internationales.

L'évaluation a permis de faire les constatations suivantes :

Pertinence

L'évaluation a permis de constater que le gouvernement du Canada a des rôles clairement définis aux termes du sous-programme Pétrole et minéraux, dans le cadre de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et de la *Loi sur les terres territoriales*. Les rôles et les responsabilités que confère la loi à AANC, ainsi qu'à d'autres ministères et organismes de réglementation fédéraux, sont clairs.

Toutefois, en plus de la nécessité continue des responsabilités que confère la loi à AANC, l'évaluation a aussi permis de constater la nécessité claire et continue des autres rôles de ce dernier, tels que faciliter la consultation, échanger de l'information et favoriser l'exploitation des ressources. Puisque ces rôles additionnels sont partagés avec d'autres organisations, et que l'Organisation des affaires du Nord à AANC s'adapte aux récents changements résultant du transfert des responsabilités et de la nouvelle législation, il sera important de préciser et de coordonner les rôles et les responsabilités avec les partenaires et les intervenants à l'avenir.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord précise et communique son rôle dans le contexte de l'exploitation des ressources minérales et pétrolières.

Performance

Le sous-programme a atteint les objectifs immédiats de sa stratégie de mesure du rendement 2014, à savoir acquérir des titres pour le secteur, gérer un régime de redevances équitable et stable, assurer des avantages pour les collectivités et faciliter l'exploration. Toutefois, l'évaluation a aussi permis de relever un certain nombre de facteurs qui ont une incidence sur le rendement, comme les variations

des prix des produits de base et l'absence d'infrastructure dans le Nord. Par conséquent, les recommandations relatives au rendement sont conçues pour optimiser la capacité du sous-programme à atteindre les résultats à la lumière de ces facteurs externes.

Efficacité

En général, le programme fournit l'assurance d'un titre pour le secteur. Toutefois, certaines sources ont donné à penser qu'il y a possibilité d'examiner les modifications apportées à la conception des programmes, telles que la durée pour laquelle les licences sont émises, afin d'assurer un équilibre approprié de la sécurité pour le secteur et des autres besoins. Bien que l'exploration pétrolière soit demeurée stable pendant la période d'évaluation, l'exploration minérale a diminué, probablement en raison de facteurs externes. Il a été déterminé que le gouvernement pourrait favoriser l'exploration, à la lumière des facteurs externes, au moyen d'investissements supplémentaires dans la géoscience.

Recommandation : Il est recommandé qu'AANC continue de travailler avec des partenaires pour appuyer la recherche géoscientifique, tout en optimisant la valeur des autres recherches scientifiques du Nord, grâce à la coordination et à la diffusion.

De manière générale, le régime des redevances était considéré comme équitable et comme contribuant de façon substantielle au trésor fédéral. Des sources ont formulé plusieurs propositions sur la façon de mieux gérer les redevances, que les décideurs pourraient souhaiter examiner. Ces redevances, ainsi que les revenus fiscaux, les emplois et les possibilités d'affaires, démontrent les façons selon lesquelles les régions du Nord bénéficient de l'exploitation des ressources du Nord. Toutefois, il est possible d'améliorer l'état de préparation des collectivités localement, et de les aider à tirer profit de l'exploitation des ressources.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord précise les rôles de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) et d'AANC, afin d'accroître la participation des partenaires en développement des capacités, tout en garantissant une approche coordonnée à l'optimisation des possibilités.

Efficiences et économie

Les défis liés au climat et à l'isolement dans le Nord nuisent au recrutement et au maintien en poste dans les bureaux régionaux du Nord; ce qui résulte, selon de nombreuses sources, à un roulement du personnel et à des répercussions possibles sur les résultats des programmes. Au cours de la période d'évaluation, les activités de réduction du déficit, y compris les processus additionnels liés aux ressources humaines, ont exacerbé ces effets. En particulier, la nouvelle directive du Conseil du Trésor sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements a eu une incidence négative sur la capacité du personnel d'établir des liens avec les intervenants et les collectivités. L'obstacle à la communication en personne qui en résulte a aussi ajouté à la confusion liée aux rôles et aux responsabilités des intervenants dans le contexte de l'après-transfert des responsabilités du sous-programme. Les processus de ressources humaines relatifs à la réduction du déficit ont également rendu quelque peu difficile la mise en œuvre du transfert des responsabilités.

Bien que la mise en œuvre et le renforcement des capacités nécessaires pour la fonction pétrolière et minérale continuent pendant les deux premières années suivant le transfert des responsabilités, le transfert des responsabilités dans les Territoires du Nord-Ouest doit accroître l'efficacité et l'efficacité du processus décisionnel à l'avenir. D'une façon générale, on s'attend aussi à ce que les réformes actuelles et permanentes de la réglementation dans le Nord accroissent l'efficacité dans les régimes réglementaires à l'échelle des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

En ce qui concerne la mesure du rendement, la gestion de l'information et la technologie de l'information, des possibilités d'amélioration ont été cernées. Plus précisément, il existe une possibilité de revoir les objectifs de mesure du rendement afin de mieux refléter ce sur quoi le sous-programme peut avoir une influence. Il est important d'examiner les pratiques et les capacités du sous-programme en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information, ainsi que de s'assurer que ce dernier capte, organise et diffuse l'information nécessaire de façon adéquate.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord envisage diverses options pour la gestion intégrée de l'information et la prise de décisions concernant les terres, la gestion environnementale et les revendications de ressources.

Autres questions d'évaluation

Un certain nombre d'incidences imprévues découlent de l'exploitation des ressources, comme les risques environnementaux, les effets économiques et les défis sociaux. On s'attend à ce que les effets négatifs puissent être atténués grâce à un régime réglementaire efficace et à un soutien efficace à la préparation des collectivités.

Les pratiques exemplaires relevées pendant l'évaluation comprennent la planification de l'utilisation des terres, les données de base sur les incidences environnementales, les évaluations environnementales régionales et les programmes de formation, tels que la Mine Training Society.

Recommandations

Il est recommandé que :

1. l'Organisation des affaires du Nord précise et communique son rôle dans le contexte de l'exploitation des ressources minérales et pétrolières;
2. l'Organisation des affaires du Nord précise les rôles de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) et d'AANC afin d'accroître la participation des partenaires en développement des capacités, en assurant une approche coordonnée de l'optimisation des possibilités;
3. l'Organisation des affaires du Nord envisage diverses options pour la gestion intégrée de l'information et la prise de décisions concernant les terres, la gestion environnementale et les revendications de ressources; et
4. AANC continue de travailler avec des partenaires pour appuyer la recherche géoscientifique, tout en optimisant la valeur des autres recherches scientifiques du Nord grâce à la coordination et à la diffusion.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet :: Évaluation du pétrole et des minéraux (AAP 4.3.1)

Projet n° : 1570-14095

1. Réponse de la direction

L'évaluation a permis de déterminer avec clarté quand le sous-programme joue un rôle législatif et quand ce rôle est moins bien défini mais demeure néanmoins important, par exemple dans le domaine du soutien au développement et à l'industrie des ressources. L'évaluation permettra au sous-programme de soutenir le sous-programme dans l'exécution de ses responsabilités législatives relatives aux redevances, au régime minier et aux améliorations législatives et de mieux définir son rôle dans la facilitation du développement des ressources dans le contexte du transfert de responsabilités et de la réaffectation à CanNor de responsabilités associées au développement économique.

Le sous-programme continuera également d'évaluer et de préciser ses indicateurs de gestion du rendement tout en prenant en considération le fait que le développement des ressources dépend beaucoup de facteurs extérieurs sur lesquels il a très peu de contrôle. Un examen des éléments sur lesquels nous avons de l'influence, notamment la durée des permis (exploration, découvertes importantes et production), la gestion de l'assurance financière pour l'assainissement des sites miniers et notre contribution à la géoscience qui pourrait faciliter le développement des ressources, sera réalisé.

L'évaluation a également permis de reconnaître l'importance du recrutement et du maintien en poste des employés du sous-programme, de leur capacité de communiquer en personne avec les parties prenantes et les collectivités, et de la nécessité d'examiner les pratiques et capacités des sous-programmes Gestion de l'information et Technologie de l'information. Toutefois, le rapport ne contient pas de recommandation claire sur la façon d'améliorer ces éléments du sous-programme.

Le renouvellement du site Web et l'examen de la gestion de l'assurance financière et de la mise en œuvre du système en ligne de sélection sur carte pour le Nunavut sont des projets en cours qui requièrent des recommandations particulières. Le programme entreprendra également l'examen d'un système de gestion en collaboration des ressources pétrolières et gazières dans la mer de Beaufort et il créera un forum des directeurs généraux du Nord (voir le plan d'action) chargé de présenter des mesures adéquates et réalistes pour prendre en compte les recommandations de l'évaluation de façon efficace et en temps opportun, avec l'objectif de gérer les ressources pétrolières et minérales dans le Nord au bénéfice des résidents du Nord et de tous les Canadiens.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Date prévue de début et de fin
<p>1. L'Organisation des affaires du Nord précise et communique son rôle dans le contexte de l'exploitation des ressources minérales et pétrolières.</p>	<p>Nous <u>SOMMES</u> d'accord.</p>	<p>Michel Chénier, directeur, Direction de la gestion des ressources pétrolières et gazières, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Organisation des affaires du Nord</p>	<p>Date de début</p> <p>Continu</p>
	<p>L'Organisation des affaires du Nord continuera de préciser son rôle dans le développement pétrolier et gazier au moyen d'une approche de sensibilisation et d'éducation qui comprend :</p> <p>a) La mise à jour du contenu du site Web de la Direction des ressources minérales et pétrolières dans le cadre du processus de renouvellement des sites Web du Ministère.</p> <p>b) La participation continue aux conférences importantes sur les mines, le pétrole et le gaz, afin de communiquer de l'information aux membres de l'industrie et aux parties prenantes au sujet de notre rôle dans le développement et de nos responsabilités sur le plan de la réglementation.</p> <p>c) Présenter d'emblée le rôle du sous-programme dans le développement pétrolier et minéral lors de présentations internes et externes, chaque fois que cela est possible.</p> <p>d) Continuer de mobiliser les groupes de l'industrie, comme l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs et l'Association canadienne des producteurs pétroliers.</p> <p>e) Continuer de collaborer avec nos partenaires fédéraux, territoriaux et régionaux, et de préciser les rôles de chacun.</p>		<p>Achèvement :</p> <p>Continu</p>
<p>2. L'Organisation des affaires du Nord précise les rôles de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) et d'AANC afin d'accroître la participation des partenaires en développement des capacités, en assurant une approche coordonnée de l'optimisation des possibilités.</p>	<p>Nous <u>SOMMES</u> d'accord.</p>	<p>Mark Hopkins, directeur général, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Organisation des affaires du Nord, Affaires autochtones et du Nord Canada</p>	<p>Date de début</p> <p>Janvier 2016</p>
	<p>L'Organisation des affaires du Nord continuera de préciser les rôles de CanNor et d'Affaires autochtones et du Nord Canada afin d'assurer une approche coordonnée du développement des ressources en créant un forum des directeurs généraux du Nord qui sera composé du directeur général de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, des trois</p>		<p>Achèvement :</p> <p>Continu</p>

	directeurs généraux régionaux des Territoire, du directeur général du Bureau de gestion des grands projets à CanNor et d'autres directeurs généraux invités, au besoin. On prévoit que ce forum se réunira tous les mois pour examiner les initiatives et les rôles des deux organisations.		
3. L'Organisation des affaires du Nord envisage diverses options pour la gestion intégrée de l'information et la prise de décisions concernant les terres, la gestion environnementale et les revendications de ressources.	Nous sommes d'accord <u>en partie</u>	David Rochette, directeur général régional, région du Nunavut, Organisation des affaires du Nord, Affaires autochtones et du Nord Canada	Date de début Janvier 2016
	L'Organisation des affaires du Nord continuera de définir les exigences communes en matière d'information pour la gestion des terres, des ressources en eau, des opérations sur le terrain et d'autres services œuvrant à la gestion des ressources. De plus, l'Organisation des affaires du Nord examinera des options (y compris des plateformes) pour intégrer l'information dans tous les services de manière à améliorer le processus décisionnel.		Achèvement : Continu
4. AANC continue de travailler avec des partenaires pour appuyer la recherche géoscientifique, tout en optimisant la valeur des autres recherches scientifiques du Nord grâce à la coordination et à la diffusion.	Nous <u>SOMMES</u> d'accord.	Michel Chénier, directeur, Direction de la gestion des ressources pétrolières et gazières, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Organisation des affaires du Nord et Catherine Conrad, directrice principale, Direction de l'environnement et des ressources renouvelables, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Organisation des affaires du Nord	Date de début Janvier 2016
	Affaires autochtones et du Nord Canada continuera de travailler avec des partenaires pour appuyer la recherche géoscientifique et optimiser la valeur des autres recherches scientifiques dans le Nord en : a) Continuant de collaborer avec Ressources naturelles Canada et le gouvernement du Nunavut au sein du Bureau scientifique Canada-Nunavut et en cherchant de nouvelles occasions de collaboration avec d'autres partenaires du milieu géoscientifique (Gestion des ressources pétrolières et gazières). b) Continuant de collaborer avec nos partenaires de Ressources naturelles Canada, de Pêches et Océans Canada, de la Garde côtière canadienne, du Fonds pour l'étude de l'environnement et autres partenaires, pour coordonner la recherche scientifique dans le Nord et la diffusion de l'information (Environnement et ressources renouvelables). c) Intégrant aux processus réglementaires l'information requise pour des prises de décisions fondées sur des éléments probants		Achèvement : Continu

	et des connaissances scientifiques, au moyen d'initiatives sur l'évaluation environnementale stratégique et régionale, afin que les décisions soient les plus éclairées possibles (Environnement et ressources renouvelables).		
--	--	--	--

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

Originale signée par :

Michel Burrowes

Directeur principal, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

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

Originale signée par :

Stephen M. Van Dine

Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord

1. Introduction

1.1 Survol

Conformément à l'obligation d'évaluer les dépenses de programme tous les cinq ans de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a effectué une évaluation de Pétrole et minéraux (sous-programme 4.3.1) au cours de l'exercice 2014-2015, afin de satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor d'évaluer les programmes tous les cinq ans.

L'évaluation permet d'examiner les activités de programme des exercices 2009-2010 à 2013-2014. Les indicateurs provenant de la stratégie de mesure du rendement 2014 du sous-programme ont été utilisés pour mesurer le rendement par rapport aux résultats énoncés.

L'évaluation fournit des données probantes fiables qui seront utilisées pour appuyer les décisions en matière de politiques et de programmes stratégiques et, au besoin, la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production de rapports publics relatifs au résultat stratégique « *Le Nord* » et tout autre programme dans ce secteur. L'évaluation a été effectuée par la DGEMRE avec un peu d'aide d'une société de services-conseils *Alderson-Gill and Associates*.

Le rapport d'évaluation présente les constatations et les recommandations sur la pertinence et le rendement du sous-programme, y compris les questions relatives à l'efficacité, à l'efficience et à l'économie, ainsi que les pratiques exemplaires et les leçons apprises.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte et description

Conformément à l'Architecture d'alignement des programmes 2014-2015, Pétrole et minéraux constitue l'un des trois sous-programmes, dans le cadre du programme Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord :

- Pétrole et minéraux (4.3.1)
- Sites contaminés (4.3.2)
- Gestion des terres et de l'eau (4.3.3)

Ce sous-programme est responsable de la gestion de l'attribution de nouveaux droits d'exploration pétrolière, des modalités d'exploration et de la délivrance des permis d'exploitation ainsi que de la tenue d'un registre public des droits. Les projets particuliers gérés dans le cadre de ce sous-programme comprennent l'évaluation environnementale régionale de Beaufort, le projet gazier Mackenzie, dont la responsabilité fédérale relève du Ministère, et l'évaluation des ressources minérales et énergétiques lors de la création de parcs nationaux.

Le sous-programme Pétrole et minéraux est réalisé par la Direction des ressources minérales et pétrolières de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Nord, Secteur des affaires du Nord d'Affaires autochtones et du Nord Canada.

Le sous-programme Pétrole et minéraux est responsable des intérêts en matière de ressources minérales et minières des résidents du Nord, des peuples autochtones et de l'ensemble des Canadiens sur les terres fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les régions extracôtières du Nord¹.

Le 1^{er} avril 2014, la nouvelle *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* a donné effet à l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest en transférant l'administration et le contrôle des terres publiques, de ressources et des droits relatifs aux eaux des Territoires du Nord-Ouest au commissaire des Territoires du Nord-Ouest². Le gouvernement territorial est maintenant responsable de la gestion des terres continentales, de l'attribution de droits et intérêts relativement aux minéraux, au pétrole et au gaz dans les zones infracôtières, et de la collecte des redevances. Le transfert des responsabilités du gouvernement fédéral au gouvernement territorial a diminué, du point de vue d'AANC, la compétence et l'importance du sous-programme Pétrole et minéraux, en particulier en ce qui concerne la gestion du pétrole et du gaz.

L'autorité du sous-programme Pétrole et minéraux réside dans des textes de loi distincts, qui régissent des activités distinctes relatives au pétrole, aux mines et aux minéraux :

Administration du pétrole et du gaz

La gestion du pétrole et du gaz du Nord est exercée aux termes des lois fédérales suivantes :

- La *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et les règlements connexes régissent l'attribution et l'administration des droits d'exploration et d'exploitation. En vertu de cette loi, le gouvernement doit autoriser l'exploration pétrolière et gazière découlant d'un processus de transfert des droits, ce qui permet au ministre d'assortir des conditions à l'entente, telles que des restrictions qui protègent l'environnement³. De plus, la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* établit un régime de redevances, dans le cadre duquel le secteur se voit attribuer des droits au cours d'un « appel d'offres public » et doit payer une redevance au gouvernement fédéral pour les ressources extraites⁴. À l'appui de cette législation, le *Règlement sur les redevances relatives aux hydrocarbures provenant des terres domaniales* prescrit les taux des redevances, le mode de calcul de celles-ci, les rapports à établir et les intérêts ou pénalités connexes.
- La *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* promeut la sécurité, la protection de l'environnement, la conservation des ressources pétrolières et gazières ainsi que les accords de production conjointe dans le cadre de sa gouvernance de l'exploration, de la production, de la transformation et du transport du pétrole et du gaz dans les zones maritimes contrôlées par le gouvernement fédéral⁵. La *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* régit l'autorisation et la réglementation des opérations pétrolières et l'exigence de plans de retombées

¹ Au Yukon, le pétrole et les minéraux sont gérés par le gouvernement territorial conformément à l'entente de transfert des responsabilités, dont la mise en œuvre a commencée en 1998.

² AANC, *Ressources pétrolières du Nord*, mai 2015, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100036087/1100100036091>

³ AANC, *Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord*.

⁴ Ressources naturelles Canada, *Législation et règlements – Hydrocarbures extracôtiers*, octobre 2014, <http://www.rncan.gc.ca/energie/hydrocarbures-extracotiers/5838>

⁵ AANC, *Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord*.

économiques pour le Canada. Dans un plan de retombées économiques pour le Canada, une entreprise proposant une activité pétrolière et gazière doit décrire les principes, les stratégies et les procédures qui veillent à ce que les Canadiens et les entreprises canadiennes aient pleinement et équitablement l'occasion de participer au projet⁶. Les aspects relatifs aux terres, aux redevances et aux retombées économiques sont gérés par le Ministère au nom du ministre, alors que l'Office national de l'énergie s'acquitte du rôle principal dans l'approbation et la réglementation des opérations.

Administration des mines et des minéraux

Dans les territoires du Nord, la gestion des ressources minérales du sous-sol s'applique au minerai, aux pierres précieuses et à la houille. Les droits à ces substances sont administrés par l'intermédiaire de la *Loi sur les terres territoriales* et les règlements connexes, tels que le *Règlement territorial sur la houille*. Pendant la période d'évaluation, la *Réglementation sur l'exploitation minière dans les territoires* a été divisée pour devenir le *Règlement sur l'exploitation minière au Nunavut* et le *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest* pour tenir compte des modifications découlant du transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest. La nouvelle *Réglementation minière* du gouvernement territorial reflète de façon substantielle la réglementation fédérale, qui continuera de s'appliquer à certaines parcelles de terre dans les Territoires du Nord Ouest⁷.

1.2.2 Administration des redevances

Dans le Nord, les taux des redevances commencent à un pour cent dans la première année de production, et augmentent d'un pour cent tous les dix-huit mois pour atteindre un maximum de cinq pour cent, et ce, jusqu'au recouvrement des coûts d'un projet⁸. Le plafond des redevances de recouvrement des coûts d'un projet correspond au pourcentage le plus élevé des deux options suivantes : cinq pour cent des revenus bruts ou trente pour cent des revenus nets⁹.

Un système Web de gestion des redevances a été lancé en avril 2010 et est utilisé par les indivisaires pour soumettre les données relatives à la production et aux ventes qui sont exigées. Le système de gestion des redevances aide le Ministère à administrer les redevances pétrolières de façon efficace.

⁶ AANC, *Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord*, février 2012

⁷ Une distinction est faite entre les minéraux du sous-sol et les substances minérales de surface exploitées à des fins particulières, comme la pierre à sculpter et les matériaux de construction. L'exploitation de ces minéraux de surface à utilisation particulière est encadrée par le sous-programme Gestion des terres et des eaux (4.3.2) aux termes du *Règlement sur l'exploitation de carrières territoriales*. La responsabilité juridique de l'évaluation des diamants et des vérifications aux fins de l'estimation et de la perception des redevances minières au Nunavut incombe à AANC en vertu de la *Loi sur les terres territoriales* et de sa réglementation.

⁸ AANC, *Le pétrole et le gaz du Nord canadien : Des terres à explorer aux confins du Canada*, février 2012, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100037301/1100100037302?pedisable=true>

⁹ AANC, *Le pétrole et le gaz du Nord canadien : Des terres à explorer aux confins du Canada*.

Les redevances sur les minéraux dans les Territoires du Nord-Ouest et dans les mines du Nunavut établies avant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut sont sujettes à la *Réglementation sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*, dans le cadre de laquelle 13 pour cent de la valeur nette de la production minière et la somme des taux de redevance marginaux (voir le tableau 1) doivent être payés au gouvernement fédéral chaque année¹⁰. Dans les Territoires du Nord-Ouest, trois ententes sur des revendications territoriales conclues régissent le partage des revenus de redevances avec les groupes autochtones : l'*Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in*, l'*Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sabtu* et la *Convention définitive des Inuvialuit*^{11,12}.

Tableau 1 – Taux des redevances minières dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut ¹³		
Fourchette	Valeur n de la production de la mine (profit de la mine)	Taux de redevance marginal
1	≤ 10 000 \$	0
2	10 000 \$ < n ≤ 5 M\$	5 %
3	5 M\$ < n ≤ 10 M\$	6 %
4	10 M\$ < n ≤ 15 M\$	7 %
5	15 M\$ < n ≤ 20 M\$	8 %
6	20 M\$ < n ≤ 25 M\$	9 %
7	25 M\$ < n ≤ 30 M\$	10 %
8	30 M\$ < n ≤ 35 M\$	11 %
9	35 M\$ < n ≤ 40 M\$	12 %
10	40 M\$ < n ≤ 45 M\$	13 %
11	45 M\$ < n	14 %

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a établi des taux de redevance en vertu de l'article 25, lequel garantit que la totalité des redevances provenant de l'exploitation des terres appartenant aux Inuits pour lesquelles ces derniers détiennent des droits miniers va directement à la Nunavut Tunngavik Incorporated, au nom des Inuits¹⁴. La Nunavut Tunngavik Inc. est responsable de distribuer les redevances aux associations inuites régionales qui utilisent ensuite les fonds dans l'intérêt des bénéficiaires inuits¹⁵. La Nunavut Tunngavik Inc. a créé une fiducie pour les redevances qui seront distribuées aux associations inuites régionales lorsqu'elles auront atteint un certain niveau jugé durable, le minimum étant de 100 millions de dollars¹⁶. Dans un effort visant à réduire les redondances dans la prestation des services, les associations inuites régionales ont l'intention de ne

¹⁰ AANC, *FAQ sur les redevances minières au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest*, avril 2014, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1331039455218/1331039516621>

¹¹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), 9.35.5. *Ententes sur les revendications territoriales globales en vigueur*, novembre 2014, <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnement/section/9/35/5>

¹² AANC, *FAQ sur les redevances minières dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*.

¹³ AANC, *FAQ sur les redevances minières dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*.

¹⁴ *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (LARTN), 1993, extraite de <http://nlca.tunngavik.com/>

¹⁵ NOTE À L'INSTRUCTEUR : [TRADUCTION] *Politique sur les revenus provenant des ressources*, 2011, <http://www.tunngavik.com/files/2013/01/Resource-Revenue-Policy-Eng.pdf>

¹⁶ NOTE À L'INSTRUCTEUR : [TRADUCTION] *Politique sur les revenus provenant des ressources*, 2011.

pas utiliser les redevances pour des services déjà couverts par le gouvernement du Nunavut grâce aux impôts¹⁷.

1.2.3 Objectifs et résultats escomptés

Pour la logique du programme, voir le modèle logique à l'annexe A.

L'activité de programme Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord (4.3) appuie le résultat stratégique « *Le Nord* » :

- « *Autonomie, prospérité et bien-être des gens et des collectivités du Nord.* »

Le sous-programme Pétrole et minéraux est l'un des trois sous-programmes qui soutiennent le programme Gestion des terres, des ressources et de l'environnement en ce qui concerne le résultat attendu du programme, défini par le Cadre de mesure du rendement 2014-2015 :

- *Des régimes de réglementation efficaces dans chacun des trois territoires, qui rassurent les promoteurs de projet, les organismes autochtones et les résidents du Nord, sont établis.*

L'objectif et le résultat attendus du sous-programme Pétrole et minéraux est le suivant :

- *Les ressources pétrolières et minérales des terres de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les zones extracôticières du Nord sont gérées au profit des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens.*

Le sous-programme Pétrole et minéraux est appuyé par les résultats immédiats suivants :

- Des titres assurés pour le secteur.
- Un régime de redevances équitable et stable.
- Des retombées économiques pour les collectivités grâce au développement des ressources du Nord.
- Des activités d'exploration et de prospection accrues.

Les activités entreprises par AANC dans le cadre du sous-programme Pétrole et minéraux sont les suivantes :

- Gérer et administrer les ressources.
- Estimation et perception des redevances à la Couronne et versements aux collectivités autochtones.
- Appuyer un développement des ressources responsable et durable.
- Fournir des conseils relatifs à l'élaboration des politiques, aux lois et aux initiatives internationales.

¹⁷ NOTE À L'INSTRUCTEUR : [TRADUCTION] *Politique sur les revenus provenant des ressources*, 2011.

Selon le Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016 d'AANC, le sous-programme Pétrole et minéraux contribue, aux termes de ces activités, à ce résultat attendu en :

- gérant les terres de la Couronne à des fins d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières par l'intermédiaire de l'administration des terres et de l'attribution de droits;
- élaborant une entente avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, et avec le peuple inuvialuit, en vue de gérer de manière concertée les ressources pétrolières et gazières dans la mer de Beaufort;
- évaluant les plans de retombées économiques des nouvelles propositions de projets d'extraction pétrolière et gazière en fonction des exigences des nouvelles Lignes directrices des plans de retombées économiques dans le Nord;
- administrant le régime de redevances et en veillant à ce qu'AANC perçoive le montant adéquat de redevances et de recettes de la Couronne auprès des sociétés pétrolières, gazières et minières;
- concevant une version modernisée du système de jalonnement cartographique en ligne des sociétés d'exploration et d'exploitation minière au Nunavut; et
- renforçant la gestion des titres environnementaux pour les projets d'exploitation minière par l'intermédiaire de la collaboration avec l'Association inuite régionale et les promoteurs de projet en ce qui a trait aux modalités de gestion des titres.

Le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 d'AANC décrit plusieurs autres rôles pour le sous-programme Pétrole et minéraux, y compris les suivants :

- dans le cadre du Conseil de l'Arctique, poursuivre le dialogue sur les questions importantes touchant le Nord et collaborer aux principales initiatives qui favoriseront des pratiques sécuritaires, durables et écologiques liées à la mise en valeur du pétrole et du gaz et au transport maritime dans l'Arctique;
- dans le cadre du Fonds pour l'étude de l'environnement et par l'intermédiaire d'autres sources de financement, faire progresser les études environnementales et sociales touchant les exploitations pétrolière et gazière sur les terres domaniales;
- réaliser les projets de recherche de l'évaluation environnementale régionale de Beaufort, les activités du groupe de travail et le rapport final (26 projets de recherche et six activités du groupe de travail);
- mettre en œuvre une version modernisée du système de jalonnement cartographique en ligne des sociétés d'exploration et d'exploitation minière au Nunavut; et
- aider à renforcer la gestion des valeurs mobilières environnementales pour les projets d'exploitation minière, afin de garantir que les valeurs mobilières sont maintenues en tout temps et de réduire la responsabilité du Ministère.

1.2.4 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires

Le sous-programme Pétrole et minéraux est géré par le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada en partenariat étroit avec les organisations autochtones et les gouvernements territoriaux.

Les employés du programme à l'administration centrale d'AANC administrent l'ensemble de la mise en œuvre du sous-programme Pétrole et minéraux. Pour ce faire, la Direction du pétrole et des minéraux à l'administration centrale s'acquitte des activités suivantes :

- assure la collecte et l'évaluation des redevances, y compris la mise en œuvre du cadre d'audit des redevances fondé sur les risques;
- gère les droits des titulaires de licence existants, et modernise les permis historiques ainsi que les modalités et conditions d'émission;
- met en œuvre l'initiative d'évaluation environnementale régionale de Beaufort dans le cadre d'une approche régionale ciblée;
- fournit des analyses stratégiques et économiques, et des conseils éclairés sur les enjeux relatifs aux ressources pétrolières et minérales dans le Nord afin d'appuyer les processus décisionnels de la haute direction; et
- participe aux activités de formulation de lois et de politiques, telles que :
 - l'apport de modifications au Règlement territorial sur la houille,
 - la prestation au ministre de conseils concernant les plans de retombées économiques pour le Canada,
 - la participation à la revue du forage dans l'Arctique de l'Office national de l'énergie,
 - l'avancement de politiques de gestion efficaces et efficaces du pétrole et du gaz à l'échelle internationale, entre les ministères et au Conseil de l'Arctique, et
 - la prestation de conseils aux membres des tables de négociation sur les revendications territoriales et le transfert des responsabilités.

Le personnel de programme situé au bureau régional du Nunavut d'AANC appuie les activités de l'administration centrale relatives à l'exploitation du pétrole, du gaz, des mines et des minéraux dans le Nord. Il doit notamment :

- fournir des conseils aux membres des tables de négociation sur les revendications territoriales;
- organiser l'échange d'informations et y participer;
- fournir du soutien et des conseils aux collectivités et aux secteurs autochtones, au besoin;
- fournir une représentation et un soutien propres à la région;
- examiner les rapports sur les concessions minières et les titulaires de permis de prospection;
- participer à l'échange d'informations avec les entreprises, la population et les partenaires dans la gestion des terres et des ressources afin de stimuler l'investissement dans les territoires;
- gérer la croissance rapide du secteur de l'exploration pétrolière et minérale;
- consulter les collectivités du Nord, et échanger avec les collectivités et le secteur du Nord et les conseiller sur les exigences mutuelles relatives à l'exploration et à l'exploitation pétrolières et minérales afin de soutenir suffisamment une économie du Nord viable; et
- collaborer avec l'administration centrale sur la réforme de la réglementation et les modifications à y apporter.

Les intervenants des secteurs minier et pétrolier comprennent des associations sectorielles comme l'Association canadienne des producteurs pétroliers et la Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, des sociétés d'exploration et d'exploitation minières et pétrolières, ainsi qu'un vaste éventail d'entreprises et d'experts qui fournissent des services de soutien à ces sociétés du secteur des ressources non renouvelables.

1.2.5 *Autres partenaires*

La responsabilité fédérale de la gestion des ressources pétrolières et minérales de la Couronne est divisée au soixantième parallèle. AANC est chargé de la gestion dans le Nord et Ressources naturelles Canada, de la gestion dans le Sud. Toutefois, la gestion et la réglementation du secteur du pétrole et des minéraux dans le Nord ne relèvent pas entièrement de la responsabilité d'AANC. Ce dernier partage plutôt ces responsabilités avec un certain nombre d'autres ministères fédéraux :

- *L'Agence canadienne d'évaluation environnementale* administre les lignes directrices relatives à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;
- *Environnement Canada* est chargé de préserver la qualité de l'environnement dans le Nord du Canada;
- *Pêches et Océans* est responsable de la protection des pêches intérieures et océaniques;
- *L'Office national de l'énergie* réglemente l'exploitation des ressources pétrolières et gazières dans les régions pionnières, ainsi que les pipelines;
- *Transports Canada* surveille la sécurité des transports maritimes; et
- Le sous-programme *Gestion des terres et des eaux d'AANC* (4.3.3) est responsable des minéraux de surface et de la mise en œuvre des obligations statutaires et de celles des ententes sur les revendications territoriales globales dans le Nord.

Le Bureau de gestion des projets nordiques, situé à l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor), est chargé de ce qui suit :

- coordonner les partenaires pour les évaluations environnementales et les processus réglementaires;
- faciliter la gestion des problèmes liés à l'exploration et aux mines actives;
- préparer des ententes propres aux projets afin de faciliter la planification de ces derniers et d'effectuer le suivi des calendriers;
- coordonner toutes les consultations de la Couronne et tenir à jour le dossier de la Couronne; et
- coordonner les renseignements fédéraux utilisés dans les évaluations.

Il relève aussi de la responsabilité de CanNor d'appuyer les efforts de préparation des collectivités du Nord afin de faciliter leur participation au processus réglementaire et l'optimisation des avantages découlant des grands projets d'exploitation des ressources. CanNor participe à l'évaluation et à l'analyse des incidences et des avantages socioéconomiques des grands projets d'exploitation des ressources afin d'appuyer le processus environnemental et la planification de la préparation des collectivités.

Pour une description complète du régime réglementaire de chaque territoire, et une liste des organisations responsables de la réglementation du secteur du pétrole et des minéraux dans le Nord, voir les annexes B et C.

1.2.6 Ressources du programme

Pendant les cinq années couvertes par l'évaluation, AANC a investi environ 89 millions de dollars dans le sous-programme Pétrole et minéraux. Les tableaux suivants présentent une répartition historique.

Tableau 2 – Pétrole 2009-2014 (réel)					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Crédit 1	13 557 230,20 \$	6 473 058,98 \$	5 964 364,74 \$	6 361 202,04 \$	5 766 095,29 \$
Crédit 10	2 179 785,00 \$	1 022 950,00 \$	2 807 089,00 \$	2 937 114,00 \$	2 538 407,00 \$
Total	15 735 747 \$	7 496 009 \$	8 771 454 \$	9 298 316 \$	8 304 502 \$
Total général					49 606 028 \$

Source : AANC, Secteur du Dirigeant principal des finances, 28 août 2014

Tableau 3 – Minéraux 2009-2014 (réel)					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Crédit 1	9 308 225,31 \$	10 228 695,20 \$	7 775 533,32 \$	7 787 055,64 \$	9 071 795,79 \$
Crédit 10	0,00 \$	0,00 \$	0,00 \$	0,00 \$	13 512,00
Total	9 308 225 \$	10 228 695 \$	7 775 533 \$	7 787 056 \$	9 085 308 \$
Total général					44 184 817 \$

Source : AANC, Secteur du Dirigeant principal des finances, 28 août 2014

Le travail du programme n'est appuyé par aucune autorisation de paiement de transfert.

2. Méthodologie de l'évaluation

2.1 Portée de l'évaluation et calendrier

L'évaluation comprend la production de rapports fondés sur l'information provenant des exercices 2009-2010 à 2013-2014, et porte sur les engagements d'AANC selon le modèle logique du sous-programme et la stratégie de mesure du rendement en date du 20 mars 2014. Conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor, elle examine la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'économie, la conception et la prestation des activités, des extraits et des résultats des programmes.

L'évaluation a permis d'examiner de nombreux facteurs, y compris les changements dans le contexte et le climat actuels du secteur du pétrole pendant la dernière partie de la période évaluée, ainsi que les modifications de la portée et de l'importance du sous-programme découlant de la mise en œuvre des activités de réduction du déficit et du transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest, qui a pris effet le 1^{er} avril 2014. À titre d'exemple de l'incidence de ce contexte sur la portée de l'évaluation, à la suite du plan d'action pour la réduction du déficit, le sous-programme Pétrole et minéraux ne relève maintenant que d'une seule direction. De plus, à la suite du transfert des responsabilités, la superficie des terres relevant de la compétence du sous-programme a diminué lorsque l'autorité a été transférée au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le mandat d'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) le 25 septembre 2014, et l'évaluation a été réalisée de septembre 2014 à décembre 2015.

Les évaluations et les examens ci-après des activités relatives au secteur du pétrole et des minéraux ont été prises en considération dans l'établissement de la portée de cette évaluation :

- examen du Programme pétrole et gaz du Nord : phase 1, 2010
- vérification de la gestion du pétrole et du gaz du Nord, 2014
- examen de l'évaluation environnementale régionale de Beaufort, 2014
- évaluation du processus de gestion des revenus et des dépôts garantis, 2014
- examen du transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest, 2015

2.2 Questions et enjeux de l'évaluation

Les questions et les indicateurs de l'évaluation ont été élaborés en se fondant sur les engagements au titre de la stratégie de mesure du rendement du sous-programme datée du 20 mars 2014.

Conformément aux exigences du Conseil du Trésor, l'évaluation s'est concentrée sur les questions suivantes :

Pertinence – besoin continu

- Dans quelle mesure a-t-il fallu fournir du soutien et de l'orientation en ce qui a trait au secteur du pétrole et des minéraux ? Jusqu'à quel point AANC a-t-il répondu à ce besoin ?

Pertinence – conformité aux priorités du gouvernement

- Dans quelle mesure le sous-programme s'est-il conformé aux objectifs et aux priorités du gouvernement fédéral ?

Pertinence – harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

- Dans quelle mesure le sous-programme s'est-il conformé aux objectifs et aux priorités du gouvernement fédéral ? Dans quelle mesure le sous-programme contribue-t-il aux résultats stratégiques d'AANC, et aux objectifs associés au secteur du pétrole et des minéraux ?

• *Rendement – efficacité*

- De quelles façons le sous-programme crée-t-il les conditions nécessaires à l'atteinte des résultats immédiats suivants :
 - titres assurés pour le secteur (premier résultat immédiat)
 - régime de redevances équitable et stable (deuxième résultat immédiat)
 - retombées économiques pour les collectivités grâce à l'exploitation des ressources du Nord (troisième résultat immédiat)
 - activités d'exploration accrues (quatrième résultat immédiat)
- Dans quelle mesure les ressources pétrolières et minérales des terres de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les zones extracôtières du Nord ont-elles été gérées au profit des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens ? (résultat et objectif intermédiaires et ultimes)
- Y a-t-il eu des incidences positives ou négatives imprévues autour du secteur du pétrole et des minéraux ?

• *Démonstration d'efficacité et d'économie*

- Quels sont les coûts liés à la participation aux secteurs des activités de programme relatifs au sous-programme 4.3.1 et aux extrants connexes ? Y a-t-il des possibilités d'accroître les efficacités des programmes ?
- Dans quelle mesure les activités d'AANC complètent-elles ou reproduisent-elles inutilement les activités connexes entreprises ? Les liens appropriés avec les programmes existants sont-ils établis ?
- Quels facteurs (internes et externes) ont facilité ou entravé l'atteinte des résultats attendus ?

• *Conception et mise en œuvre*

- Le plan d'action pour la réduction du déficit et le transfert des responsabilités ont entraîné des changements importants liés à l'organisation et de programme. Dans quelle mesure ces facteurs ont-ils eu une incidence sur la conception et la prestation du programme ?
- De quelle façon le processus législatif et les politiques qui en découlent ont-ils eu une incidence sur le rendement du programme ?
- Dans quelle mesure la stratégie de mesure de rendement 4.3.1 nouvellement modifiée contribue-t-elle à la mesure du rendement, à la gestion et à la production des rapports (p. ex. la stratégie peut-elle appuyer l'évaluation des résultats)?

- *Autre(s) question(s) d'évaluation*
 - Dans quelle mesure l'analyse comparative entre les sexes est-elle prise en compte ?
 - Dans quelle mesure les activités liées au secteur du pétrole et des minéraux appuient-elles les responsabilités d'AANC aux termes de la Stratégie fédérale de développement durable ?
 - Existe-t-il des possibilités (c.-à-d. pratiques exemplaires et leçons apprises importantes) pour modifier la conception et la prestation du programme afin d'améliorer son rendement ?

Le rapport d'évaluation a été rédigé en se fondant sur les questions définies par la *Politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation*. L'analyse de chacune des questions d'évaluation a été triangulée grâce à de nombreux éléments de preuve, et intégrée à une analyse de deux des enjeux de l'évaluation de base du Conseil du Trésor : la pertinence et le rendement.

2.3 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été effectuée par la DGEMRE avec l'aide de la société de services-conseils *Alderson-Gill and Associate*, et porte sur le rapport relatif à la méthodologie et l'examen des données.

Planification et élaboration de la méthodologie

Afin d'élaborer le mandat, une réunion préliminaire a été tenue pour informer les représentants du programme de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord et du sous-programme Pétrole et minéraux de la portée de l'évaluation. Des réunions additionnelles ont été tenues au sujet des dépenses et de la planification opérationnelle du sous-programme.

Un groupe de travail et un groupe consultatif sur l'évaluation ont été établis à la suite de l'approbation du mandat. Ces groupes, qui sont composés de représentants de la direction des programmes de l'administration centrale et des régions avaient pour objectif d'aider l'équipe d'évaluation à diverses étapes du processus d'évaluation. Ils fournissaient, entre autres, de la rétroaction sur un rapport détaillé relatif à la méthodologie, les constatations préliminaires et la version provisoire du rapport.

2.3.1 Sources des données

Les résultats de l'évaluation et ses conclusions étaient fondés sur l'analyse et la triangulation des types de données recueillies :

- *Revue de la littérature*

Une revue de la littérature nationale et internationale a été effectuée afin d'examiner les questions pertinentes, les leçons apprises et les pratiques exemplaires. La pertinence a fait l'objet d'un examen dans le contexte des questions clés relatives au secteur du pétrole et des minéraux ainsi qu'au programme de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord. L'évaluation visait les facteurs relatifs au besoin continu de gestion du secteur du pétrole et des minéraux (données démographiques et socioéconomiques, retombées économiques pour les collectivités, incidences économiques et sociales), et les incidences prévues et imprévues de

l'exploitation des ressources sur les collectivités du Nord. L'examen comprenait quatre sous-sujets : 1) programme Pétrole et minéraux d'AANC; 2) régimes réglementaires efficaces d'exploitation des ressources; 3) consultation efficace sur la gestion des ressources et ententes sur les retombées économiques; et 4) infrastructure et développement économique dans le Nord du Canada.

La revue de la littérature a commencé par un examen systématique des rapports, des documents et des articles au moyen de mots et de phrases clés se rapportant au programme. Les documents clés ont été retenus pour examen et un index des documents, accompagné de renseignements bibliographiques, a été créé. La liste des documents a été évaluée afin de confirmer qu'elle ne présentait aucune lacune, et s'assurer que l'examen documentaire ne chevauchait pas des recherches antérieures. Les recherches antérieures du Ministère relatives aux évaluations ou aux examens ont été incluses dans cette analyse.

- *Examen des documents et des dossiers*

Un examen des documents et des dossiers a été effectué pour trouver des renseignements relatifs à la pertinence et au rendement du programme. Environ 45 documents et dossiers clés ont été examinés, notamment :

- la documentation relative aux programmes et aux politiques : y compris les protocoles d'entente, la législation, la Stratégie pour le Nord du Canada, les discours du Trône, les rapports sur les plans et les priorités, les rapports connexes d'évaluation et de vérification des programmes, les rapports ministériels sur le rendement, les stratégies de gestion du rendement et les documents relatifs à l'exploitation des ressources naturelles (comme le Rapport annuel du pétrole et du gaz du Nord et le Guide sur l'exploration et l'exploitation minières pour les communautés autochtones); et
- les documents internes relatifs au secteur du pétrole et des minéraux : les lois et les règlements, les rapports annuels et d'étapes, les plans de retombées économiques, les cartes, les comptes rendus, les documents des plans opérationnels et de gestion relatifs aux terres et à l'exploration, les dossiers d'administration des redevances et la documentation relative au partage des recettes découlant de l'exploitation pétrolière et gazière.

Les documents provenant de l'examen documentaire ont été analysés par rapport aux questions d'évaluation. Les thèmes et les idées ont été consignés dans un modèle des constatations. Les constatations ont été triangulées avec d'autres éléments de preuve.

- *Analyse des données*

Une analyse quantitative des données a aussi été effectuée dans le but de fournir une compréhension complète du rendement et des incidences du sous-programme Pétrole et minéraux. Cette analyse visait principalement les données sur le rendement, l'administration et les finances provenant des bases de données existantes d'AANC, les données pertinentes du recensement, ainsi que les examens, les vérifications et les données d'évaluation d'AANC. Les données couvraient la période d'évaluation de 2009-2010 à 2013-2014. Les constatations provenant du rapport technique ont été triangulées avec d'autres éléments de preuve.

La Stratégie de mesure du rendement 2014 du programme se fonde sur des données provenant de l'Institut Fraser, un institut de recherche canadien qui étudie les politiques publiques¹⁸. Plus précisément, l'Institut Fraser effectue chaque année une [traduction] enquête sur le secteur mondial du pétrole et un sondage auprès des sociétés minières afin de mesurer les perceptions qu'ont ces dernières des régimes administratifs du pétrole et des minéraux respectivement. Les études classent les territoires en fonction de facteurs tels que les conditions fiscales, les régimes de redevances et les obligations environnementales. Comme il sera analysé à la section 4 du présent rapport, les enquêtes et les sondages ont été utilisés en supplément des autres données et éléments de preuve en vue de mesurer le rendement des programmes.

- *Entrevues avec des répondants clés*

Les entrevues avec des répondants clés ont été utilisées pour acquérir une meilleure compréhension des perceptions et des opinions des personnes qui ont joué un rôle important dans le sous-programme Pétrole et minéraux, et qui sont directement concernées par celui-ci.

Une liste des personnes interviewées a été dressée en se fondant sur les données fournies par la direction du programme, le groupe de travail et le groupe consultatif. Des guides d'entrevue ont été élaborés afin de traiter les enjeux et les questions de l'évaluation, et ont été adaptés aux divers groupes de répondants aux entrevues au sein de chaque groupe et chaque région visés par les entrevues. Ce faisant, les connaissances et l'expertise des répondants clés ont été expressément ciblées et ont pu être utilisées de façon plus efficace. Des questions communes ont été appliquées à tous les guides afin de renforcer l'évaluation. Des répondants clés possédant des connaissances régionales particulières ont aussi été interviewés afin d'étoffer les études de cas.

Les entrevues étaient semi-structurées et les guides d'entrevue ont été envoyés aux personnes interviewées afin de leur permettre de se préparer. Les entrevues ont été menées en personne lorsque c'était possible de le faire et par téléphone, au besoin. Après chaque entrevue, les réponses des répondants clés ont été saisies et analysées de façon individuelle. Un rapport technique des entrevues avec les répondants clés analysait les thèmes et les idées clés à l'échelle de toutes les personnes interviewées. Les constatations provenant du rapport technique ont été triangulées avec d'autres éléments de preuve.

En tout, 16 entrevues ont été menées avec :

- des responsables de programme (administration centrale et bureaux régionaux) [n=8]
- des intervenants [n=5]
- des experts [n=3]

¹⁸ <http://www.fraserinstitute.org/fr>

- *Études de cas*

Trois études de cas ont été réalisées à la grandeur des territoires du Nord, afin d'examiner les écarts en matière d'incidences dans cette région. Des questions liées à la pertinence, à la conception, à la prestation et au rendement du sous-programme Pétrole et minéraux ont été examinées d'un point de vue régional. De plus, les études de cas ont permis de cerner les facteurs qui ont facilité ou entravé le programme au niveau régional, et d'examiner les pratiques exemplaires et les leçons apprises des représentants et des intervenants de première ligne.

Dans le cadre de l'étude de cas du Nunavut, une visite sur place a été effectuée à Iqaluit. Pour ce qui est de l'étude de cas des Territoires du Nord-Ouest, une visite sur place a été effectuée à Yellowknife. L'étude de cas du Yukon a été réalisée à distance, étant donné que celle-ci était effectuée à des fins de comparaison seulement et que le sous-programme Pétrole et minéraux d'AANC n'y exerce qu'une compétence restreinte.

Les méthodes ci-après ont été utilisées pour réaliser les études de cas :

- un examen des documents : cela a été effectué principalement à Ottawa, à partir des documents d'AANC, des gouvernements territoriaux, du secteur et des universités. L'examen a été utilisé pour élaborer un ensemble préliminaire de facteurs clés dans chacun des trois territoires. Ces documents ont aussi servi à définir les thèmes de discussion avec les répondants aux entrevues;
- entrevues des études de cas : les entrevues ont été menées principalement en personne, mais aussi par téléphone, afin d'obtenir des renseignements concernant les facteurs qui influencent l'exploration et l'exploitation des ressources dans les trois territoires. En tout, 37 entrevues ont été menées auprès de responsables de programme d'AANC (huit), de représentants des gouvernements territoriaux (18), d'associations sectorielles et de sociétés d'exploitation des ressources (quatre), ainsi que d'autres groupes (sept); et
- un examen des données disponibles : les taux d'exploration et d'exploitation des ressources dans chacun des trois territoires ont été déterminés grâce à l'analyse des données provenant de Statistique Canada, d'AANC et autres, et ont servi de fondement pour l'étude des facteurs qui jouent sur le rendement.

2.3.2 Éléments à considérer, points forts et limitations

Forces

En raison de la vérification récemment achevée de la gestion du pétrole et du gaz du Nord par AANC, la DGEMRE a fait des efforts pour coordonner les demandes d'informations avec celles faites par le groupe de la vérification, afin de réduire la duplication du travail et le fardeau accru des représentants de programme en matière de production de rapports. L'évaluation est en outre revenue sur les constatations de la vérification, lesquelles font ressortir la possibilité de réévaluer la conception du programme.

De plus, les évaluateurs ont pu tirer parti de précieux renseignements issus de deux études de cas de leçons apprises, qui n'ont pas exigé de dépenses ou de déplacements additionnels de la part de l'équipe d'évaluation :

- les constatations tirées d'un examen de l'évaluation environnementale régionale de Beaufort, une initiative qui finançait la recherche environnementale afin de faciliter la préparation de l'exploitation des ressources, ont été intégrées dans le rapport définitif; et
- l'équipe d'évaluation a réalisé une étude de cas des pratiques exemplaires et des leçons apprises du Yukon à l'aide d'entrevues téléphoniques et d'un examen documentaire. Cela a permis d'effectuer une comparaison utile d'un territoire qui exerce ses activités aux termes d'une conception et d'une prestation différentes, mais qui présentent des facteurs contextuels similaires, comme le climat et la disponibilité de l'infrastructure.

Observations et limites

Le calendrier de plusieurs événements a compliqué l'analyse de la conception, de la prestation et du rendement du programme :

- les récentes fluctuations dans les prix des produits de base ont eu une incidence sur plusieurs indicateurs de rendement clé, tels que le nombre de permis d'exploration délivrés au cours de la période d'évaluation. Comme il est discuté tout au long du rapport, bien que les fluctuations dans les prix des produits de base aient une incidence sur la mesure du rendement, elles échappent au contrôle du programme et ne devraient pas être interprétées comme étant une indication du rendement réel;
- le transfert des responsabilités et les réformes permanentes de la réglementation dans le Nord se sont produits vers la fin de la période examinée aux fins de l'évaluation. Par conséquent, il y a eu une période d'observation limitée avec laquelle évaluer l'incidence de ces changements. Dans un cas, les opinions des personnes interviewées sur l'incidence d'une nouvelle mesure législative ont changé de façon importante entre le moment où les évaluateurs ont entrepris une étude de cas et le moment où le rapport définitif a été rédigé.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La DGEMRE du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AANC était chargée du projet, et a mené l'évaluation selon la Politique sur la participation autochtone et la Stratégie d'assurance de la qualité de la DGEMRE.

La DGEMRE a été aidée par la société de services-conseils *Alderson-Gill and Associates*, qui a participé au groupe de travail et au groupe consultatif chargés de l'évaluation, et qui a validé l'élaboration de la méthodologie détaillée, y compris les outils, l'examen et les intrants relatifs à l'examen documentaire. De plus, les consultants ont participé à l'analyse des données, aux entrevues avec des répondants clés, à l'analyse des constatations et à la rédaction des conclusions préliminaires.

Un groupe de travail et un groupe consultatif chargés de l'évaluation, composés des membres de l'équipe d'évaluation et des représentants de programme de l'administration centrale et des régions, ont fourni une rétroaction sur la méthodologie, les conclusions préliminaires et la version provisoire du rapport, et validé les constatations de l'évaluation.

La DGEMRE a sollicité le concours du CEMRE en vue d'appuyer l'élaboration d'une méthodologie appropriée pour guider l'évaluation. Le CEMRE a également examiné les principales constatations tirées de toutes les sources de données, ainsi que le rapport final.

3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

Les sections ci-après examinent les questions liées à la pertinence, notamment :

- le besoin continu du programme;
- la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont harmonisés avec les priorités pangouvernementales, et sont reliés aux résultats stratégiques d'AANC;
- la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont conformes au rôle et aux responsabilités du gouvernement fédéral; et
- le dédoublement ou le chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives.

3.1 Besoin réel

Toutes les sources de données indiquent que le besoin du programme est fort. L'intérêt que porte le secteur aux ressources pétrolières et minérales du Nord rend nécessaire une surveillance fédérale de l'exploitation du pétrole et des minéraux afin d'assurer la sécurité du titre pour le secteur, de tirer parti des redevances pour la Couronne, d'appuyer les retombées économiques pour les collectivités et de faciliter l'exploration des terres domaniales du Canada.

3.1.1 Mise en contexte – potentiel des ressources du Nord

Une grande proportion du pétrole, du gaz et des minéraux exploitables du Canada est située sur des terres domaniales (appartenant au gouvernement) dans le Nord du Canada. Par exemple, 38 % des ressources commercialisables restantes du Canada dans des champs de pétrole classiques se trouvent dans le Nord, y compris 35 % du pétrole léger du Canada¹⁹. De plus, il est estimé que le Nunavut possède le tiers de la totalité des réserves de pétrole du Canada²⁰.

Le potentiel économique de ces ressources du Nord est énorme. En 2010, des projets pétroliers et gaziers d'une valeur de 30 milliards de dollars étaient proposés et en cours dans le Nord²¹. On s'attend aussi à ce que le secteur minier passe de 1,6 milliard de dollars à 10,5 milliards de dollars dans les quinze prochaines années²². Malgré le grand potentiel d'exploitation des ressources, depuis 2014, le prix des produits de base a entraîné une réduction drastique des intérêts et des activités d'exploration et d'exploitation des ressources. Bien que les prix des produits de base et les marchés doivent continuer d'avoir une incidence sur l'exploration et l'exploitation pétrolières et minérales, il est probable que l'on continuera de s'intéresser au pétrole et aux minéraux du Nord à l'avenir.

¹⁹ Rapport annuel du pétrole et gaz du Nord 2013, page 10

²⁰ AANC, gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated et Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, *Nunavut : Exploration minérale, exploitation minière et sciences de la terre*, 2013, 9, http://cngo.ca/app/uploads/Exploration_Overview-2013-Magazine-French.pdf

²¹ Documents internes du programme

²² Ibid

3.1.2 *Besoin de participation de la part d'AANC*

La vaste majorité des interviewés clés ont répondu qu'il était nécessaire qu'AANC participe de façon continue à la gestion de ces ressources pétrolières et minérales, puisque le potentiel d'exploitation des ressources du Nord qui se trouvent sur les terres du gouvernement nécessite une gestion efficace et durable. Un répondant clé a mentionné qu'il est important de s'assurer que les droits des sociétés auxquelles sont octroyés des permis d'exploitation du pétrole et des minéraux, par exemple, sont protégés. Par conséquent, il est important qu'un programme soit en place pour garantir des titres sécurisés pour le secteur. Plusieurs répondants clés ont aussi fait remarquer que la surveillance assurée par AANC est nécessaire pour veiller à ce que les ressources soient exploitées de manière sécuritaire sur le plan de l'environnement.

En plus de fournir des titres sécurisés pour le secteur, la participation d'AANC à la délivrance des permis contribue au bien public qu'est l'exploration des terres domaniales. Les dispositions relatives à la tenure des droits en vertu de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* découlent d'une politique de 1985 connue sous le nom : *L'énergie des régions pionnières canadiennes : un cadre d'investissement et de création d'emploi*. Cette politique établissait le critère que les permis d'exploration sont délivrés selon la valeur des dépenses d'exploration qu'une société se propose d'engager pour une parcelle de terre donnée²³. Un répondant clé a donné à penser que le système a été établi de cette façon parce que favoriser l'exploration des terres du Canada et recueillir des informations sur leur potentiel géologique est une valeur pour les Canadiens. Par conséquent, il est logique qu'une *augmentation des activités d'exploration* soit un résultat immédiat du programme Pétrole et minéraux.

Étant donné le potentiel économique décrit ci-dessus, il y a également la possibilité de tirer parti des redevances pour appuyer les programmes du gouvernement et pour profiter des occasions pour les collectivités. Le secteur de l'exploitation minière, qui employait 330 000 travailleurs et représentait jusqu'à 3,9 % du produit intérieur brut du pays en 2012, est l'un des secteurs les plus développés du Canada²⁴. Le secteur du pétrole est aussi l'un des principaux secteurs du Canada, employant 0,6 % de la main-d'œuvre et représentant 6,8 % du produit intérieur brut du Canada en 2010²⁵. Les deux secteurs sont des employeurs importants dans les collectivités autochtones, les peuples autochtones représentant jusqu'à cinq pour cent de la main-d'œuvre du secteur pétrolier et gazier du Canada de 2007 à 2012²⁶. En 2012, 24 projets avancés dans le Nord avaient la possibilité de créer 38 milliards de dollars en investissement, le développement de ces projets menant à 8 000 emplois à temps plein²⁷. De plus, grâce à l'exploration, il est possible que le nombre de projets d'exploitation augmente. Les redevances sur les ressources sont aussi une importante source de revenus non seulement pour les collectivités, mais aussi pour les gouvernements fédéral, provinciaux et

²³ Ministère des Approvisionnement et Services Canada, *L'énergie des régions pionnières canadiennes : un cadre d'investissement et de création d'emploi*, 1985, 9.

²⁴ Gouvernement du Canada. *Guide sur l'exploration et l'exploitation minières pour les communautés autochtones*, 2013, 5, <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/files/pdf/abor-auto/mining-guide-fra.pdf>

²⁵ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (maintenant, Emploi et Développement social Canada), *Bulletin du marché du travail autochtone*, 2013, 30.

²⁶ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (maintenant, Emploi et Développement social Canada), *Bulletin du marché du travail autochtone*, 5.

²⁷ Gouvernement du Canada, *Plan d'action économique du Canada : Développement des ressources naturelles dans le Nord*, 2012, <http://plandaction.gc.ca/fr/blogue/developpement-des-ressources-naturelles-nord>

territoriaux. Au cours de l'exercice 2011-2012, 2,3 milliards de dollars en redevances et impôts ont été payés aux provinces et territoires²⁸.

Au Nunavut, le seul territoire où le gouvernement fédéral continue de gérer les terres, les eaux et les ressources, l'exploitation minière est un secteur particulièrement important pour le développement économique. À l'heure actuelle, le financement du gouvernement du Nunavut est composé à 90 % de transferts du gouvernement fédéral et à 10 % des impôts des Nunavummiuts²⁹. Les redevances et les impôts ont le potentiel de changer la structure de financement du gouvernement du Nunavut, et de développer davantage son autosuffisance. On s'attend à ce que le produit intérieur brut du Nunavut ait le deuxième taux de croissance le plus élevé au Canada, de 4,4 % en 2014 et de 7,8 % en 2015³⁰. La croissance économique à court terme sera imputable à la croissance dans le secteur de l'exploitation minière du Nunavut³¹.

Le taux d'emploi des non-Inuits est beaucoup plus élevé que celui des Inuits au Nunavut (95 % et 46 % respectivement)³². Le gouvernement territorial est le principal employeur du Nunavut, et 88 % des travailleurs de ce dernier sont employés dans le secteur des services de façon plus générale³³. D'ici 2025, on s'attend à ce que le secteur des services emploie la majorité des travailleurs, principalement les services au sein du gouvernement territorial³⁴. On prévoit que la croissance dans les secteurs de l'exploitation minière et de la construction soit le moteur de la croissance dans l'emploi également, avec une croissance annuelle escomptée dans le marché du travail de 1,7 pour cent de 2013 à 2015 et un taux de croissance annuel de l'emploi de 1,8 %³⁵.

Par conséquent, plusieurs personnes interviewées ont mentionné que la participation d'AANC au secteur du pétrole et des minéraux est nécessaire pour administrer un régime de redevances et agir à titre de facilitateur en vue d'assurer la satisfaction des besoins des collectivités et du secteur.

3.2 Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Le sous-programme Pétrole et minéraux est harmonisé avec les priorités gouvernementales, y compris la Stratégie pour le Nord du Canada, les budgets 2013-2015 et les récents discours du Trône. De plus, le gouvernement s'est engagé à apporter des améliorations au programme afin d'atteindre ces priorités.

²⁸ Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines, *Rapport sur la performance du secteur minier, 1998-2012*, 10.

²⁹ Impact Economics, *2013 Nunavut Economic Outlook*, 2013.

³⁰ Le Conference Board du Canada, *Territorial Webinar: Economic Growth in the Territories to Pick Up*, 2014a.

³¹ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Economic Forecast*, 2014.

³² Ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Kivalliq Socio-Economic Monitoring Committee Fall 2013 Report*, 2013.

³³ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Economic Forecast*, 2014.

³⁴ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Economic Forecast*.

³⁵ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Economic Forecast*.

Dans la Stratégie pour le Nord du Canada, le Nord a été défini comme une partie fondamentale du patrimoine, de l'avenir et de l'identité du Canada. Dans le cadre de la Stratégie pour le Nord du Canada, des engagements ont été pris dans nombre de domaines prioritaires, y compris *l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique, la protection du patrimoine environnemental, la facilitation du développement social et économique ainsi que l'amélioration et l'évolution de la gouvernance nordique*³⁶. Le sous-programme Pétrole et minéraux contribue à ces objectifs et au résultat stratégique *Le Nord* d'AANC en gérant les ressources pétrolières et minérales sur les terres fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les zones extracôtières du Nord au profit des résidents du Nord et de l'ensemble des Canadiens. L'exploitation responsable des ressources est un des principaux piliers de la Stratégie pour le Nord du Canada.

Le gouvernement a fait preuve de son engagement à faire avancer l'exploitation des ressources au Canada. Le secteur, les gouvernements territoriaux, les institutions de gouvernance, ainsi que les gouvernements et les organisations autochtones ont exprimé des préoccupations à l'égard du régime réglementaire du Nord. Par conséquent, le Plan d'action économique 2015 a consacré 135 millions de dollars sur cinq ans à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités des propositions de projets d'exploitation des ressources et 34 millions de dollars sur cinq ans à l'appui des consultations nécessaires en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*³⁷.

L'examen des documents et les entrevues avec des répondants clés ont permis de constater que le sous-programme est conforme aux objectifs et aux priorités du gouvernement fédéral. Tous les répondants clés qui ont répondu à la question ont affirmé que le sous-programme Pétrole et minéraux appuient les priorités du gouvernement. Plus précisément, le sous-programme est harmonisé avec les *Plans d'action économique de 2013, 2014 et 2015*. Ces documents demandent d'aider les résidents du Nord à « profiter des débouchés d'emploi locaux et de la rapide croissance économique »³⁸ grâce à l'exploitation du pétrole, du gaz et des minéraux du Nord. De plus, ils mentionnent que ce secteur est « l'un des principaux employeurs privés d'Autochtones »³⁹. Afin de promouvoir le développement économique dans le Nord, le gouvernement a reconnu les défis auxquels font face les sociétés minières, pétrolières et gazières dans l'exploration des ressources, et il est déterminé à réduire les coûts liés à l'exploration. En 2010, le gouvernement du Canada a aussi engagé 21,8 millions de dollars pour appuyer l'évaluation environnementale régionale de Beaufort afin de faciliter la compréhension des facteurs environnementaux dans la mer de Beaufort⁴⁰. Cela a été fait en tenant pour acquis que la recherche faciliterait l'exploration et l'exploitation en comblant les lacunes dans les renseignements clés nécessaires pour les approbations des projets⁴¹.

³⁶ AANC, Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir, 2009, <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-fra.asp>

³⁷ Gouvernement du Canada, *Un leadership fort : un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, 2015, 19.

³⁸ Gouvernement du Canada, *Emplois, croissance et prospérité à long terme : le plan d'action économique*, 2013, 76.

³⁹ Gouvernement du Canada, *Un leadership fort : un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, 2015, 208.

⁴⁰ *Évaluation environnementale régionale de Beaufort – examen du programme*, document préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, novembre 2014, page 7.

⁴¹ *Ibid.*

Dans l'ensemble, le sous-programme établit clairement le lien avec la priorité du gouvernement de deux façons importantes : 1) un régime de réglementation et de gestion efficace et efficient appuie les sociétés minières, pétrolières et gazières intéressées et leur procure l'assurance que leurs investissements seront protégés; et 2) les ressources pétrolières et minérales gérées de façon efficace permettent aux organisations autochtones et aux résidents du Nord d'accéder plus facilement aux possibilités conséquentes, et d'en tirer profit. Par conséquent, le gouvernement s'est fixé la priorité d'améliorer l'efficience réglementaire.

3.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Le sous-programme Pétrole et minéraux est légiféré en tant que responsabilité du gouvernement du Canada dans le cadre de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et de la *Loi sur les terres territoriales*. Les rôles et les responsabilités que confère la loi à AANC, ainsi qu'à d'autres organismes de réglementation fédéraux, sont clairs.

Pour une description détaillée du mandat législatif du programme, voir la section 1.2.

Les entrevues avec des répondants clés et les études de cas ont permis de constater que les rôles et les responsabilités conférés par la loi à AANC sont clairs. Lorsqu'on leur a demandé si AANC s'acquitte de son mandat, tous les répondants clés qui ont répondu ont affirmé qu'AANC respecte le mandat que lui confère la loi, lequel est décrit dans l'analyse de la législation à la section 1.2.

Bien que le sous-programme Pétrole et minéraux ait un mandat législatif clair, AANC joue aussi divers autres rôles qui appuient les résultats escomptés du sous-programme, y compris la facilitation des relations, de l'échange d'informations et des obligations permanentes imposées par la loi. Il existe une opportunité de préciser et de communiquer ces rôles supplémentaires aux partenaires et aux intervenants.

Comme l'indique le profil du programme à la section 1.2, bien que le programme exerce ses activités de base dans le but d'atteindre le résultat d'assurer des titres pour le secteur, de garantir un régime de redevances équitable et stable, de surveiller les avantages pour les collectivités et de faciliter l'exploration à l'administration centrale, un certain nombre d'autres activités essentielles à l'appui du secteur du pétrole et des minéraux ont été réalisées, en particulier par l'intermédiaire du bureau régional.

Les études de cas ont souligné un certain nombre de rôles qu'AANC devrait continuer de jouer. Par exemple, l'étude de cas des Territoires du Nord-Ouest a permis de constater qu'AANC joue un rôle important dans le règlement des revendications territoriales, étant donné leur incidence sur l'exploitation des ressources. De plus, AANC continue d'appuyer les institutions du gouvernement populaire, comme les offices des terres et des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest. Après le transfert des responsabilités, AANC continuera de jouer un rôle dans la gestion des terres résiduelles et des sites contaminés.

Les personnes interviewées ont fait remarquer qu'AANC est un facilitateur efficace de la consultation et de l'engagement avec les collectivités, les gouvernements territoriaux et le secteur, puisque ce ministère a historiquement représenté le gouvernement fédéral auprès des collectivités, des développeurs et des intervenants du Nord. Les études de cas et les entrevues avec des répondants clés ont fait ressortir qu'il s'agit d'un rôle essentiel d'AANC dans la communication d'informations à toutes les parties afin de faciliter la prise de décisions sur l'exploitation des ressources. Les entrevues avec des répondants clés et les études de cas régionales ont indiqué qu'AANC continue d'entretenir des relations intimes avec ces groupes. Par conséquent, certains des répondants clés ont fait remarquer qu'AANC a l'occasion d'en faire plus pour faciliter le processus décisionnel pour les grands projets du Nord.

AANC joue aussi un rôle essentiel dans l'appui à la recherche géoscientifique et environnementale dans le Nord, et à l'infrastructure de recherche scientifique, dont le centre de recherche canadien dans le haut Arctique, et à la collecte de données socioéconomiques de référence. Les études de cas ont souligné l'importance d'établir une représentation du programme Pétrole et minéraux dans la région afin d'appuyer l'établissement de relations et l'échange d'information continus. À cet égard, l'évaluation environnementale régionale de Beaufort a été jugée être une pratique exemplaire puisque AANC a joué un rôle principal dans la facilitation de la recherche portant sur les données environnementales de référence et de la recherche socioéconomique à l'appui de la préparation des collectivités.⁴²

Dans le contexte du transfert des responsabilités et de la création de CanNor, certains des rôles d'AANC ne sont pas clairs.

CanNor et AANC semblent avoir des mandats complémentaires, puisque le sous-programme Pétrole et minéraux facilite l'exploitation des ressources, tandis que CanNor a pour rôle de faciliter le développement économique du Nord. Dans les études de cas du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, les répondants clés ont souligné la nature interconnectée des programmes de CanNor et du sous-programme Pétrole et minéraux d'AANC. Par exemple, le programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord de CanNor fournit un soutien essentiel aux projets géoscientifiques qui accroissent le potentiel d'exploration pétrolière et minérale. Toutefois, les personnes interviewées ont exprimé des préoccupations à l'égard du fait que, dans certains cas, ces rôles se chevauchent. Les rôles ci-après ont été répertoriés comme des secteurs de responsabilité partagée et de duplication potentielle entre AANC et CanNor :

- état de préparation des collectivités – bien que la préparation des collectivités relève du mandat de CanNor, l'étude de cas des Territoires du Nord-Ouest a permis de constater qu'AANC joue aussi un rôle continu dans l'appui à la gouvernance et à la préparation des collectivités pour l'exploitation des ressources. Par exemple, le Programme de l'Initiative des partenariats stratégiques d'AANC pourrait continuer d'appuyer la préparation pour les emplois, les entreprises et la croissance dans les collectivités du Nord;

⁴² *Évaluation environnementale régionale de Beaufort – examen du programme*, document préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, novembre 2014, page 12.

- données socioéconomiques – les études de cas au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest ont permis de constater que CanNor et AANC recueillent des données socioéconomiques de référence. Ces rôles se sont révélés être complémentaires, et une approche plus étroitement coordonnée de la cueillette de données a été recommandée. L'évaluation a permis de constater qu'il est nécessaire de recueillir d'autres données socioéconomiques de référence afin d'évaluer les incidences de l'exploitation pétrolière et minérale sur les collectivités; et
- soutien aux grands projets – bien que CanNor soit chargé de coordonner les partenaires par l'intermédiaire du Bureau de gestion des projets nordiques, les études de cas et les entrevues avec des répondants clés ont indiqué qu'AANC continue de jouer un rôle dans les grands projets nordiques. Par exemple, AANC continue d'être responsable du centre de recherche canadien dans le haut Arctique à Cambridge Bay. AANC était aussi responsable du projet d'exploitation dans la vallée du Mackenzie. Certains répondants clés ont donné à penser que même après le transfert des responsabilités, le gouvernement fédéral devrait avoir un rôle à jouer dans les projets d'importance nationale et les grands projets d'infrastructure servant à l'édification du pays, comme le projet routier d'Inuvik à Tuktoyaktuk.

AANC est en voie de s'adapter aux récents changements découlant du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest.

Le transfert des responsabilités accorde aux territoires un contrôle accru sur les terres et les ressources, ce qui donne aux résidents du Nord plus d'influence sur leur avenir économique et politique. Par conséquent, le transfert des responsabilités liées à la gouvernance du Nord est un pilier clé de la Stratégie pour le Nord du Canada, et il a pour but d'accorder aux résidents du Nord un contrôle accru sur leurs affaires économiques et politiques. Le Yukon a été le premier bénéficiaire territorial du transfert des responsabilités, un processus qui a commencé en 1986 et s'est terminé en 2003, avec le transfert des responsabilités liées aux terres, aux eaux, aux forêts et aux ressources minérales⁴³.

Les Territoires du Nord-Ouest ont connu une transition graduelle au transfert des responsabilités, les responsabilités liées à certains services ayant été transférées en 1986. L'entente définitive sur le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014⁴⁴. Elle transférait le contrôle sur les terres et les ressources au territoire, et marquait la dernière étape du processus de transfert des responsabilités⁴⁵.

Bien que l'étendue géographique des responsabilités d'AANC liées aux terres, aux eaux et aux ressources dans l'après-transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest soit réduite, le Ministère maintiendra son autorité pour les secteurs suivants :

⁴³ AANC, *FAQ – Le transfert des responsabilités au Yukon*, juin 2013, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1352471189145/1352471271662>

⁴⁴ AANC, *Transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest – Un bref historique*.

⁴⁵ AANC, *Le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest*, juillet 2013, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1352398433161/1352400493640>

- les relations intergouvernementales;
- la négociation et la mise en œuvre des ententes territoriales et sur l'autonomie gouvernementale;
- les programmes et les services destinés aux Indiens et aux Inuits;
- la gestion des obligations fédérales liées aux sites contaminés; et
- la réglementation des ressources pétrolières et minérales sur les terres fédérales dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans les zones extracôtières de l'Arctique.

Bien que l'attribution des droits et la perception des redevances relèvent clairement de la responsabilité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, d'autres responsabilités, comme la facilitation de la consultation, les actions de sensibilisation, la fourniture d'informations, la recherche stratégique et le soutien à l'infrastructure, sont beaucoup moins claires. Il existe une occasion de préciser les rôles et les responsabilités de tous les intervenants. Comme pratique exemplaire, l'unité des services aux clients et de liaison avec les collectivités au sein du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest achemine les demandes de renseignements aux intervenants pertinents.

En particulier, il a été indiqué qu'AANC maintient le contrôle sur les ressources des terres contaminées dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, les personnes interviewées avaient généralement l'impression qu'une fois assainies, ces terres seraient placées sous l'autorité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, il n'est pas clair quelles parcelles de terre seront en partie remises en état et rouvertes à l'exploitation des ressources et quelles parcelles seront transformées en parc. Les personnes interviewées étaient d'avis qu'AANC devrait se doter d'une stratégie complète pour la restauration et le transfert de ces terres, mais qu'une telle stratégie est inexistante à l'heure actuelle.

Les entrevues avec des répondants clés, les études de cas et l'examen documentaire ont permis de constater que le rôle d'AANC a changé au cours de la période d'évaluation étant donné le transfert des responsabilités liées à la gestion du pétrole et des minéraux au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest le 1^{er} avril 2014. Bien que l'évaluation ait permis de constater que la transition a été relativement harmonieuse, dans certains cas, les rôles et les responsabilités doivent toujours être précisés à mesure que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'adapte à son rôle. Les répondants clés et les études de cas ont permis de constater qu'AANC devra s'assurer que son rôle est clair dans l'après-transfert des responsabilités à la lumière des progrès réalisés vers le transfert des responsabilités au Nunavut.

Enfin, il conviendrait de noter qu'en octobre 2014, un négociateur en chef du gouvernement fédéral a été nommé pour commencer les négociations officielles relatives à une entente de principe sur le transfert des responsabilités au Nunavut. Une fois signé, ce document servira de guide pour l'entente définitive sur le transfert des responsabilités, mais aucun calendrier n'a été établi pour le transfert des responsabilités au Nunavut.

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

Les sections ci-après examinent les questions liées au rendement. L'efficacité du sous-programme a été évaluée en tenant compte des résultats escomptés mentionnés dans la stratégie de mesure du rendement. Ces résultats comprennent :

- L'obtention de titres pour le secteur;
- Un régime de redevances stable et équitable;
- Des retombées économiques pour les collectivités grâce au développement des ressources dans le Nord; et
- L'augmentation des activités d'exploration.

En général, le programme atteint ses cibles de rendement, mais on constate que certains facteurs externes ont une incidence sur le programme. Or, les recommandations qui figurent à la section 4.5 visent à compenser certains de ces facteurs.

4.1 Des titres assurés pour le secteur

Le programme offre généralement des titres de propriété au secteur d'activité. Il faudrait néanmoins, selon certaines sources, examiner les changements apportés au programme afin d'assurer un juste équilibre entre le besoin de sécurité du secteur et d'autres besoins.

4.1.1 Le programme répond aux objectifs de mesure du rendement

La stratégie de mesure du rendement énoncée dans le programme de 2014 dresse la liste « de nouveaux permis d'exploration » et « des dépenses engagées par les sociétés pétrolières pour de nouveaux permis d'exploration » en tant qu'indicateurs pour le secteur pétrolier et gazier selon ce résultat immédiat, et « le pourcentage des terres avec des titres de propriété en bonne et due forme » pour les minéraux.

Quant au nombre de nouveaux permis d'exploration pétrolière et gazière délivrés pour démontrer au secteur que le titre est sûr, l'objectif ciblé est d'un par année. Une ventilation complète du nombre de permis délivrés présentée au tableau 14, section 4.4 pour favoriser l'exploration démontre que le programme dépasse largement les objectifs fixés au départ. Aucun objectif n'a été établi au chapitre des dépenses engagées, car le processus d'appel d'offres est confidentiel; néanmoins, le tableau 4 ci-dessous démontre que les dépenses associées à l'octroi de permis d'exploration de gaz et de pétrole ont été relativement stables au cours de la période d'évaluation (bien qu'elles aient légèrement diminué, possiblement en raison de la fluctuation des prix des marchandises)⁴⁶.

⁴⁶ Il est à noter que des travaux d'exploration du gaz et du pétrole sont réalisés dans les Territoires du Nord-Ouest, mais pas au Nunavut, pour les motifs évoqués à la section 4.5.

**Tableau 4 – Valeur des dépenses engagées dans l’exploration du gaz et du pétrole dans les Territoires du Nord-Ouest
(en millions \$)**

	Exploration
2013	96 600 000 \$
2012	77 800 000 \$
2011	77 900 000 \$
2010	113 900 000 \$

Source : Bureau de la statistique des Territoires du Nord-Ouest et données de Statistique Canada.

De même, il a été établi que les titres des minéraux étaient sûrs. Le pourcentage de l’ensemble des terres en règle n’était pas disponible, mais les tableaux 5 et 6 indiquent le nombre de concessions, de permis et de baux en règle dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut :

**Tableau 5 – Activités liées aux titres miniers dans les Territoires du Nord-Ouest :
Nombre de concessions, de permis et de baux par année (de 2010-2011 à 2013-2014*)**

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Nombre de concessions en règle	4 075	4 158	3 036	2 256
Nombre de permis de prospection en règle	111	101	89	28
Nombre de baux en règle	1 273	1 337	1 339	1 374

Source : Bureau du conservateur des registres miniers

*L’exercice 2013-2014 est le dernier avant le transfert des responsabilités.

**Tableau 6 – Activités associées aux titres miniers au Nunavut
Nombre de concessions, de permis et de baux par année (de 2010-2011 à 2014-2014)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de concessions en règle	7 178	6 777	6 066	5 562	4 278
Nombre de permis de prospection en règle	477	314	259	196	110
Nombre de baux en règle	631	567	627	701	492

Source : Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, *Exploration minérale, exploitation minière en sciences de la terre, Aperçu (2014)*.

Comme nous pouvons le constater, le nombre de baux en règle dans les Territoires du Nord-Ouest a augmenté au cours de la période d’évaluation; leur nombre a fluctué et il a fini par diminuer au Nunavut, probablement en raison de la faiblesse des prix des marchandises et donc en raison de la diminution des activités, plutôt que de la précarité des titres. En fait, il n’y a eu que quatre différends en lien avec les titres miniers tout au long de la période d’évaluation, ce qui donne à penser que le processus d’obtention de titres de propriété a été équitable et bien géré. Veuillez noter que les concessions liées à l’exploration sont abordées séparément à la section 4.4.

4.1.2 Perceptions fluctuantes du secteur quant à la garantie des titres

Bien que la garantie des titres soit considérée comme une valeur sûre, si l'on se fie aux indicateurs présentés dans la stratégie de mesure du rendement, le secteur a indiqué avoir des inquiétudes quant à la garantie des titres de propriété gérés dans le cadre du programme sur les ressources minérales et pétrolières. Les tableaux 7 et 8 illustrent les résultats d'un sondage de l'Institut Fraser sur la manière dont le secteur perçoit les régimes réglementaires des secteurs pétrolier et minier respectivement :

Tableau 7 – Sondage de l'Institut Fraser intitulée *Global Petroleum Survey: Ratings for the Northwest Territories on Composite Indices*

Pourcentage des répondants : pourcentage général¹ et pourcentage des répondants qui évaluent l'effet dissuasif comme étant fort

Exercice (taille de l'échantillon)	Indice des régimes réglementaires	
	Général	Fort
2014 (n=156)	52 %	8 %
2013 (n=157)	41 %	17 %
2012 (n=147)	38 %	6 %
2011 (n=135)	78 %	34 %
2010 (n=133)	45 %	21 %

¹ Les pourcentages généraux peuvent inclure un faible pourcentage de répondants (de zéro à quatre pour cent) ou des répondants qui n'investiraient pas davantage en raison des facteurs énoncés dans l'indice.

Tableau 8 – Sondage de l'Institut Fraser intitulé : *Survey on Mining: Ratings for Nunavut Fraser Institute*

Incertitude réglementaire ayant un effet dissuasif sur les investissements

Pourcentage des répondants : pourcentage général et pourcentage des répondants qui évaluent l'effet dissuasif comme étant fort²

Exercice (nombre de juridictions)	Nunavut – incertitude réglementaire		Territoires du Nord- Ouest – incertitude réglementaire	
	Général	Fort	Général	Fort
2014 (n=122)	41 %	2 %	46 %	6 %
2013 (n=112)	34 %	6 %	47 %	19 %
2012 (n=96)	37 %	9 %	38 %	17 %
2011 (n=93)	29 %	8 %	49 %	26 %
2010 (n=72)	45 %	10 %	63 %	39 %

² Les pourcentages peuvent inclure un faible pourcentage de répondants qui n'investiraient pas davantage en raison de ce facteur.

Les représentants du secteur ont été interrogés dans le cadre de ces sondages afin d'évaluer l'effet dissuasif des régimes de réglementation sur les investissements dans les provinces et les territoires. Comme on peut le voir, les préoccupations du secteur ont fluctué quant à la certitude de la réglementation dans les deux territoires. Il faut néanmoins interpréter ces données avec prudence, car elles n'établissent pas clairement si l'« effet dissuasif » signifie que le secteur « investirait » ou « n'investirait pas ». Cela dit, les représentants du secteur et du programme ont indiqué aux évaluateurs les enjeux ayant miné leur confiance en ce qui touche l'amélioration potentielle de la situation dans le secteur, et nous les avons énumérés ci-dessous.

4.1.3 Facteurs touchant la sécurité des titres

Au Nunavut, peu de commentaires ont été formulés quant à la sécurité des titres; la majorité des personnes interrogées considérait que le processus réglementaire était simple, comparé à celui d'autres provinces ou territoires. Cela s'est reflété dans l'*Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord (2012)* où le secteur s'est dit généralement satisfait de la gestion et du cycle de délivrance des permis pétroliers et gaziers d'AANC. Les représentants du secteur qui ont été consultés ont fait remarquer que de modestes changements avaient été apportés à la réglementation au Nunavut au cours de la période d'évaluation, ce qui signifie qu'il y a eu de brèves périodes d'incertitude en ce qui touche l'applicabilité de la réglementation. Dans un cas, le secteur était d'avis que les changements apportés aux permis d'utilisation des eaux pouvaient limiter la faisabilité et l'accessibilité des opérations, mais les titres ont généralement été considérés comme une valeur sûre.

Néanmoins, d'autres difficultés ont été soulevées dans les Territoires du Nord-Ouest. Les personnes interrogées ont souligné deux difficultés particulières dans le processus d'approbation du développement minier :

- Premièrement, que l'exploitation des minéraux est beaucoup plus difficile dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas résolues, car les droits d'utilisation des terres et des ressources sont beaucoup moins clairement définis que dans les régions habitées. Ce problème a été souligné lors de l'examen des régimes réglementaires du Nord par le gouvernement en 2007⁴⁷. Il est à nouveau soulevé lors de l'évaluation de 2012, année où environ la moitié des sociétés minières consultées ont dit que l'incertitude quant à l'issue des revendications territoriales, plus particulièrement dans les Territoires du Nord-Ouest, leur posait des problèmes. La vallée du Mackenzie a été considérée comme un secteur particulièrement préoccupant et plusieurs informateurs clés ont souligné que l'un des principaux rôles d'AANC dans les Territoires du Nord-Ouest était d'en arriver à un règlement des revendications territoriales.

⁴⁷ McCrank, Neil, *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, 2008, 7, http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/aicn-inac/R3-74-2008-fra.pdf

- Deuxièmement, des inquiétudes ont été exprimées quant à la possibilité pour certains organismes réglementaires de demander des évaluations environnementales sur la base des « préoccupations du public », alors que ces évaluations ne sont peut-être pas justifiées. Plus particulièrement, les personnes interrogées avaient le sentiment qu'un nombre limité d'activistes étaient capables de déclencher des processus d'évaluations non nécessaires et à un moment du projet où ladite évaluation est inabordable. Bien que cette discussion dépasse la portée de l'évaluation, les personnes interrogées ont insisté sur l'importance pour toutes les parties d'avoir plus facilement accès à des données environnementales sûres et à de la formation afin d'assurer un meilleur équilibre entre la gérance environnementale et la faisabilité d'un projet. Un examen interne de l'Évaluation environnementale régionale de Beaufort a fait ressortir que ce genre d'initiative permet de mieux préparer l'ensemble des intervenants à l'exploration et à la production en réduisant les incertitudes quant aux conséquences possibles sur l'environnement⁴⁸.

Deux commentaires plus généraux sont ressortis dans le cadre d'entrevues avec des répondants clés et de discussions avec les personnes ayant participé à des études de cas en lien avec la sécurité des titres de propriété pour le secteur :

- Un certain nombre de personnes interrogées ont indiqué que malgré les récents efforts de clarification d'AANC, les exigences en matière de consultation ne sont toujours pas claires. On s'est demandé s'il fallait tenir des consultations directement avec les collectivités plutôt qu'avec les organisations représentantes et à quelle étape ces consultations pouvaient être jugées satisfaisantes. Il est à noter que l'initiative visant *la consultation et l'accommodement* de 2015 a également mis en lumière la nécessité d'apporter des éclaircissements sur les enjeux et les approches de cette initiative, et il a été recommandé que les parties intéressées soient soutenues et conseillées en permanence sur cette question⁴⁹.
- Les personnes interrogées ont également parlé de l'importance de la planification de l'utilisation des terres. Une personne interrogée a fait remarquer que cette planification permettait de gérer les attentes de l'ensemble des parties et de définir l'utilisation que l'on entendait faire des terres. Néanmoins, les personnes interrogées ont également signalé que la planification de l'utilisation des terres était efficace dans la mesure où les planificateurs avaient les compétences nécessaires pour ce faire et que cette planification devait être effectuée sans porter atteinte aux règlements déjà établis, de manière à éviter toute restriction non intentionnelle au développement. Un plan d'utilisation des terres est actuellement élaboré dans le territoire du Nunavut, et des inquiétudes ont été soulevées quant à la possibilité que des secteurs déjà visés par les droits miniers puissent être désignés à des fins de conservation, ce qui interdirait toute activité de développement, même si d'importants investissements ont déjà été effectués. Les personnes interrogées ont insisté sur l'importance de protéger les droits miniers dans les secteurs déjà exploités, afin que le secteur continue d'avoir le sentiment que le titre est garanti. Ainsi, il importe d'établir un juste équilibre entre les aspirations du plan d'utilisation des terres et les titres miniers qui existent déjà.

⁴⁸ *Évaluation environnementale régionale de Beaufort – Examen du programme*. Préparé pour les peuples autochtones et Affaires autochtones et du Nord Canada, nov. 2014. P. 12.

⁴⁹ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation de la consultation et de l'accommodement*, avril 2015. p. iv.

Par conséquent, le programme offre généralement des titres de propriété au secteur. Néanmoins, cette discussion propose des éléments à considérer pour améliorer le programme dans ce secteur.

4.2 Régime de redevances équitable et stable

Le secteur estime que le régime de redevances est équitable, et que les redevances liées à la production pétrolière, gazière et minière dans le Nord contribuent substantiellement au trésor fédéral. Néanmoins, d'autres groupes d'intérêt indiquent qu'il y aurait lieu de faire un usage plus stratégique des redevances perçues.

4.2.1 Évaluation des régimes de redevances par le secteur s'améliore

Le taux de satisfaction du secteur à l'égard du régime de redevances dans les Territoires du Nord-Ouest s'est amélioré au cours de la période d'évaluation.

D'après l'indicateur énoncé dans la stratégie de mesure du rendement de 2014, le sondage de l'Institut Fraser qui mesure les perceptions du secteur à l'égard du régime fiscal applicable aux ressources pétrolières et minières est présenté ci-dessous :

Tableau 9 – Évaluations des modalités fiscales ayant un effet dissuasif sur les investissements dans le secteur pétrolier et gazier dans les Territoires du Nord-Ouest (pourcentage des répondants)

	Effet dissuasif modéré	Effet dissuasif important/n'investirait pas	Général
2014	18 %	8 %	26 %
2013	8 %	8 %	18 %
2012	28 %	8 %	36 %
2011	23 %	16 %	39 %
2010	20 %	18 %	38 %

Source : Sondage du Fraser Institute Global Petroleum 2010-2014

- Comme nous pouvons le constater, le pourcentage des répondants ayant indiqué que les modalités fiscales ont un effet dissuasif sur les investissements dans le secteur pétrolier et gazier est plus faible en général en 2013 (18 %) et en 2014 (26 %) que dans les années 2010 à 2012 (de 36 à 39 %).
- De même, le pourcentage des répondants ayant indiqué que les modalités financières ont un effet dissuasif sur les investissements est de moitié inférieur entre 2012 et 2014 (huit pour cent) par rapport aux sondages effectués en 2010 (18 %) et en 2011 (16 %).

Dans le sondage de 2014 de l'Institut Fraser intitulé *Global Petroleum Survey*, des représentants du secteur ont classé les Territoires du Nord-Ouest au 50^e rang sur 156 autorités législatives quant au caractère approprié de son régime fiscal, y compris les redevances; il est à noter que les différences entre les 50 premiers ne sont pas considérables. Les Territoires du Nord-Ouest se sont nettement mieux classés en 2014 qu'en 2010, alors qu'ils se situaient au 88^e rang. La place occupée dans le classement au cours de la période de 2010 à 2014 correspond à celle occupée lors de l'évaluation

de 2011-2012, soit « au milieu du peloton, là où l'on souhaite précisément être », ainsi que s'est exprimé un représentant d'AANC.

Les redevances minières dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont également jugées équitables. En 2008, deux personnes-ressources de Duck Unlimited ont mené une étude intitulée *Comparative Review of the Rate of Royalty in the Canada Mining Regulation, as it Relates to National and International Competitiveness* (examen comparatif de la redevance forfaitaire dans les règlements miniers au Canada, en ce qui a trait à la concurrence nationale et internationale) pour le compte d'AANC et de l'Association minière du Canada. L'étude a été commandée en raison de l'apparente lourdeur du régime des redevances. Cependant, on a constaté que les taux de redevance sur les mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, qui est de l'ordre de 13 % au maximum, sont de niveau moyen par rapport à l'ensemble des provinces et des territoires canadiens.

4.2.2 Revenus substantiels provenant des redevances

Les redevances provenant de la production pétrolière et minière dans le Nord contribuent de manière substantielle au trésor fédéral.

Les revenus provenant des redevances sont une indication du niveau général de productivité et de rentabilité des produits pétroliers et minéraux. Un total d'environ 45 millions de dollars en redevances pétrolières et gazières a été perçu en provenance des terres frontalières du Nord de 2010-2011 à 2013-2014. Le montant total annuel a diminué quelque peu au cours de la période d'évaluation, passant de 15,2 millions de dollars en 2010-2011 à 8,3 millions de dollars en 2013-2014. Le montant annuel moyen de 11,3 millions de dollars de redevances perçues au cours de cette période représente également une importante réduction par rapport à la moyenne établie à 24 millions de dollars au cours de la période quinquennale précédente (de 2006 à 2010). À plus long terme, soit au cours des vingt dernières années, le montant total de redevances que le gouvernement fédéral a perçu du secteur minier dans le Nord a augmenté substantiellement, passant d'environ 8,7 millions de dollars en 1995-1996 à 26 millions en 2013-2014. Toutefois, au cours de la période d'évaluation, les revenus des redevances ont diminué substantiellement, passant d'environ 109 millions de dollars en 2010-2011 à 26 millions de dollars en 2013-2014. Cela est probablement dû à la baisse des prix du pétrole au cours de la période d'évaluation.

Les revenus provenant des permis ont connu une importante augmentation en 2013-2014, passant en moyenne d'un peu plus de 13 000 dollars de 2010-2011 à 2012-2013, à près de 240 000 dollars en 2013-2014. C'est là un indicateur de l'augmentation des activités d'exploration et, par conséquent, de l'augmentation potentielle des redevances dans les années à venir, ainsi que l'illustre le tableau 10.

**Tableau 10 – Les revenus miniers du gouvernement fédéral au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest (cumulés)
Redevances et permis, de 2010-2011 à 2013-2014**

	Redevances	Permis	Total
2013-2014	26 083 626 \$	239 668 \$	26 323 294 \$
2012-2013	57 387 289 \$	11 887 \$	57 399 176 \$
2011-2012	131 929 176 \$	11 456 \$	131 940 632 \$
2010-2011	108 706 590 \$	13 788 \$	108 720 378 \$

Source : *Comptes publics du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Revenus d'AANC*

Redevances pétrolières et gazières perçues

Les redevances perçues de la production pétrolière et gazière dans les terres frontalières du Nord de 2010-2011 à 2013-2014 sont les suivantes :

2013-2014 – 8 291 808 \$
2012-2013 – 10 189 004 \$
2011-2012 – 11 408 182 \$
2010-2011 – 15 180 954 \$

(Source : Comptes publics du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Revenus d'AANC)

Les *rapports annuels sur le pétrole et le gaz* présentent les redevances pétrolières et gazières par année civile. Les redevances totales perçues de 2010 à 2014 sont les suivantes :

2013 – 10 046 685 \$
2012 – 9 992 786 \$
2011 – 11 652 548 \$
2010 – 15 762 287 \$

4.2.3 Utilisation plus stratégique des redevances

Bien que le processus élaboré pour déterminer les redevances sur les ressources soit bien défini, la manière dont ces redevances sont utilisées n'est pas transparente.

Les personnes interrogées ont indiqué que le régime des redevances devait être équilibré afin de faire profiter les Canadiens des retombées du développement des ressources et inciter le secteur à exploiter ces ressources. La majorité des entrevues effectuées et des données examinées ont permis de conclure que les taux de redevance, qui se situaient dans la moyenne des régimes de redevance au Canada et dans le monde, étaient concurrentiels dans le Nord; toutefois, l'une des personnes interrogées était d'avis que les revenus provenant des redevances n'étaient peut-être pas assez élevés et qu'ils devraient faire l'objet d'un examen public. Les études ainsi que plusieurs personnes interrogées dans le cadre d'une évaluation précédente abondaient en ce sens.

Les répondants clés ont également exprimé des inquiétudes quant à l'usage que l'on faisait des redevances. Certains ont indiqué que leur principale préoccupation à cet égard était le manque de transparence, car l'usage que l'on fait des redevances n'était pas très clair selon eux. Un répondant clé a par ailleurs proposé que les redevances soient versées dans un fonds national ou un fonds souverain qui servirait à des fins particulières, comme les pensions. D'autres répondants ont proposé d'utiliser les redevances pour appuyer le processus d'évaluation environnementale, réinvestir dans les technologies vertes et par ricochet, dans le développement des ressources, et enfin, pour renforcer l'état de préparation des collectivités par la formation professionnelle et l'alphabétisation.

4.3 Retombées économiques pour les collectivités grâce au développement des ressources dans le Nord

Les redevances, les revenus fiscaux, les possibilités d'emplois et les possibilités d'affaires sont autant de moyens qui permettront aux régions nordiques de tirer profit du développement des ressources dans le Nord. Cependant, il serait possible d'appuyer l'état de préparation des collectivités et de soutenir les collectivités à l'échelle locale, de manière à ce qu'elles bénéficient pleinement des retombées du développement des ressources.

L'évaluation a permis de constater que les régions nordiques peuvent bénéficier de la croissance de l'emploi, des revenus des entreprises, des recettes fiscales et des redevances perçues grâce au développement des ressources dans le Nord, mais la consultation et l'état de préparation des collectivités sont des facteurs clés pour assurer que ces avantages se concrétisent.

4.3.1 Avantages sociaux

La stratégie de mesure du rendement de 2014 dresse la liste du « nombre d'autochtones et de résidents du Nord employés dans des opérations », et des « objectifs d'emplois établis dans les régimes d'avantages sociaux » et ces données servent d'indicateurs du rendement dans ce secteur. Il n'a pas été facile d'obtenir les données sur les régimes d'avantages sociaux canadiens, car elles sont confidentielles, et il n'existe aucune base de référence sur laquelle s'appuyer pour établir clairement le « nombre d'autochtones et de résidents du Nord employés dans des opérations ». Nous avons néanmoins trouvé les données suivantes sur l'emploi dans les secteurs minier, pétrolier et gazier :

Tableau 11 – Nombre d'emplois par année-personne dans le secteur minier chez les peuples autochtones, de 2010 à 2014
Mine de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest et mine d'or au Nunavut

Exercice	Territoires du Nord-Ouest			Nunavut
	Yukon Mine de diamants	Yukon Mine de diamants	Mine de diamants Snap Lake	Mine d'or Meadowbank
2014	244			241
2013	236	377	139	258
2012	238	384	149	250 (approx.)
2011	313	317	145	
2010	269	357	123	

Sources : *Diamond mining company annual socio-economic monitoring reports; Nunavut Mining, Kivalliq News (2014); Agnico-Eagle presentation to Northern Lights Conference (janvier 2014)*

Remarque – les espaces en blanc indiquent que les données n'étaient pas disponibles.

Les prestations d'emploi du secteur pétrolier et gazier du Nord sont plus difficiles à établir. Une disposition de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* exige que les sociétés mettent en place un plan canadien de retombées économiques, en vue de créer de nouvelles possibilités d'emploi et des débouchés pour les Canadiens et les entreprises canadiennes. Le sous-programme sur le pétrole et les minéraux est responsable de l'approbation des Plans canadiens de retombées économiques, mais ces ententes sont confidentielles. Afin de clarifier les exigences d'un plan canadien de retombées économiques, AANC a publié, en 2013, les nouvelles Lignes directrices des plans de retombées économiques dans le Nord, qui fournissent des indications claires aux sociétés quant à leur obligation de veiller à ce que les collectivités du Nord bénéficient des activités pétrolières et gazières.

Dans l'ensemble, tout porte à croire que le développement minier et pétrolier aura des retombées économiques évidentes dans le Nord. Le secteur minier est le plus important employeur chez les peuples autochtones dans le Nord, leur représentation dans les mines de diamant dans les Territoires du Nord-Ouest constituant environ la moitié du total de l'effectif. Les possibilités d'emploi et de formation ont été les sujets les plus souvent abordés par les répondants clés. À titre d'exemple, le secteur minier a contribué à plus de 35 000 années-personnes de travail entre 1998 et 2012 dans le Nord canadien⁵⁰. En 2013, la Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut a rapporté que 53 % de la main-d'œuvre dans les mines de diamant du Nord était autochtone. D'après l'*Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord de 2012*, les représentants du secteur minier et d'autres intervenants ont affirmé presque unanimement que l'activité minière avait favorisé la formation et l'emploi des peuples autochtones et autres résidents du Nord.

4.3.2 Retombées économiques et d'affaires

Par ailleurs, le secteur minier est un important acheteur de produits et services des sociétés nordiques. En conséquence, elle apporte une contribution appréciable à l'économie des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Entre 1998 et 2012, le secteur minier a consacré plus de 9 milliards de dollars au développement des entreprises dans le Nord et, de ce montant, 4 milliards ont été alloués à des entreprises autochtones⁵¹. La production de diamants dans les Territoires du Nord-Ouest, qui a permis la création de nombreux débouchés, représente près de 40 % du produit intérieur brut de ce territoire depuis 2004⁵². La Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut indique qu'en 2013, 66 % des dépenses des sociétés minières (621 millions de dollars sur 943) ont été engagées auprès d'entreprises du Nord; 26 % de ce total (248 millions de dollars) a été engagé auprès d'entreprises autochtones.

Les ententes socioéconomiques de la majorité des sociétés de production minière des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut donnent des précisions quant aux cibles à atteindre en matière d'emploi pour les autochtones et les résidents du Nord. Ces ententes sont privées et les modalités n'ont pas à être publiées, mais les sociétés produisent des rapports de surveillance socioéconomique annuels qui fournissent des chiffres sur la situation de l'emploi actuel afin de démontrer la mesure dans laquelle les objectifs énoncés dans les ententes socioéconomiques sont atteints.

⁵⁰ Association minière du Canada (AMC), *Improving the Investment Climate in Canada's North: Key Challenges and Opportunities*, 2012.

⁵¹ AMC, *Improving the Investment Climate in Canada's North: Key Challenges and Opportunities*.

⁵² Impact Economics, *2008 Northwest Territories Diamonds*. Préparé pour la Chambre des Mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et l'Association minière du Canada.

4.3.3 Partage des revenus tirés des redevances

Une part importante des revenus des redevances revient aux collectivités autochtones.

Les revenus des redevances minières pour les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest ont été de 35,5 millions de dollars en 2012 et de 21,8 millions de dollars en 2013. La diminution des revenus de 39 % chez les collectivités, de 2012 à 2013, n'est pas aussi importante que celle d'AANC qui a accusé une diminution de redevance totalisant 54 % au cours de ces deux années.

Le tableau suivant présente les totaux approximatifs des redevances provenant des diamants que se sont partagés les groupes autochtones de 2010 à 2013.

Tableau 12 – Redevances provenant des diamants que se sont partagées les groupes autochtones de 2010 à 2013
(chiffres approximatifs en millions de dollars)

	Gouvernement tlicheo	Conseil des Dénés du Sahtu	Conseil tribal des Gwich'in
2013	600 000 \$	400 000 \$	400 000 \$
2012	900 000 \$	600 000 \$	600 000 \$
2011	1 500 000 \$	900 000 \$	900 000 \$
2010	2 500 000 \$	1 800 000 \$	1 800 000 \$

Source : Measuring Success 2014 : Northwest Territories Diamond Mines Continue to Create Benefits, Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, novembre 2014.

Remarque – les espaces en blanc indiquent que les données n'étaient pas disponibles.

Au Nunavut, sur les terres qui appartiennent aux Inuits, la totalité des redevances revient aux Inuits lorsque ces derniers détiennent les droits d'exploitation du sous-sol. Sur les terres qui n'appartiennent pas aux Inuits, ces derniers reçoivent 50 % des redevances sur le premier 2 000 000 \$ perçu en redevances par le gouvernement du Canada et cinq pour cent de toute redevance additionnelle perçue en vertu de l'article 25.1.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. En 2011 et 2012, la totalité des redevances minières perçues a été transférée à Nunavut Tunngavik inc.

Bien que les revenus provenant des redevances de la production pétrolière et gazière ne soient pas aussi importants que les revenus provenant des redevances minières, ils sont néanmoins une importante source de revenus pour les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest.

Le tableau qui suit présente un résumé du partage des revenus provenant des ressources avec les Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest, de 2010 à 2013, ainsi que le pourcentage par rapport à la production pétrolière et gazière. Les revenus totaux représentent les redevances provenant de la production pétrolière et gazière et de l'exploitation des mines et des carrières.

**Tableau 13 – Contribution du pétrole et du gaz au revenu provenant des ressources partagé avec les groupes autochtones
2010-2013 (en milliers \$)**

	2010	2011	2012	2013
Gwitch'in	356 000 \$		806 000 \$	616 000 \$
Sahtu	356 000 \$		806 000 \$	616 000 \$
Tlicho	496 000 \$		1 121 000 \$	857 000 \$
Deh Cho	582 000 \$			
Revenus totaux partagés	1 791 000 \$			

Source : Direction des ressources minérales et pétrolières

Remarque – les espaces en blanc indiquent que les données n'étaient pas disponibles.

4.3.4 Importance de la consultation

Les sociétés minières gèrent des risques techniques et financiers, mais l'idée de plus en plus répandue selon laquelle il faut « un permis social d'exploiter » les incite à tenir également compte des aspects sociaux et environnementaux dans leurs projets. Ainsi, les avantages pour les collectivités sont énumérés en tant que résultat immédiat dans la stratégie de mesure du rendement du pétrole et des minéraux.

Les entrevues avec les répondants clés ont mis en lumière l'importance de la consultation de la collectivité comme élément clé du maintien du permis social d'exploiter. De même, les entrevues avec les répondants clés et les études de cas ont permis de constater que les gouvernements et le secteur pouvaient faire davantage pour informer les collectivités sur les répercussions possibles du développement des ressources dans leurs collectivités, afin que des décisions éclairées soient prises au sujet des débouchés et des risques potentiels.

Les peuples autochtones de même que leurs modes de vie traditionnels peuvent être particulièrement sensibles aux répercussions des activités d'exploitation.⁵³ Ainsi qu'on l'a fait remarquer en avril 2015 dans l'évaluation des processus de consultation et d'accommodement, il importe de veiller à ce que les intervenants aient le soutien et les directives nécessaires pour mobiliser, consulter et accommoder les groupes autochtones au besoin, car tout développement devrait mobiliser et consulter les peuples autochtones du Canada de manière équitable, culturellement appropriée et en temps opportun tout au long du cycle de vie du projet⁵⁴. Pour les terres liées à des ententes de revendications territoriales globales comme celles du Nunavut, il y a obligation juridique morale de travailler en collaboration avec les groupes autochtones.

⁵³[TRADUCTION] *Politique sur les revenus provenant des ressources*, 2011.

⁵⁴ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation des processus de consultation et d'accommodement*, 2015, pp iii-iv.

4.3.5 La préparation des collectivités, un facteur important pour maximiser les retombées du développement

Il semble y avoir un décalage entre les besoins du marché du travail et le développement des compétences dans le Nord, ce qui constitue un frein pour les collectivités qui cherchent à maximiser les éventuelles retombées du développement des ressources. Des efforts soutenus en éducation et en formation pourraient favoriser l'augmentation du nombre de travailleurs disponibles dans le Nord.

L'Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord de 2012 a confirmé que certaines collectivités du Nord bénéficient d'importantes retombées économiques et qu'il y avait un fort potentiel pour les années à venir, mais que ces retombées n'atteignent pas l'ensemble des collectivités et que, dans bien des cas, les collectivités situées à proximité de projets de petite taille n'en bénéficient pas autant. D'importants défis sont à relever à l'échelle locale, compte tenu des conditions du marché du travail et des limitations au niveau de l'état de préparation des collectivités.

La capacité de la main-d'œuvre du secteur minier au Canada et à l'échelle internationale est devenue un frein au développement minier et pétrolier. On s'attend à ce que le secteur minier canadien fasse appel à 120 000 travailleurs additionnels d'ici 2024 pour remplacer les travailleurs vieillissants⁵⁵; cela favorisera une plus grande inclusion des peuples du Nord. De plus, l'embauche de travailleurs locaux du Nord dans des projets de développement des ressources au Nunavut relève de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, et c'est en vertu de cet accord que sont négociées les ententes entre les secteurs et les Inuits sur les retombées et les répercussions de tout projet de développement important⁵⁶. Il n'est cependant pas facile d'embaucher la main-d'œuvre locale des collectivités du Nord en raison de leur faible niveau de scolarité. Il est possible pour les collectivités situées à proximité des grands projets miniers d'obtenir de suivre des cours de perfectionnement professionnel,⁵⁷ mais il peut être plus difficile pour les promoteurs de projets nouveaux ou les sociétés de petite taille d'offrir de la formation.

L'étude de cas ainsi que les entrevues effectuées auprès de répondants clés indiquent que les collectivités ne peuvent tirer pleinement profit du développement des ressources en raison de l'asymétrie qui existe entre les besoins du marché du travail et les possibilités en matière d'éducation et de formation. Le manque de formation et de compétences requises pour profiter pleinement des ouvertures et des occasions d'affaire dans le secteur minier constitue un frein pour les collectivités qui souhaitent accéder aux retombées du développement des ressources⁵⁸. Les personnes interrogées ont indiqué que des efforts devaient être déployés pour renforcer l'état de préparation des collectivités et ainsi remédier à cette asymétrie.

⁵⁵ Conseil des ressources humaines de l'industrie minière, *Canadian Mining Industry Employment, Hiring Requirements and Available Talent: 10-year Outlook*, 2014.

⁵⁶ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: région de Inuvialuk, Nunavut*.

⁵⁷ Nishi-Khon et SNC-Lavalin, *Dossier sur la route reliant le Nunavut et le Manitoba*.

⁵⁸ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: région de Inuvialuk, Nunavut*.

Notons que l'évaluation environnementale régionale de Beaufort, dont le mandat consiste à examiner l'état de préparation de la collectivité ainsi que les conséquences et les retombées du développement, a permis de constater que la collectivité contribuait à faire avancer les choses sur ces questions. Il s'agit donc d'un travail de coordination exemplaire qui a permis d'appuyer l'état de préparation de la collectivité de manière à ce qu'elle puisse tirer le meilleur parti possible des retombées du développement des ressources⁵⁹.

Enfin, la Mine Training Society des Territoires du Nord-Ouest a été reconnue comme ayant exercé un effet de levier remarquable sur les collectivités. Ce point est expliqué dans la section 6.2.

4.4 Favoriser les activités d'exploration

L'exploration du pétrole est demeurée stable au cours de la période d'évaluation; en revanche, aucune activité d'exploration n'a eu cours au Nunavut. Par ailleurs, l'exploration des minéraux a connu une baisse, probablement liée à des facteurs externes comme les prix des marchandises, l'absence d'infrastructures ou les coûts de fonctionnement plus élevés dans le Nord. À la lumière de ces défis, certains participants ont fait remarquer que le gouvernement pourrait envisager de favoriser davantage les activités d'exploration en faisant d'importants investissements dans les sciences de la Terre et en apportant des modifications aux droits de propriété.

4.4.1 Le programme répond à certains objectifs de rendement

Selon le sous-programme de 2014 sur la mesure du rendement stratégique, les indicateurs qui démontrent une augmentation des activités d'exploration sont les suivants : « augmentation du nombre de nouveaux permis et de concessions minières, de permis de prospection et de concessions » pour les minéraux et « augmentation du nombre de permis délivrés » pour le gaz et le pétrole.

Les données examinées indiquent qu'au cours de la période d'évaluation, l'exploration du pétrole est demeurée relativement stable. Le tableau 14 présente les données disponibles sur le nombre de nouveaux permis d'exploration délivrés au cours de la période d'évaluation ainsi que la valeur des travaux d'exploration connexes, tandis que le tableau 15 présente le nombre total de permis d'exploration de gaz et de pétrole délivrés au cours de la période d'évaluation :

⁵⁹ *Évaluation environnementale régionale de Beaufort – Examen du programme*. Préparée pour Affaires autochtones et du Nord Canada, nov. 2014. Pages 8 et 12.

Tableau 14 – Nombre de nouveaux permis d’exploration et valeur des travaux d’exploration

Exercice	Nombre de nouveaux permis d’exploration	Emplacement des terrains	Valeur des travaux au titre des nouveaux permis d’exploration. (en millions de dollars)
2013	1	Partie centrale de la vallée du Mackenzie	1,2 \$
2012	2	Partie centrale de la vallée du Mackenzie	92,0 \$
	6	Mer de Beaufort et delta du Mackenzie	7,5 \$
2011	11	Partie centrale de la vallée du Mackenzie	534 \$
	2	Mer de Beaufort et delta du Mackenzie	2 \$
2010	1	Partie centrale de la vallée du Mackenzie	1,7 \$
	5	Mer de Beaufort et delta du Mackenzie	109 \$

Source : Rapports annuels du pétrole et du gaz 2010-2014

Tableau 15 – Disposition des terres – par type de titres (nombre total de permis)

Exercice	Exploration Permis	Attestations de découverte importante	Production Permis
2013	30	139	23
2012	38	139	23
2011	34	139	23
2010	24	139	23

Source : Rapport annuel sur le pétrole et le gaz du Nord

Comme nous pouvons le constater, un certain nombre de projets d’exploration de gaz et de pétrole ont été lancés au cours de la période d’évaluation, mais seulement dans les Territoires du Nord-Ouest.

Quant à l’exploration des minéraux, celle-ci a connu une baisse. Conformément à la stratégie de la mesure du rendement, le tableau 16 montre le secteur des concessions minières enregistrées et le secteur des permis de prospection délivrés respectivement dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut :

**Tableau 16 – Activités liées aux titres miniers dans les Territoires du Nord-Ouest
Superficie (en hectares) des concessions et permis délivrés par année
(de 2010-2011 à 2013-2014*)⁶⁰**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Superficie des concessions minières enregistrées	474 109	444 250	85 626	138 682
Superficie des permis de prospection délivrés	682 837	179 052	293 233	0

Source : Bureau du conservateur des registres miniers des Territoires du Nord-Ouest

**2013-2014 est le dernier exercice avant le transfert des responsabilités*

Comme nous pouvons le voir à le tableau 16, le nombre de concessions minières enregistrées par année dans les Territoires du Nord-Ouest au cours de la période d'évaluation a considérablement diminué; il a en effet connu une baisse de près de 71 %, tandis que le nombre de permis de prospection délivrés est tombé à zéro en 2013-2014.

4.4.2 Défis que posent les données sur le rendement

Malgré l'utilisation de ces indicateurs dans la stratégie de mesure du rendement, les entrevues effectuées auprès des informateurs-clés et les études de cas réalisées dans les Territoires du Nord-Ouest ont montré que les facteurs externes exercent une influence plus considérable que les interventions du personnel de programme pour favoriser l'exploration. Plus précisément, les travaux d'exploration à grande échelle ne sont entrepris que lorsque le prix des produits est intéressant, et le prix des minéraux a quant à lui diminué au cours de la période d'évaluation. De même, le manque d'infrastructures disponibles et les coûts généralement élevés des opérations dans les environnements nordiques éloignés sont deux facteurs qui ont été mentionnés par les personnes interrogées comme étant un frein à l'exploration. L'infrastructure a également été évoquée pour expliquer la faiblesse des activités d'exploration au Nunavut dans un rapport d'évaluation de 2007 sur l'état de préparation du territoire au transfert de responsabilités, soulignant que les ressources au Nunavut sont jugées être « au point mort »⁶¹.

Il est important de noter que même si le programme atteint ses objectifs d'exploration pétrolière et gazière sur le plan technique, aucun travail d'exploration n'est effectué actuellement au Nunavut. Les personnes interrogées ont fait remarquer que le manque d'infrastructures n'incite guère à entreprendre des travaux d'exploration pétrolière et gazière, d'autant plus que la rentabilité de ces projets est remise en question. Les personnes interrogées ont également indiqué que le Nunavut avait entrepris d'évaluer l'état de préparation à l'exploitation pétrolière et gazière et que le gouvernement du Nunavut dirigeait actuellement un processus visant à examiner les étapes à franchir avant que le territoire ne soit prêt à l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières et gazières.

D'après les études de cas et les entrevues effectuées auprès d'informateurs-clés, le programme pourrait encourager les travaux d'exploration de plusieurs manières, même si la nature de cette mesure du rendement est essentiellement influencée par des facteurs extérieurs.

⁶⁰ Les données pour le Nunavut n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction.

⁶¹ Mayer, Paul, *Mayer Report on Nunavut Devolution*, 2007, 34.

4.4.3 Géoscience : Une pratique exemplaire pour encourager l'exploration

Compte tenu de l'importance de la cueillette de données scientifiques sur le potentiel géologique pour l'ensemble des intervenants, l'étude de documents, les entrevues auprès des informateurs-clés et les études de cas ont montré que l'investissement dans les géosciences favorisait l'exploration. L'évaluation de 2012 reflétait ce point de vue, car un consensus du secteur industriel s'y dégage, à savoir que AANC doit investir davantage dans les géosciences afin de réaliser le plein potentiel des ressources du Nord. L'un des objectifs des géosciences dans ce contexte consiste à déterminer les endroits où les sociétés ont une chance raisonnable de découvrir des ressources importantes. Or, à la lumière d'autres facteurs qui découragent l'exploration (manque d'infrastructure, prix des produits, etc.) les personnes interrogées indiquent que l'information sur le potentiel géologique peut aider à encourager d'autres travaux exploratoires. Un informateur-clé a fait remarquer que l'analyse exhaustive du potentiel pétrolier au large de la Nouvelle-Écosse intitulée Play Fairway Analysis était une approche intéressante, car elle fournit d'importants renseignements sur les ressources disponibles et permet de déterminer où se trouvent ces ressources. L'affichage de ces renseignements sur le site Internet du Bureau géoscientifique Canada-Nouvelle-Écosse dans un format convivial est intéressant, car cela incite l'industrie à investir dans ce secteur.

Cependant, les personnes interrogées ont également fait remarquer que les investissements dans la recherche géoscientifique ne sont pas suffisants. Par exemple, le budget financé conjointement par le Bureau géoscientifique Canada-Nouvelle-Écosse est établi depuis 1999, et avec le budget actuel, une personne interrogée a estimé qu'il faudrait une centaine d'années pour cartographier adéquatement le potentiel géologique du Nunavut. Une autre personne interrogée a indiqué que les sources de financements pour les sciences dans le Nord sont nombreuses, mais elles ne sont pas coordonnées et présentent des lacunes. Ainsi, la personne interrogée a indiqué que le programme de la Station de recherche du Canada dans l'Extrême arctique était axé sur les conséquences du climat, alors qu'il pourrait servir à la réalisation de travaux géoscientifiques plus poussés. Des personnes interrogées ont indiqué qu'AANC pourrait jouer un rôle plus important dans la coordination des besoins en recherche entre les divers intervenants. Cela est corroboré par l'Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord⁶².

4.4.4 Autres mesures d'incitation à l'exploration

Jalonnement sur carte en ligne

Le personnel du programme a participé à l'élaboration d'un outil de jalonnement sur carte en ligne. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée, cette initiative devrait faire gagner beaucoup de temps à l'industrie, car elle facilite l'exploration; en effet, il ne serait plus nécessaire d'être physiquement présent durant les étapes initiales. Une étude de documents internes indique que ce processus est beaucoup plus efficace que le jalonnement physique, car les prospecteurs doivent être transportés dans le secteur par avion, sans compter que des chevauchements peuvent se produire et que de laborieux règlements de différends s'ensuivent. De plus, le jalonnement sur carte en ligne pourrait faciliter l'échange de renseignements entre les parties, car il donne une idée claire des terres faisant l'objet de travaux d'exploration, facilitant du coup la planification de l'utilisation des terres et des activités de consultation. Plusieurs autres informateurs-clés ont indiqué que cette approche était censée améliorer considérablement le programme.

⁶² AANC, Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord, 35.

Régime foncier

Si les renseignements géoscientifiques sont bien coordonnés et diffusés, les sociétés seront peut-être plus enclines à demander un permis d'exploration pétrolière et gazière ou à jalonner les terres et à demander un permis de prospection minière. D'après certains informateurs clés de l'administration centrale et des personnes interrogées des Territoires du Nord-Ouest, et d'après l'étude de documents, si des changements étaient apportés au régime foncier, à la fois pour les titres gaziers et pétroliers et pour les minéraux, l'industrie pourrait être incitée à entreprendre des travaux exploratoires.

Actuellement, les permis d'exploration pétrolière et gazière donnent le droit exclusif d'explorer une parcelle de terre pendant neuf années; si une société découvre d'importantes réserves pétrolières, elle peut demander une licence de découverte importante auprès d'AANC, sous réserve de l'approbation du Conseil national de l'énergie. Comme il est signalé dans le Rapport sur le pétrole et le Gaz du Nord de 2013, l'octroi de licences de découverte importante, assorti d'un droit d'une durée indéterminée sur une nappe de pétrole, sont des mesures qui visent à encourager l'exploration⁶³.

Le régime minier fonctionne de manière similaire; il s'agit d'un système de libre accès au jalonnement sur carte, mais les sociétés d'exploration peuvent également obtenir un permis de prospection qui accorde des droits exclusifs d'exploration sur une parcelle donnée pendant une période de trois à cinq ans, et de jalonner cette parcelle sur une période de moins de dix ans, selon l'endroit où la parcelle est située⁶⁴. Si la société peut démontrer qu'elle a effectué certains travaux exploratoires sur la parcelle, elle peut obtenir un bail minier d'une durée de 21 ans renouvelable sur une période de 21 années supplémentaires⁶⁵.

Bien que l'examen des données montre que le système actuel est efficace, des informateurs-clés et des personnes interrogées dans le cadre d'études de cas ont montré que le régime foncier n'encourageait peut-être pas les travaux exploratoires. Quant aux licences d'exploration et aux permis de prospection, les informateurs-clés ont indiqué que les difficultés de fonctionnement dans le Nord exigeaient plus de neuf années et de trois à cinq années supplémentaires respectivement, selon l'emplacement du site. À cette étape du processus, les licences seront peut-être de trop courte durée, ce qui empêchera l'obtention de l'approbation réglementaire, l'embauche de personnel, le transport de l'équipement dans les régions éloignées et la réalisation de travaux d'exploration appropriés dans des conditions climatiques hostiles.

En revanche, les personnes interrogées ont dit craindre qu'un droit d'une durée indéterminée et que des licences d'une durée de 21 ans renouvelables donnent trop de latitude et ne favorisent pas l'exploration. Les sociétés doivent démontrer qu'elles mènent des travaux exploratoires sur leurs parcelles, mais les personnes interrogées ont indiqué qu'il y aurait peut-être lieu de réexaminer la valeur des travaux attendus et le temps alloué en vertu de ces licences. Cette difficulté a également été soulignée dans un rapport d'évaluation de l'état de préparation du Nunavut au transfert des

⁶³ AANC, *Rapport annuel sur le pétrole et le gaz du Nord 2014*, 12.

⁶⁴ AANC, *FAQ sur le régime minier au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest*, avril 2014, <https://www.aadnc-aadnc.gc.ca/fra/1330617283096/1330617340416>.

⁶⁵ AANC, *FAQ sur le régime minier au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest*

responsabilités⁶⁶. Par conséquent, AANC devrait peut-être examiner le régime foncier afin de promouvoir l'exploration à la lumière des facteurs externes qui influencent le régime.

Régimes fonciers ailleurs dans le monde

L'évaluation a permis d'examiner d'autres régimes fonciers utilisés ailleurs dans le monde. Il a été déterminé que le système actuel était adéquat, mais qu'il existait d'autres systèmes d'octroi de permis d'exploration dans le monde.

Certains informateurs-clés ont mentionné la Norvège en comparaison avec le Canada. En Norvège, les critères sur lesquels les sociétés pétrolières sont évaluées lorsqu'elles font une demande de permis varient en fonction du permis demandé. Selon l'article 2 de la *Loi du 29 novembre 1996* relative aux activités pétrolières, « Le Roi peut adopter des règlements en lien avec la teneur et la portée d'une demande de permis d'exploration, et prendre d'autres mesures en lien avec le permis et les montants à déboursier pour l'obtention de ce permis⁶⁷. » Il est à noter que la politique de 1985, qui constitue le fondement de la récente *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, a rejeté ce système de peur qu'il ne donne trop de pouvoirs discrétionnaires au Ministère, d'autant plus que le secteur n'a pas toujours fait preuve de transparence quant à la manière dont les sociétés soumissionnaires étaient choisies⁶⁸.

En Alaska, le Bureau of Land Management des États-Unis tient une vente aux enchères trimestrielle de concessions pétrolières et gazières⁶⁹. Ainsi, le gouvernement perçoit directement les recettes provenant de la vente au plus offrant. Les acres de terrain sont ensuite loués au soumissionnaire à des fins d'exploration et de production.

Au Royaume-Uni, les licences sont octroyées dans le cadre d'appels d'offres plutôt que mises aux enchères, de manière que « d'importantes sommes ne soient pas détournées à d'autres fins que celles des travaux d'exploration »⁷⁰. Il semble donc que l'objectif de la méthode de sélection du Royaume-Uni s'apparente à celui du programme sur les ressources minérales et pétrolières, c.-à-d. qu'il vise à favoriser l'exploration. Cependant, le règlement intitulé *Hydrocarbons Licensing Directive Regulations 1995* qui régit l'octroi de permis d'exploitation de pétrole au Royaume-Uni permet au gouvernement de tenir compte « de la capacité technique et financière du demandeur... de la manière dont il compte réaliser les travaux autorisés en vertu du permis octroyé » en plus de tenir compte de la valeur de la soumission⁷¹.

⁶⁶ Paul Mayer, *Rapport Mayer sur le transfert des responsabilités au Nunavut*, 38.

⁶⁷ Gouvernement de la Norvège, *Loi du 29 novembre 1996 relative aux activités pétrolières*, juin 2011, <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/>

⁶⁸ Ministère des Approvisionnement et Services, *L'énergie des régions pionnières canadiennes : un cadre d'investissement et de création d'emploi*, 8 – 9.

⁶⁹ Le département de l'Intérieur du gouvernement américain – le Bureau of Land Management, *FAQ sur les concessions d'hydrocarbures*, 2012.

⁷⁰ Gouvernement du Royaume-Uni, *Oil and Gas: Petroleum Licensing Guidance*, septembre 2015, <https://www.gov.uk/guidance/oil-and-gas-petroleum-licensing-guidance>.

⁷¹ Gouvernement du Royaume-Uni, *The Hydrocarbon Licensing Directive Regulations 1995, section 3*.

Bien que les deux premiers systèmes présentent des avantages, notamment en ce qui a trait à la souplesse des modalités et la perception directe des revenus, et qu'elles offrent des solutions de rechange, l'évaluation a permis de conclure qu'il n'y avait pas lieu de modifier la méthode d'attribution des droits de manière significative. D'après les sondages annuels de l'Institut Fraser effectués auprès des sociétés minières et pétrolières, ces dernières considèrent que les régimes de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut se sont améliorés. Au cours de la période d'évaluation, les réponses selon lesquelles le régime réglementaire « décourageait fortement les investissements » avaient diminué de manière importante. Ainsi que l'ont fait remarquer de nombreuses personnes interrogées, le système actuel favorise l'exploration, mais de légères modifications pourraient être apportées afin de favoriser davantage les activités d'exploration.

4.5 Facteurs qui nuisent à l'obtention des résultats recherchés

Les activités d'exploration et d'exploitation pétrolière et minérale sont limitées par des facteurs comme l'éloignement, le climat, le prix des produits, les régimes réglementaires, les revendications territoriales non résolues et la disponibilité des infrastructures.

Il a été constaté que des facteurs externes influent sur le résultat du programme visant les ressources minérales et pétrolières. Par conséquent, ces facteurs économiques, sociaux et environnementaux sont soulignés ci-dessous afin de positionner le rendement du programme dans ce contexte d'une importance cruciale.

4.5.1 Facteurs économiques

Les prix des marchandises déterminent dans une forte mesure si le secteur sera incité à entreprendre des travaux d'exploration et d'exploitation.

Les personnes interrogées ont relevé le prix des marchandises comme un facteur important de l'engagement du secteur dans des travaux de développement dans le Nord. Les résultats du programme en ce qui touche l'encouragement à l'exploration, l'octroi de permis et la perception de redevances dépendent de la vigueur de l'économie – une question sur laquelle le programme ne peut exercer aucun contrôle. Un aperçu de la couverture médiatique en 2015 illustre l'incidence sur le développement de la faiblesse du prix du pétrole et des minéraux vécue cette année, réduisant du coup les activités d'exploration dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, la faiblesse des prix a également eu pour effet de réduire les coûts du carburant⁷²; ce qui illustre l'incidence que le prix des marchandises peut avoir sur le développement des ressources.

Le manque d'infrastructure constitue un important frein au développement des ressources et le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus important à cet égard.

La revue de la littérature, les entrevues effectuées auprès d'informateurs-clés et les études de cas ont montré que le manque d'infrastructures dans le Nord, et plus particulièrement au Nunavut, constitue un frein au développement des ressources. Cette conclusion vient étayer les conclusions de l'Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord de 2012; l'évaluation a également montré que le manque d'infrastructures pouvait décourager le

⁷² CBC News, *Oil in the Sabtu a Different Ball Game*, 2015.

secteur d'investir dans le Nord, étant donné le coût élevé associé au développement de ces infrastructures⁷³. Comparés à d'autres opérations de développement des ressources au Canada et à l'étranger, les coûts associés au développement des ressources dans le Nord sont beaucoup plus élevés en raison de l'éloignement des sites, des conditions climatiques difficiles, de la lenteur des services à large bande, du manque d'infrastructures de transport et d'infrastructures énergétiques⁷⁴. Ces coûts plus élevés peuvent avoir une incidence négative sur la viabilité économique des projets de développement des ressources dans le Nord. Par exemple, l'Association minière du Canada estime que le coût du développement minier est particulièrement élevé dans le Nord; en effet, les coûts en capital sont deux fois plus élevés pour les mines d'or, 2,5 fois plus élevés pour les mines de métaux et de 15 % à 20 % plus élevés pour les mines de diamants. Les coûts de fonctionnement sont pour leur part de 30 % à 60 % plus élevés.

Plus précisément, les infrastructures en matière de transport sont l'un des principaux freins au développement minier dans le Nord⁷⁵. En effet, en raison du manque de routes pour relier les collectivités entre elles, les entreprises doivent dépendre du transport aérien et maritime pour atteindre leurs sites miniers, ce qui a une incidence sur le coût de transport du personnel et du matériel requis pour l'exploitation et la construction⁷⁶. Les entreprises qui exercent des activités dans le Nord font face à des dépenses d'investissement initiales élevées pour la construction de routes d'accès praticables en tout temps, auxquelles s'ajoutent d'autres coûts d'infrastructure, comme le transport aérien du personnel et du matériel vers les sites⁷⁷. En outre, les infrastructures énergétiques constituent elles aussi une contrainte majeure pour le développement des ressources dans le Nord. Certaines collectivités éloignées du Nord pourraient dépendre des combustibles fossiles pour la production de leur électricité. C'est notamment le cas au Nunavut, où la Société d'énergie Qulliq manque de ressources énergétiques locales et n'a pas la capacité de transmettre l'électricité nécessaire à l'échelle régionale⁷⁸. Conséquemment, des génératrices indépendantes alimentées au diesel et des systèmes de distribution sont installés dans chaque collectivité, mais aucun système de secours n'est en place en cas de panne de ces génératrices ou de ces systèmes. Les coûts d'énergie pour les sociétés minières dans le Nord représentent plus d'un tiers de leurs coûts d'exploitation en raison de leur dépendance envers les génératrices alimentées au diesel⁷⁹.

⁷³ AANC, *Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord*.

⁷⁴ Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, *Briefing Note Northern Infrastructure*, 2014; *Leveling the Play Field: Supporting Mineral Exploration and Mining in Remote and Northern Canada*, Avril 2015

⁷⁵ Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, *Briefing Note Northern Infrastructure*, 2014.

⁷⁶ Nishi-Khon et SNC-Lavalin, *Dossier sur la route reliant le Nunavut et le Manitoba*, 2010.

⁷⁷ Nishi-Khon et SNC-Lavalin, *Wind power for Nunavut? Don't Hold Your Breath, QEC Boss Says*, (Nunatsiq Online), 2012 (en anglais)

http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674wind_power_for_nunavut_dont_hold_your_breath_qec_boss_says/.

⁷⁸ George, J., *Wind power for Nunavut? Don't Hold Your Breath, QEC Boss Says*, 2012 (en anglais)

http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674wind_power_for_nunavut_dont_hold_your_breath_qec_boss_says/.

⁷⁹ Advanced Explorations Inc., *Roche Bay Iron Project - High Quality, Accessible, Near-Term Iron Ore Supply*, 2013 (en anglais).

En plus des coûts liés aux infrastructures énergétiques et de transport inadéquat, les entreprises doivent assumer les coûts relatifs au chauffage, à la conception et à la construction spécialisée des sites ainsi qu'à la navigation dans la glace de mer. Par ailleurs, le caractère éloigné des sites et le climat rude et froid diminuent l'efficacité de la construction et de l'exploration, ce qui entraîne également des coûts pour les entreprises⁸⁰. D'autre part, l'industrie doit être en mesure de fonctionner de façon indépendante pendant une période d'au moins un an, et ce, en raison des courtes saisons de navigation et du manque de fournisseurs locaux dans les zones les plus reculées du Nord⁸¹. Finalement, le caractère éloigné des sites impose un coût supplémentaire au système de dotation de deux semaines de travail suivies de deux semaines de congé qui exige le transport aérien fréquent du personnel entre le site et leur domicile⁸².

Les coûts ne sont pas seulement assumés par les entreprises, mais également par les collectivités qui ne disposent pas nécessairement de l'infrastructure municipale ou des services sociaux requis pour accueillir de nouveaux résidents. Un afflux de nouveaux résidents pourrait causer une pression sur les services communautaires et les infrastructures, comme l'évacuation des déchets et des eaux d'égout qui doivent être transportés par camion à partir des habitations vers une station d'épuration externe⁸³. En raison de la capacité limitée des services et des infrastructures communautaires, les municipalités pourraient ne pas être en mesure de soutenir une population de passage qui œuvre dans le développement des ressources.

Les participants à l'étude de cas ont souligné que les infrastructures existantes (comme les hôpitaux ou les résidences) constituent, pour les collectivités, un avantage direct découlant du développement des ressources, ce qui suggère qu'elles pourraient être utilisées pour répondre aux besoins en matière d'infrastructures municipales. Les personnes interrogées ont également indiqué que le gouvernement fédéral pourrait contribuer au financement de l'infrastructure stratégique pour favoriser davantage l'exploration minière. Le gouvernement fédéral propose diverses occasions de financement permettant aux gouvernements territoriaux et locaux d'obtenir un soutien financier pour promouvoir le développement d'infrastructures adéquates partout au Canada, notamment le nouveau Fonds Chantiers Canada et le Fonds de la taxe sur l'essence, qui offrent un financement annuel sur une période de 10 ans en vue d'appuyer les priorités territoriales et locales. Par ailleurs, le volet Infrastructures nationales du nouveau Plan Chantiers Canada et le Fonds partenariats public-privé) Canada allouent des fonds pour des projets d'importance et pour soutenir la mise en place de partenariats public-privé.

Les encouragements fiscaux actuellement en place, qui amoindrissent certaines difficultés observées telles que le climat, le caractère éloigné et le manque d'infrastructures, semblent faire du Nord un territoire concurrentiel pour l'exploitation minière.

Le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut représentent environ 40 % de la masse terrestre du Canada. Toutefois, avec seulement 0,3 % de la population du pays répartie dans ces trois territoires, l'impôt territorial ne suffit pas pour soutenir la demande pour l'obtenir de meilleures infrastructures. Au Nunavut, 90 % du budget du gouvernement dépend du financement du

⁸⁰ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut*, 2014.

⁸¹ Julien, M, *Developing mining Projects responsibly in the Canadian sub-Arctic environment - some of the challenges and opportunities*.

⁸² Julien, M, *Developing mining Projects responsibly in the Canadian sub-Arctic environment - some of the challenges and opportunities*.

⁸³ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut*, 2014.

gouvernement fédéral et 10 % du budget provient de l'imposition locale⁸⁴. Après l'impôt des particuliers et les cotisations sociales, les impôts des sociétés constituent la troisième source de revenu fiscal en importance du gouvernement du Nunavut. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devraient croître à long terme au fur et à mesure que des projets de développement des ressources sont mis en place⁸⁵. L'évaluation a révélé que les encouragements fiscaux actuels dans l'industrie favorisent le développement et font en sorte que la région est concurrentielle, générant ainsi des recettes fiscales fédérales et territoriales. Les redevances et l'impôt prélevés dans certaines parties des Territoires du Nord-Ouest, en vertu du *Règlement sur l'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut*, lorsqu'il est comparé à ceux de 10 autres zones minières dans huit pays, se situent dans la moyenne⁸⁶. La région est donc concurrentielle au plan international. Le régime d'imposition dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut n'a pas été perçu comme dissuasif pour les investisseurs au cours de la période d'évaluation.

4.5.2 Facteurs sociaux

Il est nécessaire d'aborder les préoccupations des collectivités pour assurer la bonne progression des projets. Pour ce faire, il faut au moins veiller à ce que des procédures de consultation appropriées soient suivies et que les préoccupations environnementales soient prises en compte dans la planification du projet.

Les modes de vie et les cultures traditionnelles des peuples nordiques sont intimement liés à la terre. Il est important d'assurer la conservation de l'environnement pour soutenir ces cultures et ces modes de vie afin de permettre aux collectivités de tirer parti des avantages découlant du développement des ressources et d'obtenir leur appui pour ces projets. En sondant l'opinion et les préoccupations des collectivités en matière de développement des ressources, il devient possible de déterminer les éléments pour lesquels des actions partagées ou encore la collaboration peuvent être mises en place. Parallèlement, les préoccupations des collectivités peuvent poser des défis pour le développement des ressources, notamment lorsque les collectivités hésitent à soutenir les projets de développement en raison de l'héritage des mines abandonnées ou si elles estiment qu'elles ne pourront pas tirer profit des projets⁸⁷.

Les collectivités sont aussi parfois préoccupées par les motifs des organismes de réglementation ou elles se demandent si les modalités imposées aux entreprises dans le cadre des processus d'évaluation environnementale seront respectées⁸⁸. Ces préoccupations s'expliquent, en partie, du fait que les organismes de réglementation fédéraux n'ont pas de bureaux locaux et qu'ils exercent des activités à partir d'Ottawa⁸⁹. D'autres préoccupations portent sur les répercussions négatives sur la santé liées à l'extraction du pétrole et de minéraux. Les préoccupations quant aux impacts sur la santé de certains minéraux, comme l'uranium, sont exacerbées par la difficulté à traduire les explications des procédés d'extraction techniques pour des personnes qui ne connaissent pas les termes techniques ou qui parlent une langue dans laquelle ces termes et concepts peuvent difficilement être traduits⁹⁰. Les peuples autochtones du Nord interrogés dans le cadre de l'évaluation de 2012 ont souligné qu'il

⁸⁴ Impact Economics, *2013 Nunavut Economic Outlook*.

⁸⁵ PricewaterhouseCoopers (PwC), *Canadian Mining Taxation: Guidance on the complexities*, 2013 (en anglais) http://www.pwc.com/en_CA/ca/mining/publications/pwc-canadian-mining-taxation-2013-12-en.pdf

⁸⁶ AANC, *Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord*, 2012.

⁸⁷ CBC News, *Oil in the Sabtu a Different Ball Game*.

⁸⁸ AREVA, *Kiggavik Project Final Environmental Impact Statement*.

⁸⁹ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut*, 2014.

⁹⁰ Government of Nunavut, *Public Forum on Uranium: Summary Report*.

serait souhaitable pour l'industrie et le gouvernement d'améliorer la communication. Selon eux, si les collectivités avaient été informées à l'avance que les projets de développement des ressources allaient se concrétiser, il aurait été plus facile de tirer profit des avantages découlant de ces activités.

Les entrevues menées dans le cadre des études de cas ont permis de souligner que, si les efforts de consultation sont essentiels pour assurer l'avancement d'un projet, il faut également comprendre qu'il est possible que les groupes autochtones et les organisations représentatives souffrent d'une certaine surdose de consultations et d'engagements. D'après l'évaluation de 2012, cette surdose pourrait s'expliquer en partie par le fait que les collectivités du Nord ont constaté que la qualité de l'engagement variait au sein de l'industrie. En effet, certaines entreprises s'engagent dans des consultations informatives et véritablement collaboratives, tandis que d'autres semblent procéder aux consultations simplement pour s'acquitter d'une responsabilité. Dans le cadre de l'évaluation précédente, les représentants de l'industrie ont mentionné qu'il régnait une certaine incertitude quant aux responsabilités respectives du gouvernement et de l'industrie en ce qui concerne l'engagement auprès des collectivités. En outre, il faut reconnaître qu'il n'existe pas de voix singulière pour les groupes autochtones, ce qui démontre l'utilité de tenir des consultations comportant une variété de groupes d'intervenants autochtones afin de bien comprendre le contexte du développement.

4.5.3 Facteurs liés à l'environnement

Changement climatique

Puisque les collectivités autochtones dépendent de la nature pour assurer leur subsistance, elles sont particulièrement vulnérables aux conséquences des changements climatiques, ce qui nécessite l'élaboration de plans d'adaptation à grande échelle⁹¹. Ces répercussions sont davantage exacerbées par divers facteurs, dont : les infrastructures insuffisantes, le caractère éloigné, l'accessibilité, la dépendance aux systèmes de carburant diesel et la fonte du pergélisol⁹².

Le développement des ressources a une incidence sur les changements climatiques, et il en subit également les effets. Les émissions de gaz à effet de serre qui découlent du développement des ressources accélèrent les effets des changements climatiques, tandis que les changements dans un environnement déjà hostile, notamment la fonte du pergélisol, les conditions météorologiques extrêmes et l'augmentation des écoulements, ont des répercussions sur l'efficacité des activités de développement des ressources ainsi que sur la capacité d'attirer l'industrie dans la région⁹³. Par ailleurs, le développement des ressources peut également tirer parti des changements climatiques, puisque la fonte du pergélisol et de la glace expose des zones de ressources potentielles et facilite l'accès à l'Arctique⁹⁴.

⁹¹ Inuit Tapiriit Kanatami, Nasivvik – Centre pour la santé des Inuits et les changements environnementaux de l'Université Laval et le Centre Ajunnginiq de l'Organisation nationale de la santé autochtone, *Unikkaaqtigijt: Perspectives from Inuit in Canada*, 2005.

⁹² Affaires autochtones et du Nord Canada, *Changements climatiques, 2012*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034249/1100100034253>.

⁹³ AREVA. (2014). *Kiggavik Project Final Environmental Impact Statement*.

⁹⁴ AREVA. (2014). *Kiggavik Project Final Environmental Impact Statement*.

5. Efficience et économie

Les sections suivantes examinent les facteurs qui influent sur l'efficacité et l'économie, notamment :

- L'incidence sur la restructuration et les politiques internes, comme le plan d'action pour la réduction du déficit;
- La gestion de l'information et la technologie de l'information;
- L'incidence du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest; et
- Les changements au régime de réglementation.

5.1 Réduction du déficit et technologie de l'information

5.1.1 *Réduction du déficit et défis liés au recrutement et au maintien en poste*

La réduction du déficit a exacerbé les problèmes liés aux ressources humaines en révélant des lacunes sur le plan de la capacité et en réduisant les possibilités pour le personnel dans le Nord d'établir des relations directes essentielles.

L'un des éléments communs émergeant des études de cas souligne l'importance des relations interpersonnelles pour faciliter le travail dans le secteur du pétrole et des minéraux dans le Nord. Bon nombre des personnes interrogées ont déclaré que, dans le contexte nordique, les rapports directs sont essentiels pour établir de bonnes relations et pour mener des activités efficacement, tout particulièrement en raison du nombre de parties concernées, ce qui peut rendre le processus plutôt déconcertant, et parce que ces parties concernées peuvent être tant des groupes autochtones que divers ministères territoriaux et fédéraux. Une personne interrogée a expliqué que, même s'il peut paraître beaucoup plus coûteux à court terme de payer pour des voyages afin de faciliter de telles relations, les rapports directs permettent en fait aux parties concernées d'apprendre à traiter entre elles plus efficacement, ce qui favorise les économies de temps et d'énergie à long terme.

Ainsi, bon nombre de personnes interrogées ont semblé préoccupées par la nouvelle directive sur les voyages mise en œuvre dans le cadre du plan d'action pour la réduction du déficit. La Directive sur les voyages du Conseil du Trésor a été mise à jour pendant la période d'évaluation et impose des limites quant au coût des voyages et au nombre d'employés qui peuvent voyager, en particulier pour des conférences. Plusieurs représentants ont parlé de l'importance de participer à des conférences et ont souligné que la Directive sur les voyages constituait un obstacle à cet effet. Par exemple, en participant à la conférence Roundup de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, le personnel d'AANC peut répondre à un certain nombre de questions en même temps et de façon détaillée concernant le développement des minéraux, le processus réglementaire et les parties prenantes concernées. Par ailleurs, ces conférences offrent aux membres de l'industrie l'occasion de poser des questions sur des dossiers importants et permettent, généralement, d'établir des relations pour faciliter le développement du secteur du pétrole et des minéraux. Ainsi, la Directive sur les voyages a eu une incidence défavorable sur la capacité du programme à exécuter son travail de manière efficace.

En plus des restrictions en matière de voyages, les personnes interrogées à l'administration centrale ainsi qu'au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest ont souligné un manque de personnel et d'expertise en matière de politiques, d'évaluations environnementales, de travail d'exploitation minière et d'évaluations des dépenses et des redevances admissibles. À l'administration centrale, ces lacunes ont généralement été observées dans le contexte de réduction des effectifs découlant du plan d'action pour la réduction du déficit. Dans les Territoires du Nord-Ouest, il semble que les employés ayant des antécédents scientifiques sont en forte demande dans le secteur des minéraux et du pétrole et que, dans certains cas, il est difficile de recruter de nouveaux employés. Au Nunavut, il semble que le coût de la vie à Iqaluit et les difficultés à obtenir des soins de santé entraînent un fort roulement de personnel. Dans un contexte où les relations directes sont essentielles pour la conduite des travaux, ces problèmes s'ajoutent aux autres défis du programme.

5.1.2 Technologie de l'information et gestion de l'information

D'après les personnes interrogées, l'amélioration des technologies de l'information et de la gestion de l'information permettrait de maintenir l'efficacité du programme, en particulier à la lumière de la réduction des effectifs et des voyages admissibles, comme il est mentionné précédemment.

En général, les membres du personnel du programme sont d'avis qu'ils recueillent l'information dont ils ont besoin. Toutefois, un informateur clé a fait remarquer qu'il est souvent difficile d'obtenir l'information qui se trouve en ligne en raison de restrictions touchant la langue et la confidentialité. Corroborant ce que les autres ont dit à propos de l'importance de la géoscience, cet informateur clé a ajouté qu'il serait avantageux de publier davantage d'information en ligne à l'intention du public concernant le programme, mais qu'il est impossible de le faire en raison de contraintes de confidentialité et des coûts de traduction.

Les personnes interrogées ont suggéré que des changements pratiques puissent être apportés aux technologies de l'information d'AANC afin que le programme fonctionne plus efficacement. Elles ont fait remarquer, bien que, d'un point de vue politique, les opérations foncières, sur l'eau et sur le terrain soient des entités séparées, en pratique dans les territoires, les organismes de réglementation doivent travailler très étroitement et partager les renseignements qu'ils détiennent. En effet, au Nunavut, il existe actuellement des bases de données distinctes pour les opérations foncières, sur l'eau et sur le terrain, et ce, même si les activités sont réalisées sur un même lopin de terre. Dans le cadre de leur travail, les agents des terres, des eaux et de terrain peuvent avoir besoin de renseignements importants provenant des autres bases de données auxquelles ils n'ont pas accès. En plus d'intégrer les renseignements des opérations régionales sur l'eau et sur le terrain à la base de données foncières (connu sous le nom SGDF), des améliorations précises pourraient être apportées, notamment : une fonction de rappel pour informer les clients quant aux travaux de conformité requis ainsi qu'un outil d'évaluation des risques qui aiderait à réduire la responsabilité de l'État.

En outre, la base de données du registraire minier du Nunavut se trouve actuellement à l'administration centrale et le SGDF se trouve à Yellowknife. Dans certains cas, les renseignements doivent être téléchargés par satellite et, puisque cette méthode est lente, cela peut causer des retards dans les travaux pour des dossiers urgents.

Ainsi, il s'agit d'une occasion pour examiner les systèmes de technologie de l'information du programme. Bien que les améliorations puissent être coûteuses à apporter au départ, les personnes interrogées estiment qu'elles pourraient faire économiser de l'argent à moyen et à long terme en permettant d'éviter des retards ou des erreurs potentielles qui augmentent la responsabilité de l'État.

Les personnes interrogées au Nunavut ont signalé qu'elles estiment qu'il est de leur devoir de fournir une base de données bien organisée aux fins de la gestion de l'information à un groupe de gestion des ressources œuvrant au sein d'un futur gouvernement du Nunavut dans lequel les responsabilités en matière de ressources ont été établies. Ainsi, elles envisagent la possibilité qu'AANC établisse une « base de données des ressources du Nunavut » complète permettant d'organiser les données concernant la masse croissante de terres, la gestion environnementale et les revendications des ressources au sein du territoire de la façon la plus utile possible.

5.2 Dévolution

Le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest devrait accroître l'efficacité et l'efficience du processus de prise de décision à l'avenir. Toutefois, les activités de mise en œuvre et de renforcement des capacités nécessaires pour les opérations pétrolières et minérales se poursuivent au cours des deux premières années suivant ce transfert.

Les publications examinées suggèrent que le transfert des responsabilités a été réussi au Yukon, vu la responsabilisation accrue, le temps d'intervention rapide et les connaissances locales approfondies d'un grand nombre de décideurs locaux qui leur permettent de prendre des décisions⁹⁵. Cela a été confirmé par les personnes interrogées au Yukon, qui ont affirmé qu'un gouvernement plus restreint ayant des liens solides avec la population, des connaissances locales étendues, des lois mieux ciblées sur les besoins du territoire et une capacité supérieure d'application des modalités donnait de meilleurs résultats que lorsque le travail est fait à partir d'Ottawa.

De même, les personnes interrogées dans les Territoires du Nord-Ouest ont indiqué que le transfert des responsabilités signifiait que les personnes qui connaissent le mieux le contexte local étaient maintenant chargées des activités pétrolières et minérales, ce qui avait pour effet de resserrer les liens et de fonder le processus décisionnel sur les informations adéquates. Il a également été noté que le transfert des responsabilités était très positif en raison des pouvoirs délégués aux ministres territoriaux pour la prise de décisions.

Les personnes interrogées ont par ailleurs ajouté que la mise en œuvre du transfert constituait un défi et qu'il y avait encore beaucoup à faire. Plus précisément, le Plan d'action pour la réduction du déficit dans le contexte d'AANC en place avant le transfert a compliqué la dotation en personnel et la passation des marchés nécessaires, et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et AANC ont tous deux été confrontés à un manque de ressources.

⁹⁵ Alcantara, Christopher, Kirk Cameron et Steven Kennedy, *Assessing Devolution in the Canadian North: A Case Study of the Yukon Territory*, (Arctic 65 no. 3), 2012, 328-338.

De plus, les réformes des régimes de réglementation dans le Nord en cours avant le transfert des responsabilités ont nui à l'application de la nouvelle législation, comme l'ont fait remarquer les personnes interrogées. En particulier, les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* aux environs du 1^{er} avril 2014 ont nécessité beaucoup de travail en peu de temps pour assurer leur mise en œuvre adéquate. L'une des personnes interrogées a déclaré qu'à l'avenir, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest cherchera à modifier les lois et règlements en fonction des besoins du territoire.

Les informateurs clés ont également fait remarquer qu'il a fallu procéder à un renforcement majeur des capacités pour aider le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à se préparer à ses nouvelles responsabilités, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des ressources de diamant et à la collecte des redevances. On s'attend à ce qu'il soit nécessaire de poursuivre en partie les activités de renforcement des capacités.

Enfin, comme cela a été souligné à la section 3.3, ces conditions sont propices à une clarification des rôles et responsabilités respectifs d'AANC et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

5.3 Efficacité des règlements

Les réformes des régimes de réglementation dans le Nord, qui sont en cours, devraient accroître l'efficacité. À mesure que la mise en œuvre se poursuit, il est important de vérifier si ces améliorations surviennent.

Comme cela a été mentionné dans la section 1.2, il existe différents régimes de réglementation pour la mise en valeur des ressources dans le Nord canadien. De plus, une priorité clé du gouvernement au cours de la période d'évaluation, dont il a été question à la section 3.2, a été la poursuite des améliorations aux régimes de réglementation. Au cours des études de cas, les évaluateurs ont pu recueillir le point de vue de divers intervenants sur la mesure dans laquelle ces améliorations contribuaient à accroître l'efficacité réglementaire, dont l'absence était jugée par certains comme un obstacle au développement des ressources.

Nunavut

La Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions est l'institution principale chargée d'étudier et d'examiner les projets ainsi que d'effectuer des évaluations environnementales et de surveiller les activités de projet. Sa charge de travail est donc lourde et en constante augmentation, sollicitant ainsi beaucoup ses capacités restreintes⁹⁶. Dans l'évaluation 2012, il est fait état du manque d'effectifs des commissions de réglementation publiques et des difficultés rencontrées par le personnel régional d'AANC pour répondre à la demande actuelle, car leurs ressources sont sensiblement inférieures à celles disponibles dans les Territoires du Nord-Ouest, même si les activités d'exploration y sont très importantes.

Les personnes interrogées pour cette évaluation ont indiqué généralement que le fait d'avoir une seule revendication territoriale simplifiait le processus réglementaire.

⁹⁶ Conference Board of Canada (CBoC), *Future of Mining in Canada's North*.

Plusieurs commentaires particuliers ont été faits au sujet des réformes réglementaires au Nunavut :

- Selon certaines personnes interrogées, la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* vise à simplifier le processus réglementaire. Parmi d'autres éléments de la Loi, la partie 5 éclaircit les rôles et responsabilités des institutions gouvernementales dans les grands projets et les activités de planification⁹⁷. Les personnes interrogées ont toutefois exprimé des réserves au sujet de la Loi, en précisant qu'après la mise en œuvre, l'industrie avait quelques inquiétudes quant à son degré d'efficacité.
- Il existe certains problèmes relativement à l'octroi des licences et des permis et à la réglementation. Plus précisément, la législation sur le charbon est dépassée, les nouvelles interprétations des règles concernant les permis d'utilisation de l'eau ayant soumis les entreprises à des restrictions importantes; et des doutes ont été exprimés quant à la façon dont la Commission d'aménagement du Nunavut gérait les processus d'approbation.
- Une nouvelle législation relative à l'application de sanctions pécuniaires récemment mise en place permettra au gouvernement d'imposer des amendes aux promoteurs qui ne respectent pas les exigences environnementales, ce qui devrait mieux protéger l'environnement et réduire la responsabilité de l'État.
- Le jalonnement sur carte et la durée accrue des permis devraient constituer des modifications intéressantes qui permettront de faciliter l'accès de l'industrie à l'exploration.

Territoires du Nord-Ouest

Les personnes interrogées ont indiqué que les améliorations apportées à la législation au cours de la période d'évaluation, notamment à la *Loi sur l'Office des droits de surface* et la *Loi sur la protection des eaux navigables*, avaient été positives. D'après eux, ces changements contribueront à renforcer la conformité et la confiance, et les efforts actuels visant à établir des échéanciers pour l'examen des propositions de projet sont bénéfiques. Toutefois, des personnes interrogées ont fait remarquer que certains changements, comme ceux apportés à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, avaient été effectués si près du moment du transfert des responsabilités que leur mise en œuvre a été problématique.

Les personnes interrogées ont affirmé que les mesures ci-après pourraient contribuer à simplifier le régime de réglementation :

- Établir des calendriers d'approbation des projets plus stricts et des commissions de réglementation plus viables.
- S'assurer que l'évaluation environnementale est cohérente avec l'ampleur (pour cela, il faut tenir compte des préoccupations de la population.).
- Veiller à ce qu'AANC nomme les membres des commissions dans des délais raisonnables.
- Donner plein pouvoir au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur les organismes responsables des terres et de l'eau afin d'accroître l'efficacité des réformes réglementaires.

⁹⁷ *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-28.75/>

Au cours de la période d'évaluation, Beaufort Regional Environmental Assessment (l'Évaluation environnementale régionale de Beaufort) a facilité la recherche sur les données environnementales de base, de manière à étudier les éventuelles répercussions environnementales du développement des ressources dans la mer de Beaufort. On voulait ainsi contribuer à une prise de décisions réglementaires mieux avisées et plus efficaces⁹⁸. Même si l'évaluation n'a été achevée que récemment et qu'aucune nouvelle décision réglementaire n'a été prise dans le domaine, l'étude du site Web de l'Évaluation environnementale régionale de Beaufort indique que les rapports publiés ont déjà été utilisés notamment par le Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes, de sorte que le Bureau d'examen des répercussions environnementales et l'Office national de l'énergie ont tous les deux manifesté de l'intérêt à se servir de la recherche⁹⁹.

Enfin, il a été indiqué que la simplification du régime réglementaire contribuera à renforcer la confiance, stabilisant ainsi les investissements dans les Territoires du Nord-Ouest et atténuant les cycles d'expansion et de ralentissement.

⁹⁸ *Beaufort Regional Environmental Assessment – Program Review*. Préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, Novembre 2014. p. 13

⁹⁹ *Beaufort Regional Environmental Assessment – Program Review*. Préparé pour Affaires autochtones et du Nord Canada, Novembre 2014. Pages 13, 21

6. Résultats de l'évaluation – autres questions

Les sections ci-après se penchent sur d'autres questions se rapportant à l'évaluation, dont :

- Les répercussions inattendues
- Les pratiques exemplaires et les enseignements tirés

6.1 Répercussions inattendues

Le travail salarié et d'autres effets des projets de développement des ressources, comme l'émigration, peuvent avoir une incidence sur l'économie locale et la vie communautaire.

L'économie traditionnelle dans le Nord est fortement liée à l'identité des collectivités autochtones et à leur bien-être économique, culturel et social. La nourriture provenant des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de cueillette coûte environ la moitié de ce qu'elle coûterait à l'épicerie¹⁰⁰. L'économie salariale peut avoir des retombées positives et négatives pour les collectivités et les modes de vie traditionnels sur lesquels elles reposent. D'après les personnes interrogées, le travail salarié, en particulier dans le secteur minier, semble créer des problèmes d'identité, des conflits familiaux et des réactions de rejet en raison notamment du cycle de travail (deux semaines de travail suivies de deux semaines de congé), inconnu dans certaines collectivités ignorant les pratiques dans ce secteur. Ces problèmes font en sorte qu'il est difficile de recruter et de garder en poste les travailleurs locaux dans le Nord, conduisant à des taux élevés d'absentéisme¹⁰¹. Même si les collectivités du Nord souhaitent bénéficier de ces nouvelles perspectives d'emploi, les tensions entre l'économie salariale et les modes de vie traditionnels empêchent leur inclusion. En outre, le passage à une économie basée sur les salaires ne s'accompagne pas toujours d'une meilleure accessibilité à l'éducation ou aux formations de perfectionnement professionnel, aux compétences essentielles pour le travail salarié ou aux services bancaires.

Sur le plan financier, les avantages que procure aux entreprises l'embauche de résidents du Nord au lieu de travailleurs du Sud ne sont pas toujours évidents, mais cet aspect demeure important au niveau social et pour l'acceptation d'un projet minier dans la collectivité¹⁰². Les personnes interrogées ont indiqué que dans les Territoires du Nord-Ouest, l'émigration et les déplacements d'une province à l'autre et d'un pays à l'autre influent sur l'économie locale et la vie communautaire. Comme les travailleurs exécutent leur contrat dans les Territoires du Nord-Ouest, puis retournent ensuite chez eux, les salaires ne sont pas toujours réinvestis dans les collectivités. Par ailleurs, l'émigration ne favorise pas le sentiment d'appartenance, car les employés sont présents à titre provisoire. Les personnes interrogées ont indiqué que le personnel de développement des ressources provient surtout d'Alberta et que plusieurs ministères fédéraux rivalisent pour un nombre limité de diplômés possédant la formation et les compétences voulues. Il a été proposé de renforcer les formations dispensées aux populations du Nord afin d'aider à créer une main-d'œuvre locale et à réduire les situations d'émigration ainsi que de diversifier la provenance du personnel de développement des ressources, outre l'Alberta.

¹⁰⁰ AREVA, *Kiggavik project environmental impact statement*.

¹⁰¹ Bell, J., *Meadowbank a reality check for Nunavut mining*. (Nunatsiaq Online), 2012.

¹⁰² Bell, J., *Meadowbank a reality check for Nunavut mining*.

Un afflux soudain de capitaux destinés au développement des ressources pourrait accroître indirectement les problèmes de santé communautaire.

Les collectivités du Nord affichent les pires résultats en matière de santé au Canada, avec un fort taux de natalité, une courte espérance de vie, des taux de suicide supérieurs, des cas élevés de mortalité infantile, des problèmes de santé mentale et de toxicomanie répandus, ainsi qu'une fréquence supérieure d'insécurité alimentaire et un taux de pauvreté plus élevé¹⁰³. L'insécurité alimentaire est particulièrement grave au Nunavut, où 70 % des ménages inuits en souffrent à un degré modéré à élevé¹⁰⁴. Ce haut niveau d'insécurité alimentaire est principalement causé par le prix élevé de la nourriture découlant des coûts d'importation d'autres parties du Canada et du reste du monde.

Dans le domaine de la santé mentale et de la toxicomanie, la situation est souvent vouée à perdurer en raison du manque de services spécialisés destinés à aider la population à adopter des modes de vie sains. Certaines personnes interrogées ont déclaré que cette problématique était exacerbée par le brusque afflux de capitaux dans le secteur du développement des ressources, qui instaure un déséquilibre entre les résidents qui ont accès aux produits alimentaires et aux services de santé et ceux qui n'y ont pas accès parce qu'ils n'appartiennent pas à ce secteur. Cela instaurerait un système hiérarchique au sein des collectivités et même des familles, lorsqu'un parent a accès à un travail salarié, l'autre pas. Selon des personnes interrogées, cet afflux de capitaux pourrait également mener à une augmentation de la toxicomanie.

Les personnes interrogées ont souligné l'intérêt que peut apporter l'accès aux services bancaires et financiers et à des formations en littéracie financière. De telles ressources peuvent contribuer à atténuer les problèmes liés au brusque afflux d'argent et à aider les collectivités à adopter des pratiques durables sur le plan financier et social. En tant que telles, ces répercussions inattendues font qu'il est encore plus déterminant d'aider les collectivités à se préparer, comme cela est souligné dans la section 4.3.

Sans effort de planification et d'atténuation adéquat, le développement des ressources peut avoir des répercussions imprévues défavorables sur divers aspects de l'environnement du Nord.

Le Nord canadien renferme une grande diversité d'écosystèmes et d'espèces sauvages, et bien que les processus réglementaires offrent l'avantage de fournir un volume élevé de données sur ces milieux ainsi qu'une surveillance accrue, l'intensification des activités d'exploitation des ressources près de ces habitats vulnérables soulève un certain nombre d'inquiétudes¹⁰⁵.

¹⁰³ Impact Economics, *2013 Nunavut Economic Outlook*.

¹⁰⁴ Canada : huit pour cent

¹⁰⁵ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut*.

Terres et eaux

Le développement des ressources peut provoquer une dégradation de la qualité des eaux et des sols, une détérioration du pergélisol et une perturbation de la topologie et de la végétation¹⁰⁶. Diverses mesures d'atténuation ont été normalisées en vue de réduire les répercussions du développement des ressources sur l'environnement, en augmentant la distance séparant les sites d'exploitation et les sources d'eau et autres environnements vulnérables, en s'assurant que l'on dispose des capacités et ressources nécessaires pour gérer adéquatement les déchets et diminuer les risques de contamination, et en établissant des plans d'urgence¹⁰⁷. Cependant, en raison de l'éloignement de ces sites et de l'environnement hostile de l'Arctique, il demeure ardu de garantir la protection des ressources terrestres et aquatiques.

Espèces sauvages et caribou

Le Nord canadien abrite une grande diversité d'espèces sauvages, dont le caribou, l'ours polaire, différentes espèces de baleines et de phoques, le morse, les oiseaux migrateurs, la sauvagine, de grandes populations de poissons, le bœuf musqué, le loup, le carcajou, l'ours grizzli, le renard arctique, et beaucoup d'autres mammifères¹⁰⁸. Les écosystèmes dans lesquels ces animaux vivent subissent souvent les impacts du développement des ressources. Les baleines peuvent être affectées par l'expansion des routes de navigation¹⁰⁹, les voies migratoires et les zones de reproduction peuvent être perturbées par la construction de routes, les sites d'exploitation peuvent empiéter sur les habitats, les nouveaux sons et les nouvelles odeurs peuvent perturber les sens et modifier les comportements amenant ainsi les grands mammifères qui auraient généralement évité les sites d'exploitation à fouiller dans les poubelles¹¹⁰.

Le caribou revêt une importance particulière dans les cultures du Nord, car en plus d'être une source de nourriture et d'en tirer des vêtements et des objets d'artisanat, il existe un lien spirituel entre cet animal et ces collectivités ainsi que les chasseurs¹¹¹. Les troupeaux de caribou ont de grandes aires de répartition, parcourant de nombreux kilomètres, des territoires et des provinces, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux perturbations des habitudes migratoires causées par les routes et les sites d'exploitation¹¹². La gestion des caribous se fait tant au niveau des régions que des projets, par voie de relevés aériens, de l'instauration de limites de vitesse et de la fermeture des routes pendant les migrations¹¹³.

¹⁰⁶ Agnico Eagle Mines Ltd. (AEM), *Some of the challenges involved in the development of a project in sub-Arctic environment: Meliadine project*, 2012.

¹⁰⁷ AEM, *Some of the challenges involved in the development of a project in sub-Arctic environment: Meliadine project*.

¹⁰⁸ Commission d'Aménagement du Nunavut (CAN), *Plan d'aménagement de la région de Keewatin, 2000*, <http://www.nunavut.ca/fr/node/734>

¹⁰⁹ AREVA, *Kiggavik project environmental impact statement*.

¹¹⁰ Cumberland Resources, *Meadowbank Gold Project Environmental Impact Statement*, 2005.

¹¹¹ Beverly and Qamanirjuaq Caribou Management Board (BQCMB), *Beverly and Qamanirjuaq Caribou Management Plan 2013-2022 Summary*, 2014.

¹¹² BQCMB, *Beverly and Qamanirjuaq Caribou Management Plan 2013-2022 Summary*.

¹¹³ NPC, *Keewatin Regional Land Use Plan*.

La mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut par l'entremise de la Commission d'aménagement du Nunavut, la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, l'Office des eaux du Nunavut, et le Programme de surveillance générale du Nunavut, vise à promouvoir et protéger les intérêts des Inuits dans le cadre de la mise en valeur des ressources, y compris la protection des espèces sauvages¹¹⁴. L'ébauche de plan d'aménagement du territoire du Nunavut divise le territoire, les aires protégées, les zones spéciales de gestion et les zones à usage mixte, de sorte à limiter les perturbations des riches écosystèmes, mais les frontières créées par ce système sont artificielles et ne peuvent être expliquées aux espèces sauvages qui se déplacent entre ces zones désignées¹¹⁵. L'intégration de la culture et des connaissances traditionnelles (Qauajimajatuqangit) inuites dans la surveillance et la formation du personnel, les processus d'évaluation des répercussions et la définition des priorités en matière de protection et de développement est considérée comme un moyen de réduire les effets négatifs du développement des ressources dans ces milieux vulnérables¹¹⁶. En 2012, *l'Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord* a examiné cette question, les groupes autochtones étant d'avis que l'on devrait faire davantage pour intégrer les connaissances traditionnelles aux décisions se rapportant à l'exploitation des ressources.

À la lumière de ces répercussions inattendues, il faut encourager le travail effectué par l'AANC ayant trait aux données de références environnementales et socio-économiques.

AANC est à la fois un partenaire et un investisseur clé dans plusieurs projets de recherche sur les impacts environnementaux et socio-économiques susceptibles d'aider à atténuer les répercussions inattendues dont il a été question plus haut.

Évaluation environnementale régionale de Beaufort

L'Évaluation environnementale régionale de Beaufort a appuyé la recherche consacrée aux questions récurrentes, avec des applications réglementaires propres aux différents projets. Ces questions incluent l'évaluation et la surveillance des effets cumulatifs, la gestion de l'information, la gestion régionale des déchets, la préparation et l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, les indicateurs socio-économiques et les changements climatiques.

Au total, 21,8 millions de dollars ont été investis dans cette évaluation de 2011 à 2015, soit une moyenne de 4,36 millions de dollars par année.

Fonds pour l'étude de l'environnement

Le Fonds pour l'étude de l'environnement a été mis sur pied en vertu de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*. Ce Fonds finance des études environnementales et sociales se rapportant à la prospection, à l'exploitation et à la production des ressources pétrolières et gazières sur les terres domaniales. Il est constitué à partir des redevances exigées pour l'obtention de permis d'exploitation pétrolière et gazière.

¹¹⁴ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kinalliq Region, Nunavut*.

¹¹⁵ NPC, *Keewatin Regional Land Use Plan*.

¹¹⁶ NPC, *Keewatin Regional Land Use Plan*.

Le tableau ci-après présente le nombre de nouveaux projets de recherche menés dans le Nord au titre du Fonds pour l'étude de l'environnement, avec le financement accordé, que le ministre a approuvés sur la base des recommandations du Conseil de gestion du Fonds pour l'étude de l'environnement :

Tableau 17 – Nombre de projets de recherche menés dans le Nord au titre du Fonds pour l'étude de l'environnement et financement correspondant

Exercice	Nombre de nouveaux projets de recherche	Niveau de financement approuvé
2014	6	323 916 \$
2013	5	1 995 000 \$
2012	2	920 000 \$
2011	2	883 397 \$
2010	2	1 201 537 \$
Totaux	11	4 999 934 \$

Source : Pétrole et gaz du Nord – Rapports annuels 2010-2014.

Les redevances perçues par le Fonds pour l'étude de l'environnement auprès des entreprises d'exploitation dans le Nord (y compris les redevances et les redevances rétroactives) sont les suivants :

2014 – 112 094 \$
 2013 – 3 224 121 \$
 2012 – 977 543 \$
 2011 – 895 053 \$
 2010 – 1 389 012 \$

(Source : Rapports annuels du Fonds pour l'étude de l'environnement)

Autres travaux de recherche

La Direction des ressources minérales et pétrolières contribue à orienter la recherche scientifique financée par le gouvernement fédéral et liée aux activités pétrolières et gazières sur les terres domaniales, en représentant l'AANC au Comité sur le portefeuille Pétrole et gaz des régions pionnières, qui englobe Ressources naturelles Canada et d'autres ministères et organismes fédéraux.

La Direction des ressources minérales et pétrolières collabore par ailleurs avec le secteur privé, les milieux universitaires, les collectivités autochtones et d'autres ministères fédéraux pour entamer des travaux de recherches scientifiques à l'appui de la gestion des ressources du Nord et de la prise de décision réglementaire. Par exemple, elle participe à un projet conjoint de l'industrie qui vise à compiler les données existantes sur les caractéristiques de la glace afin d'améliorer nos connaissances sur les besoins et exigences techniques s'appliquant aux activités pétrolières et gazières dans la mer de Beaufort.

Outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières

AANC a lancé l'outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières en 2009 pour appuyer les consultations menées en vue des demandes de désignation. Cet outil est un système d'information géographique interactif en ligne dont les données proviennent de sources spécialisées. L'outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières produit des cartes sur la sensibilité environnementale et socio-économique pour certains écosystèmes choisis et des cartes sur le potentiel géologique. Il a d'abord été prévu pour la partie sud de la mer de Beaufort. Ce n'est qu'en 2011 que sa portée a été élargie à la grandeur de l'Arctique.

L'outil de gestion de l'environnement et des ressources pétrolières a pour objectif d'améliorer la planification de l'octroi des droits et la prise de décision s'y rapportant, d'accroître les échanges d'information avec les groupes autochtones du Nord et d'autres intervenants, et d'informer les entreprises qui envisagent d'acquies des permis d'exploration sur les zones vulnérables potentielles pour lesquelles elles devront faire des efforts particuliers afin d'atténuer les effets. À l'heure actuelle, les thèmes environnementaux cartographiés incluent les ours polaires, les baleines boréales, les bélougas, les oiseaux migrateurs, les phoques annelés et les caribous de Peary. Les régions vulnérables sur le plan socio-économique sont déterminées à partir de renseignements découlant de la chasse traditionnelle. Ces cartes ont été retravaillées et mieux définies en collaboration avec des partenaires de gestion des ressources.

Protection de l'environnement

Un certain nombre de lois fédérales s'appliquent également à la protection de l'environnement au Nunavut, notamment : la *Loi sur les terres territoriales*, la *Loi sur les eaux du Nunavut* et le Tribunal des droits de surface du Nunavut, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, la *Loi sur les explosifs*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les espèces en péril*, et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*¹¹⁷. Il semble toutefois que le gouvernement fédéral devrait assurer une présence plus forte au Nunavut pour une bonne application de ces lois. Selon les personnes interrogées et la revue de la documentation, il y aurait des problèmes au niveau de l'exécution de la loi pouvant mener à des situations de non-conformité aux exigences environnementales et à des lacunes dans le cadre des processus de réglementation¹¹⁸. De plus, il a été souligné que les petites et nouvelles entreprises d'exploitation des ressources trouvent difficile de respecter la réglementation environnementale en raison de leurs capacités limitées, circonstances qui peuvent mener à l'abandon des sites et à leur contamination¹¹⁹. Il sera déterminant de continuer la surveillance de ces enjeux à l'avenir.

¹¹⁷ Stratos, Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut.

¹¹⁸ Stratos, *Mineral Resource Development Profile: Kivalliq Region, Nunavut*.

¹¹⁹ CBC News, *Shear Diamonds seeks a buyer as Jericho mine languishes*, 2013, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/shear-diamonds-seeks-a-buyer-as-jericho-mine-languishes-1.2471484>

Il est primordial qu'AANC parvienne à un équilibre entre ses multiples rôles qui visent à la fois à encourager le développement des ressources et assurer la gérance environnementale.

L'industrie fait de plus en plus l'objet d'une surveillance du public quant à ses pratiques environnementales et sociales, avec une pression accrue exercée par les politiques environnementales et réglementaires destinées à garantir une exploitation durable des ressources¹²⁰. Il est délicat de maintenir l'équilibre entre la gérance environnementale, l'exploitation traditionnelle des ressources et le développement économique dans le Nord, en raison des liens intimes qu'entretiennent les collectivités locales avec l'environnement. Le développement des ressources du Nord a des effets bénéfiques, notamment au niveau des infrastructures et des perspectives commerciales. Toutefois, comme il en a été question plus haut, ces activités ont également des répercussions défavorables sur l'environnement et sur les valeurs traditionnelles des collectivités locales, dont la culture, la spiritualité et les modes de vie sont tributaires des milieux naturels. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il faudrait réévaluer le rôle d'AANC dans la promotion du développement des ressources, étant donné qu'il est également responsable du mieux-être des populations autochtones et de la sécurité environnementale. L'une d'entre elles a précisé que l'on devrait revoir les priorités, car le développement économique semblait souvent recevoir plus d'attention du ministère que le mieux-être des résidents du Nord et des peuples autochtones, ainsi que la protection des écosystèmes. D'autres ont ajouté que le double mandat du ministère à titre de promoteur et de protecteur était souvent contradictoire et que celui-ci devrait réévaluer qui sont les bénéficiaires du programme. Ces conclusions se retrouvent dans le rapport de 2012 intitulé Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord, qui a établi qu'AANC était considéré à la fois comme le propriétaire des terres et le responsable du développement du Nord et que cette perception créait une confusion quant aux rôles et aux responsabilités.

6.2 Pratiques exemplaires et enseignements tirés

Les principaux informateurs, les personnes interrogées et la revue de la documentation et des publications ont permis d'établir les pratiques exemplaires ci-après aux fins d'examen :

- Coordination de la recherche scientifique et mise en commun des résultats – les personnes interrogées ont indiqué que l'information géoscientifique, les données de référence environnementales et la surveillance des effets cumulatifs accessibles au public étaient utiles pour l'industrie et les collectivités. Les efforts déployés pour coordonner cette recherche et mettre les résultats en ligne ont été cités de nombreuses fois comme une pratique exemplaire. En particulier, l'Évaluation environnementale régionale de Beaufort et le partage de l'information géoscientifique sur le site Web de la Nova Scotia Offshore Board ont également été considérés comme de bonnes pratiques. L'Évaluation environnementale régionale de Beaufort, par exemple, a permis de combler de grandes lacunes dans les données régionales. Par ailleurs, son modèle de gouvernance est jugé inclusif, et les collectivités ont été tenues régulièrement informées et ont participé à des ateliers et des séances d'information.

¹²⁰ Revue de la documentation

- Planification de l'aménagement du territoire – les personnes interrogées ont fait remarquer que la planification de l'aménagement du territoire est un outil utile pour parvenir à un accord entre toutes les parties prenantes dans ce domaine et, par conséquent, est susceptible de simplifier grandement les processus d'approbation des projets d'exploitation des ressources pétrolières et minérales. Les personnes interrogées ont toutefois souligné que ces plans devaient être établis de manière adéquate pour veiller à ce que le zonage n'entre pas en conflit avec les règlements préétablis.
- Mine Training Society – la Mine Training Society, de Yellowknife, a été démarrée par l'industrie, puis financée conjointement par le gouvernement. Cette société de formation collabore avec l'industrie et les groupes autochtones en vue de rechercher et de former des candidats pour des postes dans le secteur minier. Les personnes interrogées ont affirmé qu'il était déterminant de prendre en considération les points de vue de l'industrie dans le cadre d'un tel programme afin de s'assurer que les formations sont en accord avec les conditions réelles. La Mine Training Society a formé plus de 3 300 personnes et facilité l'embauche de 1 100 employés (cinq pour cent de la main-d'œuvre des Territoires du Nord-Ouest); les personnes interrogées ont toutefois ajouté qu'il était nécessaire que les coûts soient partagés avec le gouvernement afin de veiller à la viabilité de telles organisations.
- Groupe des services à la clientèle et des relations avec les communautés – la création de ce groupe dans les Territoires du Nord-Ouest découle d'un enseignement tiré du transfert des responsabilités au Yukon. Initialement hébergé par AANC, le groupe a été déplacé dans le cadre du transfert des responsabilités au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Il joue le rôle d'aiguilleur, en aidant les groupes autochtones, les partenaires industriels et d'autres intervenants à entrer en contact avec les personnes voulues au sein du gouvernement. Ce type de service contribue dans une certaine mesure à diminuer la confusion liée aux régimes de réglementation lorsqu'il y a de nombreux intervenants. Il a été souligné que le groupe est tellement connu qu'on lui demande souvent des informations dans d'autres domaines, comme la santé et le logement. Cela montre combien il peut être utile de disposer d'une équipe expressément chargée d'aider à s'orienter dans les méandres des services gouvernementaux.
- Communication des pratiques exemplaires aux entreprises – il a été souligné qu'étant donné les relations qu'entretient AANC à la fois avec les gouvernements autochtones et l'industrie, le ministère se trouvait dans une position unique pour savoir quelles sont les conditions à mettre en place pour l'embauche locale, les formations et les ententes sur les répercussions et les avantages et pour communiquer l'information aux autres entreprises. Cet élément a été discuté compte tenu du fait que la mise de l'avant de situations où l'industrie et les groupes autochtones se sentent tous deux à l'aise permet d'accroître l'efficacité du processus d'approbation des projets.
- Processus réglementaire centralisé – les personnes interrogées au Yukon et au Nunavut ont indiqué que leurs régimes réglementaires étaient souvent jugés de manière favorable par l'industrie. Au Yukon, cela est dû au rôle de l'Office d'évaluation environnementale et socio-économique du Yukon, qui est l'organisme central de réglementation pour les projets d'exploitation des ressources. En revanche, les personnes interrogées dans les Territoires du Nord-Ouest ont souligné les problèmes importants que pouvait causer le fait de naviguer

d'un organisme de réglementation à l'autre et d'une approche à l'autre selon la partie du territoire où se trouvent les ressources.

- Règlement des revendications territoriales – D'après les personnes interrogées et la revue de la documentation, les revendications territoriales non réglées compliquent le processus réglementaire. Comme dans le cas de la planification de l'aménagement du territoire, régler les revendications territoriales rassure les groupes autochtones et facilite l'approbation des projets pour l'industrie, car ceux-ci se fondent sur les dispositions des revendications territoriales relatives à l'exploitation des ressources.
- Appui en matière de préparation des collectivités – Un certain nombre de personnes interrogées ont indiqué qu'aider les collectivités à se préparer bien avant le lancement des projets leur permet de prendre des décisions avisées plus facilement et de profiter des avantages éventuels. Le financement sert diverses fins, notamment l'organisation de réunions communautaires pour fournir de l'information sur les différentes étapes des projets d'exploitation, la participation de coordonnateurs communautaires et la planification approfondie. De nombreux informateurs clés ont souligné l'importance d'aider les collectivités à se préparer afin de leur permettre d'optimiser les avantages des projets.

7. Conclusions et recommandations

Les sections ci-après récapitulent les conclusions de l'évaluation et les raisons qui motivent les recommandations.

7.1 Conclusions

L'évaluation a porté sur la pertinence, le rendement ainsi que la conception et l'exécution du sous-programme Pétrole et minéraux de 2010-2011 à 2013-2014 selon les exigences de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor pour ce qui est d'évaluer les dépenses du programme tous les cinq ans. Le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest a aussi été étudié dans le cadre des activités du sous-programme au cours des cinq dernières années, principalement en vue d'établir des pratiques exemplaires, de tirer des enseignements et de proposer des recommandations pour la gestion continue du sous-programme Pétrole et minéraux au Nunavut, dans la zone extracôtière de l'Arctique et dans certaines parties des Territoires du Nord-Ouest.

Pertinence

L'évaluation a permis de conclure que le gouvernement devrait participer de manière générale à l'exploitation des ressources dans le Nord canadien. Cela est important pour reconnaître les titres de l'industrie, faciliter la prospection et mettre à profit les redevances ainsi que les avantages pour les collectivités. L'évaluation a confirmé qu'AANC a le mandat voulu pour accomplir ces tâches, et qu'effectuer ce travail de manière efficace est une priorité énoncée par le gouvernement.

Il est toutefois évident que le rôle du ministère évolue par suite du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest et de la participation croissante de partenaires comme CanNor. AANC joue divers rôles outre les fonctions essentielles décrites ci-dessus, et l'évolution du contexte offre au ministère l'occasion d'éclaircir ses rôles et responsabilités avec ses partenaires.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord clarifie et communique son rôle dans le contexte du développement des ressources pétrolières et minérales.

Rendement

Le sous-programme atteint généralement ses objectifs de rendement dans chacune de ces activités de base. Cependant, ces objectifs sont étroitement liés à des facteurs externes comme le prix des matières premières et la disponibilité de l'infrastructure. Comme ces facteurs échappent au contrôle du programme, toute initiative supplémentaire mise en œuvre par le programme pour compenser doit être encouragée. C'est pourquoi la coordination et la diffusion efficaces de la recherche géoscientifique ont été soulignées durant toute l'évaluation comme moyens de continuer à faciliter l'exploration dans le contexte actuel de coûts élevés et de faible prix des matières premières.

Recommandation : Il est recommandé qu'AANC continue de travailler avec des partenaires pour soutenir la recherche géoscientifique, tout en maximisant la valeur d'autres recherches scientifiques dans le Nord par la coordination et la diffusion.

Les évaluateurs ont constaté peu de préoccupations à l'égard du régime des redevances, qui existe de longue date et est bien accepté par l'industrie. Cependant, plusieurs sources ont évoqué la possibilité d'utilisation plus stratégique des redevances et dans le contexte des améliorations continues envisagées par le programme, les options présentées dans l'évaluation doivent être explorées.

L'évaluation a également révélé que le sous-programme assure de substantiels avantages aux collectivités notamment sur le plan de l'emploi, des occasions d'affaires et de l'infrastructure existante. Cependant, on s'inquiète de ce que les collectivités ne peuvent pas exploiter pleinement le potentiel de ces avantages en raison de facteurs comme les lacunes en matière de formation ou d'alphabétisation. Par conséquent, l'utilisation coordonnée de ressources de renforcement des capacités avec CanNor est recommandée afin de continuer le travail en vue d'obtenir le résultat stratégique *d'autonomie, prospérité et bien-être des gens et des collectivités du Nord*.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord clarifie les rôles respectifs de CanNor et d'AANC pour solliciter l'adhésion de partenaires en matière de développement des capacités, en assurant une démarche coordonnée dans l'exploitation des occasions.

Efficiences et économie

Au cours de la période soumise à l'évaluation, d'importantes modifications ont été apportées à la structure du sous-programme Pétrole et minéraux; par exemple, un certain nombre de réformes ont été apportées aux régimes de réglementation dans le Nord. Bien que ces réformes visaient à améliorer l'efficacité, il sera important de surveiller leur efficacité future du point de vue de tous les groupes d'intérêt.

De plus, la réduction du déficit a rendu problématique la dotation en personnel et limité l'établissement de relations en personne qui est nécessaire au travail dans le Nord. Compte tenu de cette réalité future, il est important de s'assurer que le sous-programme dispose des moyens nécessaires pour bien gérer son information. Par conséquent, le personnel du programme devrait profiter de l'occasion pour réexaminer les pratiques de technologies de l'information et de gestion de l'information pour s'assurer qu'il dispose des outils les plus efficaces pour gérer l'information et les relations à distance.

Recommandation : Il est recommandé que l'Organisation des affaires du Nord explore des options intégrées de gestion de l'information et de prise de décision en matière de territoire, de gestion de l'environnement et de concessions de ressources.

Le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest a été perçu comme un pas dans la bonne direction pour y faciliter le travail dans le secteur pétrolier et minier, étant donné qu'il fait appel aux connaissances locales dans le processus décisionnel. Cependant, il a été souligné pendant l'évaluation que le travail de renforcement des capacités du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est toujours en cours et que beaucoup de travail doit encore être fait pour modifier les lois et règlements, ainsi que le personnel pour veiller à ce que ce travail soit effectué de façon efficace et efficiente. Sur une note similaire, plusieurs personnes interrogées ont déclaré que dans leur travail quotidien sur le pétrole et les minéraux au Nunavut, elles doivent être conscientes des préparatifs nécessaires pour le transfert de ce portefeuille au gouvernement du Nunavut.

Autres questions d'évaluation

Enfin, l'évaluation a relevé un certain nombre de répercussions inattendues pouvant découler du développement des ressources. Bien que ces répercussions échappent au contrôle du programme, il est important de les comprendre et de veiller à ce que toutes les précautions possibles soient prises. Ainsi, des pratiques exemplaires comme le financement par AANC de la recherche environnementale, des organismes comme la Mine Training Society qui aide les collectivités à tirer profit des avantages et la clarification continue des exigences de consultation peuvent aider à atténuer ces répercussions dans le futur.

Malgré les défis indiqués ci-dessus, le sous-programme *Pétrole et minéraux* facilite d'importantes occasions. Compte tenu du problème des mandats multiples d'AANC du développement des ressources, de la gérance environnementale et du bien-être des collectivités, il est crucial qu'AANC travaille aux thèmes présentés dans cette évaluation : définition claire des rôles et responsabilités respectifs des partenaires, partage d'information exhaustif entre toutes les parties, régime de réglementation qui fonctionne pour toutes les parties et un sous-programme qui réponde aux besoins de tous les intéressés.

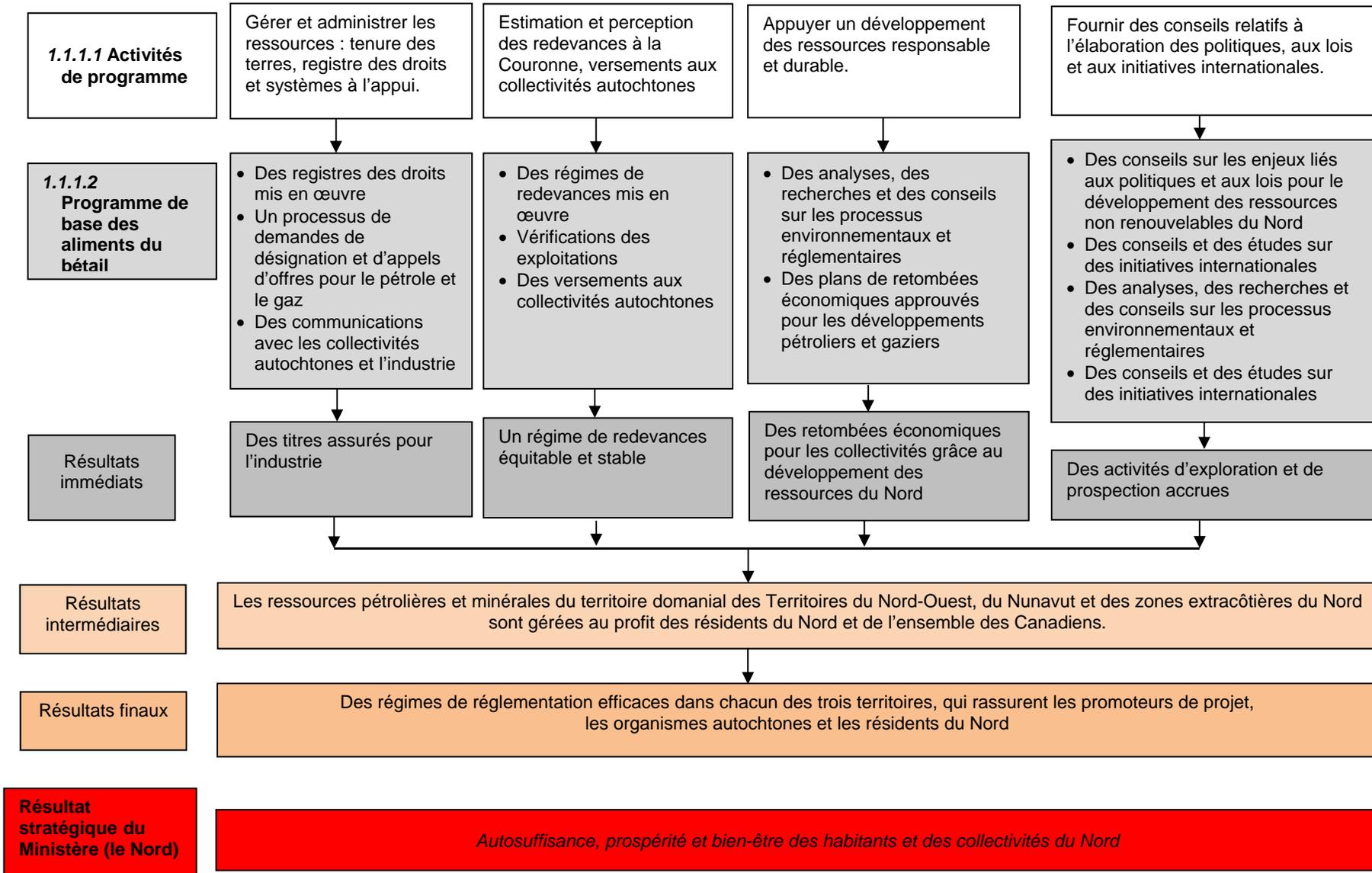
7.2 Recommandations

Il est recommandé que :

1. L'Organisation des affaires du Nord clarifie et communique son rôle dans le contexte du développement des ressources pétrolières et minérales.
2. L'Organisation des affaires du Nord clarifie les rôles respectifs de CanNor et d'AANC pour solliciter l'adhésion de partenaires en matière de développement des capacités, en assurant une démarche coordonnée dans l'exploitation des occasions.
3. L'Organisation des affaires du Nord explore des options intégrées de gestion de l'information et de prise de décision en matière de territoire, de gestion de l'environnement et de concessions de ressources.
4. L'Organisation des affaires du Nord continue de travailler avec des partenaires pour soutenir la recherche géoscientifique, tout en maximisant la valeur d'autres recherches scientifiques dans le Nord par la coordination et la diffusion.

Annexe A – Modèle logique de Pétrole et minéraux

MODÈLE LOGIQUE



Annexe B – Description des régimes de réglementation

Les processus d'évaluation environnementale et d'attribution de permis applicables aux grands projets dans le Nord s'appuient sur quatre régimes de réglementation distincts : celui de la région du Yukon; celui de la région des Territoires du Nord-Ouest et de la vallée du Mackenzie; celui de la région des Territoires du Nord-Ouest et de la région désignée des Inuvialuit; et celui de la région du Nunavut¹²¹.

L'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, mis sur pied en application de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, doit effectuer l'examen préalable des projets de développement dans la région du Yukon durant le processus d'évaluation environnementale¹²². Les organes décisionnels, constitués des gouvernements ou organismes fédéraux, territoriaux ou des Premières Nations détenant des pouvoirs relatifs au projet, peuvent accepter, rejeter ou modifier la recommandation de l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon sur la poursuite du projet avec ou sans étude.

La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* régit le processus d'évaluation des répercussions environnementales dans la région des Territoires du Nord-Ouest et de la vallée du Mackenzie¹²³. La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* commence ce processus en régissant la délivrance d'un permis d'utilisation des terres ou des eaux dans les régions qui ne sont pas visées par un règlement des revendications territoriales, ainsi que dans les cas d'utilisation transfrontalière des terres et des eaux. L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie effectue ensuite une évaluation environnementale afin de déterminer si le projet pourrait soulever des préoccupations du grand public ou avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement. Si l'évaluation environnementale n'est pas concluante ou prévoit d'importantes répercussions sur l'environnement, l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie nomme un comité d'examen pour examiner plus en détail les répercussions sur l'environnement.

Deux instruments législatifs régissent les processus d'évaluation environnementale dans la région désignée des Inuvialuit des Territoires du Nord-Ouest : la *Convention définitive des Inuvialuit* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*¹²⁴. Pour les projets au large dans la mer de Beaufort, les évaluations environnementales peuvent exiger un examen à la fois en vertu de la *Convention définitive des Inuvialuit* et en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, permettant une coordination afin de créer une évaluation environnementale qui réponde aux deux séries d'exigences législatives. La *Convention définitive des Inuvialuit* a mené à l'établissement du Comité d'étude des répercussions environnementales, responsable de l'examen préliminaire afin de déterminer les répercussions négatives possibles d'un projet sur l'environnement, et du Conseil d'examen des répercussions environnementales, chargé de l'évaluation des répercussions sur l'environnement et de l'examen public des projets.

¹²¹ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*, novembre 2013, <http://www.cannor.gc.ca/fra/1384969897397/1384969918857>

¹²² CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

¹²³ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

¹²⁴ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

L'article 12 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, par la création de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, régit les processus d'évaluation des répercussions environnementales dans la région du Nunavut¹²⁵. La Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions examine d'abord les projets afin de déterminer si une analyse plus exhaustive est nécessaire et, en fonction de cet examen, prend l'une des quatre décisions possibles suivantes : 1) l'approbation du projet, à certaines conditions; 2) l'évaluation complète des répercussions environnementales ou socioéconomiques; 3) le renvoi de la proposition au promoteur pour obtenir des éclaircissements; et 4) la modification ou l'abandon du projet. Si une proposition doit être soumise à un examen, celui-ci peut être effectué aux termes de la partie 5 par la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions ou aux termes de la partie 6 par une commission d'évaluation environnementale fédérale. Si le ministre responsable autorise la mise en œuvre d'un projet, ce dernier passe à l'étape du processus d'octroi de permis régi par l'Office des eaux du Nunavut en vertu de l'article 13 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

- Examen aux termes de la partie 5 : la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions effectue une évaluation des répercussions environnementales et socioéconomiques afin de déterminer si le projet devrait être autorisé et, dans l'affirmative, sous quelles conditions. Le ministre responsable peut alors rejeter, accepter ou renvoyer le rapport à la Commission¹²⁶.
- Examen aux termes de la partie 6 : la commission d'évaluation environnementale fédérale, dont les membres sont nommés par le ministre de l'Environnement, effectue une évaluation des répercussions environnementales et socioéconomiques afin de déterminer si le projet devrait être autorisé et, dans l'affirmative, sous quelles conditions. L'examen est alors soumis au ministre responsable, qui peut rejeter, accepter ou renvoyer le rapport à la Commission¹²⁷.

D'autres documents nationaux consultés touchaient la responsabilité d'AANC dans la gestion et la réglementation du développement des ressources pétrolières et minérales dans le Nord :

- La *Loi sur l'expropriation* permet au gouvernement fédéral d'exproprier le titre de secteurs d'activités pétrolières et gazières.
- La *Loi sur l'amélioration de la réglementation au Yukon et au Nunavut* a modifié la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* et la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut* pour améliorer les processus de réglementation dans le Nord. Des améliorations ont été apportées pour accroître l'efficacité du processus d'évaluation environnementale de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* et pour rationaliser l'octroi de permis et prévoir certains outils d'application de la loi en vertu de la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut*.
- La *Loi sur l'emploi et la croissance dans le Nord* régit la planification de l'aménagement du territoire et les processus d'évaluation environnementale au Nunavut afin d'assurer une meilleure certitude réglementaire, d'accroître la confiance des investisseurs et de renforcer l'autonomie du Nord.
- La *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* régit la planification de l'aménagement du territoire et les processus d'évaluation environnementale, afin d'améliorer l'efficacité et la prévisibilité du régime de réglementation.
- La *Loi sur l'Office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest* offre un mécanisme clair, uniforme et de règlement des différends.

¹²⁵ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

¹²⁶ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

¹²⁷ CANNOR, *Systèmes de réglementation dans le Nord*.

Annexe C – Organisations concernées

Institutions	Description du rôle et des responsabilités
<i>Institutions nationales</i>	
Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) (auparavant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)	En vertu de la <i>Loi sur les terres territoriales</i> (et de ses règlements, comme le <i>Règlement sur l'exploitation minière au Nunavut</i>), AANC est responsable de l'administration des droits des terres publiques (surface et sous-sol) au Nunavut. Les droits acquis, c'est-à-dire les droits miniers remontant à avant l' <i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut</i> , sont détenus par AANC jusqu'à ce que le détenteur les cède à Nunavut Tunngavik Inc. AANC administre également les droits à la terre et à l'eau, délivre des permis d'utilisation des eaux, des permis d'utilisation des terres et des baux fonciers, et assure l'application des conditions liées à la <i>Loi sur les terres territoriales</i> et à la <i>Loi sur les eaux du Nunavut</i> et le <i>Tribunal des droits de surface du Nunavut</i> .
Ressources naturelles Canada	RNC fournit de la recherche géoscientifique et des renseignements cartographiques pour le développement des ressources du Nord. Collabore avec AANC, le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, CanNor.
Environnement Canada	Environnement Canada soutient l'examen des projets dans le Nord par de l'expertise technique et scientifique. Il est tenu de fournir de l'expertise aux commissions du Nord en vertu de la loi et des accords sur les revendications territoriales. De plus, il rencontre les promoteurs, les collectivités et les autres groupes d'intérêt pour assurer des résultats optimaux des évaluations environnementales.
Transports Canada	Transports Canada est responsable de la gestion et de la réglementation des eaux côtières et intérieures, ainsi que de la sûreté et de la sécurité de l'aviation et du transport maritime, du transport des marchandises dangereuses, de la sécurité routière et de la sécurité ferroviaire.
Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor)	CanNor est responsable de la coordination des ministères fédéraux dans le Nord et assure le financement du développement économique et de la formation. Le Bureau de gestion des projets nordiques de CanNor soutient l'industrie et les collectivités en fournissant des conseils sur le processus prévu par la réglementation.
Office national de l'énergie	L'Office national de l'énergie est un organisme de réglementation fédéral indépendant chargé de réglementer l'industrie de l'énergie de compétence fédérale. La <i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i> et la <i>Loi fédérale sur les hydrocarbures</i> définissent les responsabilités de l'Office dans le secteur du pétrole et des minéraux sur les terres publiques non régies par des accords fédéraux ou provinciaux. Certaines lois fédérales, comme la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i> , la Convention définitive des Inuvialuit et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut exigent que l'Office national de l'énergie effectue des évaluations environnementales.
Commission géologique du Canada	Relevant du Secteur des sciences de la Terre de Ressources naturelles Canada, la Commission géologique du Canada est l'organisme national

	de renseignements et recherches géoscientifiques et établit une base de données géologiques générales pour permettre à l'industrie des minéraux de planifier des enquêtes détaillées.
<i>Institutions du Yukon</i>	
Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon	L'Office a été créé en vertu de l'Accord-cadre définitif pour veiller à ce que les examens préalables et examens obligatoires de projet soient effectués, et pour formuler des recommandations relatives aux répercussions environnementales ou socioéconomiques négatives des projets.
Office des droits de surface du Yukon	Créé en vertu de l'Accord-cadre définitif, de la <i>Loi sur l'Office des droits de surface du Yukon</i> et de la <i>Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon</i> pour régler les différends sur les questions touchant les droits de surface et du sous-sol après négociation entre les parties.
Commissaire et administrateur du Yukon	Ce poste a été créé en vertu de la <i>Loi sur le Yukon</i> , et son titulaire intervient conformément aux instructions du gouverneur en conseil ou du ministre d'AANC. En raison du transfert de responsabilités, le commissaire fait plutôt office de lieutenant-gouverneur provincial.
Commission du règlement des différends du Yukon	Créée en vertu de l'Accord-cadre définitif et de la <i>Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon</i> , pour régler les différends conformément aux accords sur les revendications, ou aux lois sur les questions touchant l'interprétation ou l'application des accords, ou sur des questions stipulées par les accords.
Comité de la politique de formation du Yukon	Créé en vertu de l'Accord-cadre définitif et de la <i>Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon</i> pour aider les Premières Nations du Yukon à recevoir de la formation pour mettre en œuvre les accords et profiter des occasions économiques découlant de la mise en œuvre de ces accords.
Porcupine Caribou Management Board (en anglais seulement)	Créé par décret en conseil pour fournir des conseils et des recommandations aux gouvernements et aux utilisateurs traditionnels des ressources de caribou pour assurer la conservation et la gestion de la harde de caribous de la Porcupine.
<i>Institutions des Territoires du Nord-Ouest</i>	
Institutions de gouvernance des Gwich'in Office des terres et des eaux Conseil d'arbitrage Conseil régional d'aménagement Conseil des ressources renouvelables	<p>Les institutions de gouvernance des Gwich'in ont été établies en vertu de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in; toutes les institutions, à l'exception du Conseil d'arbitrage, ont également été établies en vertu de la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>.</p> <p>L'Office des terres et des eaux réglemente l'utilisation des terres et des eaux dans toute la région visée par l'entente avec les Gwich'in, en délivrant des licences et des permis, en tenant des audiences publiques et en veillant à la surveillance de la conformité.</p> <p>Le Conseil d'arbitrage règle les différends en vertu de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in. Dans la région visée par l'entente avec les Gwich'in, les différends relatifs aux droits de surface</p>

	<p>peuvent être renvoyés au Conseil d'arbitrage en l'absence des membres de l'Office des droits de surface.</p> <p>L'Office gwich'in d'aménagement territorial est responsable de toute la planification de l'utilisation des terres et de l'eau dans la région visée par l'entente avec les Gwich'in.</p> <p>Le Conseil des ressources renouvelables des Gwich'in gère les ressources fauniques de la région visée par l'entente avec les Gwich'in en établissant des politiques, et en proposant des règlements sur la récolte et sur les activités commerciales liées à la récolte et aux services de guides et de pourvoyeurs. Il approuve les plans de gestion et de protection de la ressource faunique, désigne des secteurs et approuve les lignes directrices en matière de gestion, entre autres choses.</p>
<p>Institutions de gouvernance des Inuvialuits</p> <p>Commission d'arbitrage des Inuvialuits</p> <p>Bureau d'examen des répercussions environnementales</p> <p>Comité d'étude des répercussions environnementales</p>	<p>Les institutions de gouvernance des Inuvialuits ont été établies en vertu de la <i>Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique</i> adoptée en 1984.</p> <p>La Commission d'arbitrage des Inuvialuits a compétence pour trancher toute différence de sens, d'interprétation, d'application ou de mise en œuvre de l'accord final conclu par les Inuvialuit, l'industrie ou le gouvernement du Canada.</p> <p>Le Bureau d'examen des répercussions environnementales effectue l'examen public des projets d'aménagement dont lui fait part le Comité d'étude des répercussions environnementales, et exprime des recommandations quant aux mesures correctives ou d'atténuation à appliquer, le cas échéant.</p> <p>Le Comité d'étude des répercussions environnementales étudie les propositions de développement afin de déterminer si elles sont susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur l'environnement ou sur l'exploitation des ressources fauniques dans la région visée par le règlement avec les Inuvialuits.</p>
<p>Conseil du bassin du fleuve Mackenzie</p>	<p>Le Conseil a été établi en vertu de l'Entente-cadre sur les eaux transfrontalières du bassin du Mackenzie. Son mandat consiste à superviser la mise en œuvre de l'Entente.</p>
<p>Institutions de gouvernance de la vallée du Mackenzie</p> <p>Bureau d'examen des répercussions environnementales</p> <p>Office des terres et des eaux</p>	<p>Les institutions de gouvernance de la vallée du Mackenzie ont été établies en vertu de la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>.</p> <p>Le Bureau d'examen des répercussions environnementales est le principal responsable de l'évaluation et de l'examen des répercussions environnementales des projets de développement dans la vallée du Mackenzie. Il veille à ce que le point de vue des peuples autochtones et les répercussions sur l'environnement soient pris en compte avant le début des travaux de développement.</p>

	<p>L'Office des terres et des eaux traite les demandes d'utilisation des terres et des eaux transfrontalières, délivre des permis et des licences à l'extérieur des régions visées par des ententes sur les revendications territoriales, et donne des éclaircissements sur les politiques et les questions relatives à l'utilisation des terres et des eaux, et aux dépôts de déchets.</p>
<p>Institutions de gouvernance du Sahtu Conseil d'arbitrage Office des terres et des eaux Conseil régional d'aménagement Conseil des ressources renouvelables</p>	<p>Les institutions de gouvernance du Sahtu ont été établies en vertu de la <i>Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu</i> adoptée en 1994.</p> <p>Conformément à l'Entente sur la revendication territoriale globale, le Conseil d'arbitrage règle les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'Entente ou à des questions visées par l'Entente.</p> <p>L'Office des terres et des eaux réglemente l'utilisation des terres et des eaux dans toute la région visée par l'Entente avec les peuples du Sahtu, en délivrant des licences et des permis, en tenant des audiences publiques et en effectuant la surveillance de la conformité.</p> <p>L'Office d'aménagement territorial est responsable de la planification de l'utilisation des terres et de l'eau dans la région visée par l'entente avec les peuples du Sahtu. Il propose des modifications aux plans, le cas échéant, et s'assure du respect de ces plans.</p> <p>Le Conseil des ressources renouvelables établit des politiques et propose des règlements sur la récolte et sur les activités commerciales liées à la récolte et aux services de guides et de pourvoyeurs, approuve les plans de gestion et de protection de la ressource faunique, désigne des secteurs et approuve les lignes directrices en matière de gestion, entre autres choses.</p>
<p>Institutions de gouvernance du peuple Tlicho Administrateur du règlement des différends</p>	<p>Les institutions de gouvernance du peuple Tlicho ont été créées en vertu de l'Accord tlicho. Conformément à cet accord, il incombe à l'administrateur du règlement des différends de régler les différends, d'assurer la médiation et de favoriser la discussion sur les questions relatives à l'interprétation ou à l'application de l'Accord ou à des questions visées par l'Accord.</p>
<p>Institutions de gouvernance de la région de Wek'èezhii Office des terres et des eaux Conseil des ressources renouvelables</p>	<p>Les institutions de gouvernance du Wek'èezhii ont été créées en vertu de l'Accord tlicho. L'Office des terres et des eaux a également été créé par la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>.</p> <p>L'Office des terres et des eaux réglemente l'utilisation des terres et des eaux ainsi que les dépôts de déchets dans la région de Wek'èezhii visée par l'Accord, sauf dans les sites administrés par Parcs Canada. Il le fait en délivrant des licences et des permis, en tenant des audiences publiques et en surveillant la conformité.</p>

	Le Conseil des ressources renouvelables établit des politiques et propose des règlements sur la récolte et sur les activités commerciales liées à la récolte et aux services de guides et de pourvoyeurs, approuve les plans de gestion et de protection de la faune, désigne des secteurs et approuve les lignes directrices en matière de gestion, entre autres choses.
Programme de surveillance des répercussions cumulatives	Ce programme a été créé en vertu de la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i> et pour répondre à une exigence énoncée dans les ententes relatives aux revendications territoriales conclues avec les Gwich'in et les peuples du Sahtu et dans l'Accord tlicho. Il a pour but de promouvoir la gestion et l'intendance de l'environnement par la surveillance et l'évaluation des répercussions, en assurant l'orientation et la coordination des initiatives de surveillance et de recherche et en veillant à ce que la collecte, la gestion et l'analyse de données réglementaires et scientifiques et de connaissances traditionnelles, ainsi que la production de rapports sur ces données et ces connaissances, s'effectuent de manière efficace et efficiente.
<i>Institutions du Nunavut</i>	
Nunavut Tunngavik Inc.	La société Nunavut Tunngavik Inc. assure la représentation juridique des Inuits dans le cadre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui garantit leur bien-être économique, social et culturel. La Nunavut Tunngavik Inc. détient des droits sur le sous-sol des terres inuites par l'entremise du ministère responsable des terres et des ressources. La Nunavut Tunngavik Inc. est responsable de l'octroi des droits d'exploration et de l'administration des revenus provenant des titres miniers dans les terres inuites et elle touche les redevances, dont l'usage est déterminé par les organisations inuites régionales, ou désignées.
Kivalliq Inuit Association (KIA)	La Kivalliq Inuit Association est l'organisation inuite régionale, ou désignée, responsable de représenter les intérêts des Inuits de la région de Kivalliq. Elle administre l'utilisation des droits de surface par l'intermédiaire de son ministère des terres, conformément à l'obligation énoncée dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.
Kitikmeot Inuit Association (KIA)	La Kitikmeot Inuit Association est l'organisation inuite régionale, ou désignée au titre de l'article 19 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, responsable de représenter les intérêts des Inuits de la région de Kitikmeot. Le ministère responsable des terres, de l'environnement et du développement des ressources de la Kitikmeot Inuit Association accorde des droits de surface et d'exploitation du sous-sol sous forme de permis d'utilisation des terres. Il incombe également à la Kitikmeot Inuit Association d'assurer la surveillance environnementale des terres inuites, et de veiller à l'obtention d'avantages en compensation des répercussions environnementales, en vertu des ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuits et des ententes d'indemnisation concernant l'eau et la faune. De plus, la Kitikmeot Inuit Association représente les intérêts inuits dans le cadre des discussions associées aux décisions concernant les terres publiques.
Association inuite du	L'Association inuite du Qikiqtani est l'organisation inuite régionale, ou

Qikiqtani	désignée au titre de l'article 39 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, responsable de représenter les intérêts de la région de Qikiqtani. Il incombe au service responsable des terres et des ressources au sein de l'Association inuite du Qikiqtani d'assurer l'efficacité des processus de demande et de consultation, d'élaborer le plan d'aménagement des terres inuites et de repérer et d'analyser les problèmes associés à l'exploration et à la mise en valeur des ressources naturelles dans la région de Qikiqtani. De plus, le service des grands projets représente les intérêts des Inuits en ce qui a trait à la mine de fer de la rivière Mary, dans la terre de Baffin. Il est également responsable de l'aire marine nationale de conservation.
Conseil d'arbitrage du Nunavut	Le Conseil, créé en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, a pour mandat de résoudre les différends qui découlent de cet accord.
Comité de mise en œuvre du Nunavut	Le Comité, établi en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, supervise et dirige la mise en application de cet accord.
Tribunal des droits de surface du Nunavut	Le Tribunal des droits de surface du Nunavut est un comité indépendant qui régleme l'accès aux terres; il peut notamment mettre fin à des décrets lorsque l'utilisation des terres est modifiée sans autorisation, et déterminer la compensation à verser aux titulaires de droits de surface.
Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions	La Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions est responsable des évaluations des répercussions environnementales et socioéconomiques, et de la surveillance des modalités de certification, et il lui incombe de formuler des recommandations.
Commission d'aménagement du Nunavut	La Commission d'aménagement du Nunavut établit et met en œuvre les plans d'aménagement du territoire, et examine les demandes de projets afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux plans d'aménagement en vigueur. Les plans d'aménagement du territoire des régions de Qikiqtani et de Kivalliq sont prêts, de même que la version préliminaire de ceux de la région de Kitikmeot Ouest.
Office des eaux du Nunavut	L'Office des eaux du Nunavut assume la coresponsabilité de la réglementation relative à l'utilisation des eaux dans la région du Nunavut visée par le règlement. Il doit notamment étudier les demandes et appuyer la Commission d'aménagement du Nunavut quant aux plans d'aménagement du territoire qui ont des répercussions sur les ressources en eau.
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Le Conseil a été créé en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut afin de réglementer la récolte de la ressource faunique et d'autres activités connexes visées par l'Accord, et de diriger les travaux de recherche sur la ressource faunique et son exploitation dans la région du Nunavut visée par le règlement.
Gouvernement du Nunavut	Le ministère du Développement économique et des Transports est responsable d'élaborer des stratégies et des programmes reposant sur des pratiques de développement durable afin de favoriser le développement du secteur minier. Le gouvernement du Nunavut dispose également d'une stratégie minière, qui a servi de fondement à un

	cadre cohérent d'exploration minière.
Comités de surveillance socioéconomique	Les Comités de surveillance socioéconomique régionaux surveillent les répercussions des projets d'exploitation des ressources sur le bien-être socioéconomique des trois régions du Nunavut. Ils contribuent à l'élaboration des programmes de surveillance des projets, rédigent des rapports et publient des données sur les incidences qu'ont les projets sur la situation socioéconomique et la santé des collectivités concernées. Les Comités de surveillance socioéconomique comprennent des représentants d'AANC, du gouvernement du Nunavut, des promoteurs de projets, des corporations municipales et des organisations inuites désignées, ainsi que des aînés et des jeunes des collectivités.
Bureau géoscientifique Canada-Nunavut	Le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut fournit une expertise technique, des données géoscientifiques, des possibilités de formation et de l'information dans le domaine géoscientifique.

Annexe D – L’exploitation minière au Nunavut

Le gouvernement fédéral doit continuer de réglementer l’expansion des activités d’exploitation des ressources du Nord afin d’assurer la pérennité de l’environnement et le bien-être socioéconomique des collectivités, comme le montre l’exemple de la mine de nickel de North Rankin. La mine exploitée par la société North Rankin Nickel Mine (NRNM) a été en activité dans la région de Kivalliq de 1957 à 1962, année où elle a été fermée en raison du faible prix du nickel¹²⁸. La NRNM a alors abandonné l’infrastructure de la mine, laissant aux collectivités aux prises avec les dangers qu’elle présentait pour l’environnement, et pour la santé et la sécurité des habitants. AANC, qui a terminé l’assainissement des lieux en 2009, continue à surveiller le site¹²⁹. Le secteur de l’exploitation des ressources est un secteur instable, où la réussite des projets dépend de diverses variables externes. Au moment où les projets d’exploration et d’exploitation des ressources se multiplient, il est de plus en plus important que le gouvernement fédéral réglemente et surveille la mise en valeur des ressources, afin de réduire au minimum les répercussions négatives qu’elle peut avoir sur l’environnement et sur les habitants du Nord.

La mine d’or de Meadowbank exploitée par la société Agnico Eagle se trouve en territoire inuit, près de Baker Lake, dans la région de Kivalliq. Jusqu’à récemment, cette mine, dont l’exploitation a commencé en 2010, était la seule mine en activité au Nunavut¹³⁰. Aujourd’hui, on exploite également la mine d’or de Mary River. Selon les prévisions, la mine de Meadowbank produira de l’or jusqu’en 2018. Les responsables de la mine ont poursuivi des travaux d’exploration dans la région et, si on y découvre de nouveaux gisements d’or, son exploitation continuera probablement après 2018. Les réserves d’or probables sont de 2,3 millions d’onces pour 25 millions de tonnes de minerai et, jusqu’ici, la production moyenne des trois gisements est de 11 000 tonnes de minerai par jour.

Dans la région de Kivalliq, deux projets en sont aux étapes d’exploration précédant l’exploitation. La production doit démarrer sous peu par suite du projet d’exploration aurifère avancée Meliadine d’Agnico Eagle et du projet d’exploration uranifère avancée Kiggavik mené par la société AREVA. Le projet d’exploration aurifère avancée Meliadine, associé à Rankin Inlet, comprend des concessions minières publiques et des baux d’exploitation minière, ainsi que des terres inuites. La mine doit devenir opérationnelle en 2018, après la tenue d’un examen environnemental et l’établissement de processus réglementaires, et ses réserves d’or prévues sont de 2,8 millions d’onces provenant de l’extraction de 12 millions de tonnes de minerai. Le projet d’exploration uranifère avancée Kiggavik, près de Baker Lake, est en attente d’approbation, mais il pourrait être opérationnel en 2020 et durer 14 ans. Cette mine devrait pouvoir traiter quelque 44 000 tonnes de minerai d’uranium et embaucher 600 personnes.

La région de West Kitikmeot compte sept projets d’exploitation minière et de développement, qui en sont à diverses étapes du cycle de vie des mines. On a entamé le processus de clôture de deux de ces projets, ceux des mines Jericho et Lupin, et l’étape de la restauration ne saurait tarder. La mine Jericho a été fermée seulement deux ans après son ouverture, notamment en raison des coûts de transport de matériaux nécessaires aux travaux de construction. Comme la mine dépendait d’une route d’hiver, la période pendant laquelle les matériaux de construction pouvaient être acheminés

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

était très courte, ce qui a obligé la compagnie à faire venir des matériaux par avion. La société Hope Bay Mining, responsable des projets aurifères de Hope Bay et de Doris North, a effectué des travaux d'exploration sur les gisements de la région en 2011. Le projet de Hope Bay est opérationnel depuis 2013.

Le secteur minier a également construit des éléments d'infrastructure dans la région de West Kitikmeot. Le projet Bathurst Inlet Port and Road (BIPAR), qui a été mis en attente, mais qui prévoyait la construction d'un port et d'une route, a été acheté par Sabina Gold and Silver Corporation en 2011. En partenariat avec la société Xstrata, Sabina entend construire ces infrastructures, soulignant qu'elles profiteront non seulement au secteur minier, mais à l'ensemble de la région. Sabina a également signé un protocole d'entente avec Nunavut Resource Corporation, en vertu duquel la société soutiendra l'évaluation, le financement et le développement d'infrastructures régionales en lien avec les activités du secteur de l'exploitation des ressources non renouvelables dans la région. Dans le cadre du projet proposé sous le titre de corridor Izok, la société MMG construira une route permanente d'une longueur de 350 kilomètres qui reliera les gisements au port qu'elle prévoit construire à Grays Bay. En 2009, le Nunavut a mis en œuvre une stratégie du transport qui vise à fournir à la région un système de transport grâce auquel les habitants des collectivités accéderont à des possibilités économiques jusque-là inaccessibles.

La région de Qikiqtani ne possède pas autant de sites d'exploitation minière avancée que celles de West Kitikmeot et Kiggavik. Le projet de la baie Roche de la société Advanced Exploration Incorporated en est aux dernières étapes de l'exploration. Il s'agit du projet le plus facile d'accès de la région, puisqu'il se trouve à proximité de Hall Beach et d'un port. Le plus important projet d'exploration à la recherche de diamants, le projet Chidliak de Peregrine Diamond, se trouve à Qikiqtani, près d'Iqaluit. Des activités d'exploration ont été réalisées en 2014 et en 2015 dans le cadre de ce projet.

La mine Mary River de Baffinland est le projet le plus avancé dans la région de Qikiqtani et constitue également l'un « des plus abondants et des plus grands projets de minerai de fer sous-développé »¹³¹ au monde. Une fois achevé, le projet produira et expédiera le minerai de fer douze mois par année. Au départ, le projet ne comptait qu'un seul plan de développement à grande échelle. Toutefois, ce plan est maintenant devenu une « phase initiale de revenus » et un plan à long terme. La « phase initiale de revenus » du projet comporterait l'expédition de 3,5 millions de tonnes de minerai de fer par année à partir de 2015, représentant seulement 20 % du plan initialement prévu, et devrait créer 750 emplois pendant la période de construction et 420 emplois pendant la période d'activité. Le plan à plus long terme est tributaire des prix mondiaux des matières premières pour le minerai de fer et de la capacité de l'entreprise à recueillir plus de capitaux d'investissement. Cette expansion, si elle allait de l'avant, créerait 2700 emplois, et 950 emplois continus pendant la période d'activité.

Avec la croissance continue de l'exploration et du développement des ressources dans le Nord, comme en témoignent des projets susmentionnés au Nunavut, on constate un besoin continu pour AANC de prendre des mesures de réglementation sur l'industrie, et d'assurer la durabilité environnementale et le bien-être socioéconomique des collectivités inuites touchées.

¹³¹ Stratos Qikiqtani.

Annexe E – L’exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest

Trois mines de diamant sont en activité dans les Territoires du Nord-Ouest. Il s’agit des mines de diamant Ekati, Diavik et du lac Snap. Une quatrième mine, la mine Cantung Tungsten, a suspendu ses activités. Les Territoires du Nord-Ouest ont connu une croissance économique grâce à l’exploitation minière, soit une croissance de 5,2 % en 2014-2015 et de 3,7 % en 2015-2016. Afin de maintenir un tel niveau de croissance, le gouvernement territorial devra investir dans les infrastructures et le coût de la vie, notamment grâce aux redevances obtenues dans le cadre de l’entente de transfert des responsabilités. Tandis que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest prévoit que les dépenses d’exploration minérale diminueront, il s’attend à une résurgence de mines de métaux avec l’entrée en marché potentielle de cinq nouvelles mines d’ici la fin de la décennie. Trois accords de revendications territoriales existent dans les Territoires du Nord-Ouest, lesquels contiennent des ententes de partage des revenus de redevances de l’exploitation minière avec les Tlicho, les Dénés et Métis du Sahtu et les Gwich’in.

Projets miniers actifs ou suspendus

L’exploration de la première mine de diamants souterraine et en surface du Canada, la mine Ekati, a commencé en 1981, et sa production a commencé en 1998. En 2011, la mine a produit 50 millions de carats de diamants, toutefois on anticipe que la production de carats sera moindre en 2015. S’il voit le jour, le projet de cheminée Jay de la mine Ekati pourrait permettre de poursuivre l’exploitation de la mine pour une période de 10 à 11 ans, soit de 2020 à 2030¹³². Dominion Diamond Corporation, qui détient et exploite la mine Ekati, espère que la cheminée sera en mesure de produire dès 2020. Toutefois, si ce n’était pas le cas, la mine ferme ses portes en 2020¹³³, ce qui entraînerait la perte d’emploi de 1400 employés. En date de janvier 2015, la mine de diamants Ekati disposait d’un total de réserves probables de 105,8 millions de carats¹³⁴.

La mine de diamants Diavik, située sur le lac de Gras à environ 300 kilomètres de Yellowknife, est exploitée et détenue à 60 % par Rio Tinto et à 40 % par Dominion Diamond Corporation. La mine a commencé sa production en 2003, et produit annuellement de six à sept millions de carats de diamants¹³⁵, ce qui en fait la plus importante mine au Canada sur le plan de la production de carats¹³⁶. La mine avait des réserves de 39,6 millions de carats en 2014 et des réserves potentielles de 13,7 millions de carats¹³⁷. La mine de diamants Diavik devrait être exploitée jusqu’en 2023¹³⁸ et elle emploie actuellement environ 1000 personnes.

La mine du lac Snap de De Beer était la première mine de la société en exploitation à l’extérieur de l’Afrique en plus d’être la première mine de diamants entièrement souterraine au Canada. Elle est établie sur les rives du lac Snap, à 220 kilomètres au nord-est de Yellowknife. Une planification

¹³² <http://www.ddcorp.ca/operations/ekati-mine>

¹³³ <http://www.ddcorp.ca/operations/ekati-mine>

¹³⁴ <http://www.ddcorp.ca/operations/ekati-mine>

¹³⁵ <http://www.riotinto.com/diamondsandminerals/diavik-2232.aspx>

¹³⁶ <http://www.ddcorp.ca/operations/diavik-mine>

¹³⁷ <http://www.ddcorp.ca/operations/diavik-mine>

¹³⁸ <http://www.ddcorp.ca/operations/diavik-mine>

minutieuse a été nécessaire pour construire le projet en raison du caractère éloigné de la mine, et la construction a commencé en 2005 avec la conception d'une route d'hiver. La mine, qui est accessible en avion toute l'année, est accessible par la route pendant six à huit semaines par année seulement. Au cours de cette période, une route de glace saisonnière est utilisée pour le transport de matériel et d'équipement sur le site. La production commerciale a débuté en 2008, et on prévoit que la mine sera exploitée jusqu'en 2028. La mine du lac Snap a signé quatre ententes sur les répercussions et les avantages avec la Première Nation des Dénés Couteaux-Jaunes, le gouvernement tlicho, l'Alliance métis North Slave et la Première Nation des Dénés Lutsel K'e et Kache.

La mine Cantung Tungsten, exploitée par North American Tungsten Corporation Limited, est l'une des plus grandes mines de tungstène en exploitation à l'extérieur de la Chine¹³⁹. Située dans la région de Nahanni dans l'ouest des Territoires du Nord-Ouest, elle comporte deux fosses utilisées pour la production, une fosse exploitée de façon saisonnière et une fosse souterraine en exploitation continue. La mine, qui produit quotidiennement 1350 tonnes américaines de matériau sec, dispose de réserves minérales capables de soutenir la mine jusqu'en 2017¹⁴⁰. La production à la mine a commencé en 1962, mais ses activités ont été suspendues périodiquement au cours des années, dont tout récemment de 2009 à 2010¹⁴¹.

Projets miniers potentiels

La mine d'or, de cobalt, de bismuth et de cuivre Nico de Fortune Minerals Limited sera située à 150 kilomètres au nord-ouest de Yellowknife, dans le territoire tlicho. Le projet tel qu'il est proposé a été recommandé pour approbation par l'Office des terres et des eaux du Wek'èzhii et est en attente d'approbation finale de la Direction de l'environnement et des ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest. L'entreprise dirige actuellement ses investissements vers une mine aux États-Unis jusqu'à ce que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest construise une route à Whati qui permettra ensuite de construire une voie de raccordement jusqu'au futur site de la mine. Le projet, en attente d'approbations finales, de la finalisation des ententes sur les répercussions et les avantages et de financement, devrait être en mesure de commencer la production dans deux à trois ans.

La mine de Prairie Creek, proposée par Canadian Zinc Corporation, sera une mine de zinc, de plomb et d'argent. Elle sera entourée par la réserve de parc national Nahanni. Cette réserve a été élargie en 2009 afin d'entourer le site, et la Canadian Zinc Corporation a obtenu l'assurance réglementaire qu'elle obtiendrait le droit d'accéder à sa mine et de l'exploiter. Canadian Zinc Corporation a reçu toutes les approbations requises pour la construction de la mine, mais, en raison de difficultés financières, elle n'est pas en mesure de commencer la construction pour le moment. En attendant, l'entreprise tente d'obtenir une approbation environnementale pour un projet proposé de route praticable en toute saison. Deux ententes sur les répercussions et les avantages ont été établies entre Canadian Zinc Corporation et la bande de Nahanni Butte et la Liidlii Kue First Nation de Fort Simpson. En outre, des ententes socioéconomiques ont été signées avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en 2011 qui assurent que les résidents de la région pourront tirer profit des avantages et des possibilités économiques liés à l'exploitation de la mine.

¹³⁹ <http://www.natungsten.com/s/cantung.asp>

¹⁴⁰ <http://www.natungsten.com/s/cantung.asp>

¹⁴¹ <http://www.natungsten.com/s/cantung.asp>

Le projet Nechalacho Rare Earth Elements d'Avalon Rare Metals, situé au lac Thor à dix kilomètres au sud-est de Yellowknife, est le projet de développement le plus avancé en matière de production de terres rares à grande échelle à l'extérieur de la Chine. L'évaluation environnementale pour le projet a été approuvée par le gouvernement fédéral en 2013, et l'entreprise a également obtenu son permis d'utilisation des terres et des eaux, émis par l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, en 2014. Des discussions sont en cours avec la Première Nation des Dénés et avec l'Alliance métisse North Slave, qui ont exprimé leur opposition à la mine, parce qu'elles estiment que l'entreprise n'a pas consulté adéquatement les collectivités et n'a pas répondu à leurs préoccupations. La production commerciale devrait commencer en 2018, sous réserve de discussions et de négociations fructueuses avec les groupes autochtones, de l'obtention de permis d'exploitation et du financement nécessaire à la construction de la mine au coût de 1,5 milliard de dollars.

Le projet de mine de diamants Gahcho Kué de De Beers Canada, évalué à 859 millions de dollars, devrait commencer ses activités en 2016 et avoir une durée de vie de douze ans. Le projet, situé dans la région de North Slave au lac Kennedy, devrait employer 400 personnes. Un accord socioéconomique a été signé entre De Beers Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Celui-ci formalise les engagements pris par De Beers en ce qui concerne l'emploi, la formation, les occasions d'affaires et les autres avantages pour les résidents. L'accord comporte des mesures qui seront utilisées pour surveiller les répercussions socioéconomiques du projet, des mesures incitatives pour aider les employés résidant dans les Territoires du Nord-Ouest et des plans de gestion financière et de formation en matière d'alphabétisation. Il engage par ailleurs l'entreprise à mettre sur pied un programme de parrainage pour la formation professionnelle, de métiers et d'apprentis et comportant au moins trente places ouvertes aux résidents des Territoires du Nord-Ouest.

Trois autres projets de mines, soit la mine d'or Seabridge, la mine d'or de Tyhee et la mine de métaux de base de Pine Point, sont à divers stades de développement. Seabridge dirige actuellement son attention sur son projet de mine KSM en Colombie-Britannique plutôt que dans les Territoires du Nord-Ouest, tandis que le projet de mine d'or de Tyhee et celui de mine de métaux de base de Pine Point n'ont pas réussi à obtenir le financement nécessaire pour poursuivre leurs activités et ont interrompu l'exploitation pour le moment.

Annexe F – Pétrole au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest

En date de 2014, il n'y avait pas de champs de production de pétrole au Nunavut ou dans la mer Arctique, mais des demandes de forage en mer sont prévues puisque l'industrie démontre un certain intérêt à établir des puits d'exploration¹⁴²¹⁴³¹⁴⁴. On estime que 37 % du pétrole brut léger du Canada et que 35 % du gaz naturel du Canada se trouve dans les Territoires du Nord-Ouest¹⁴⁵. Cinq zones des Territoires du Nord-Ouest produisaient autrefois du pétrole ou du gaz naturel, dont quatre sont situées à Fort Liard et la dernière à Pointed Mountain¹⁴⁶. Trois régions des Territoires du Nord-Ouest produisent encore du pétrole et du gaz naturel, soit : Norman Wells, Ikhil et Cameron Hills¹⁴⁷. L'exploration de pétrole et de gaz naturel dans les Territoires du Nord-Ouest a commencé dans les années 1920¹⁴⁸.

De ces trois régions en activité, seule celle de Norman Wells produit actuellement, grâce à son accès au marché et aux pipelines¹⁴⁹. Le site de Norman Wells d'Imperial Oil, situé en bordure du fleuve Mackenzie, produit du pétrole depuis les années 1930¹⁵⁰. La production de ce site a entraîné la construction d'un nombre de projets d'infrastructure, comme le pipeline de Norman Wells, qui relie la région au sud, et la route de la vallée du Mackenzie en cours de construction entre Wrigley et Norman Wells¹⁵¹. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest estime que ce site est sous-utilisé, et croit qu'il constitue le seul débouché économique potentiel du territoire¹⁵². Ce site n'a pas été inclus dans l'entente de transfert des responsabilités des Territoires du Nord-Ouest puisque le gouvernement du Canada en détient le tiers¹⁵³.

L'exploration gazière a commencé dans la région sud-ouest des Territoires du Nord-Ouest (Cameron Hills et Grand lac des Esclaves) dans les années 1950¹⁵⁴. La première découverte commerciale a été faite à Pointed Mountain près de Fort Liard en 1966, suivie de la production et de

¹⁴² <http://www.cbc.ca/news/canada/arctic-offshore-drilling-closer-to-reality-as-projects-enter-regulatory-review-1.2583487>, (en anglais).

¹⁴³ <https://www.neb-one.gc.ca/nrth/rctcffshrdrlngvrw/2011fnlprtr/index-fra.html>

¹⁴⁴ http://www.wwf.ca/fr/conservation/arctique/exploitation_petroliere_et_gaziere/

¹⁴⁵ Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁴⁶ Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁴⁷ Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁴⁸ AANC, « *Evaluation of the Northern Land, Resource and Environmental Management Programs of NAO: Case Study: Paramount Resources Ltd. Cameron Hills, Oil and Gas Project* », 4026527.

¹⁴⁹ Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁵⁰ Babiy, R., « Norman Wells Field – A Long History of Oil Production in the Central Mackenzie Valley », *Integration GeoConvention, 2013*, http://www.geoconvention.com/archives/2013/460_GC2013_Norman_Wells_Field.pdf.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁵³ « Norman Wells Type A Water License: Status Tracking Document », 7878229.

¹⁵⁴ AANC, « *Evaluation of the Northern Land, Resource and Environmental Management Programs of NAO: Case Study: Paramount Resources Ltd. Cameron Hills, Oil and Gas Project* », 4026527.

l'exportation de gaz naturel vers le sud au moyen des pipelines provenant des régions de Cameron Hills et du plateau de la Liard dans les années 1990¹⁵⁵. Paramount Resource Limited, une entreprise de Calgary, dispose d'avares fonciers importants à Cameron Hills, et développe l'industrie du pétrole et du gaz dans la région depuis 1979¹⁵⁶. Pour Paramount Resource Limited, la viabilité économique de la région de Cameron Hills a diminué ces dernières années, et la production est actuellement interrompue en raison du faible prix des produits de base¹⁵⁷.

Le champ gazier Ikhil, à Inuvik, est en activité depuis 1999 et la production devrait se poursuivre jusqu'en 2021. Ikhil se situe sur des terres privées des Inuvialuit, mais les droits de production, la collecte des redevances et la remise des sommes relèvent d'AANC, en vertu de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*¹⁵⁸. Altagas détient et exploite un tiers du champ gazier, la Inuvialuit Petroleum Corporation détient et exploite un autre tiers et des entreprises inuvialuit un autre tiers¹⁵⁹. Altagas a payé des redevances depuis que la production a commencé en 1999, ce qui représente un total de 600 000 \$ perçu et versé en date de 2008¹⁶⁰. L'État a évoqué la possibilité de redevances sous-payées par Altagas. Ce champ gazier constitue la principale source de chauffage et de production d'énergie pour Inuvik, et ses ressources de gaz sont presque épuisées.

Le développement du pétrole et du gaz dans la région du Sahtu constitue une occasion de croissance et de diversification potentielle pour l'économie des Territoires du Nord-Ouest, comme souligné par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest¹⁶¹. On estime qu'il se trouve possiblement l'équivalent d'un à deux milliards de barils de pétrole dans la formation schisteuse de Canol dans le Sahtu, et l'industrie s'est engagée à investir 534 millions de dollars pour procéder à des essais sur 11 parcelles de terre dans la région, dans le cadre de l'appel d'offres de 2011.

Le projet gazier Mackenzie constitue une autre occasion de croissance potentielle dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce projet propose la construction d'un système de pipeline de gaz naturel de 1196 kilomètres le long de la vallée du Mackenzie pour relier les gisements de gaz côtiers et les marchés nord-américains¹⁶², allant du delta du Mackenzie au-delà de Fort Simpson¹⁶³. Le transport du gaz par l'intermédiaire du système de pipeline pourrait commencer de quatre à sept ans après l'obtention de l'approbation réglementaire¹⁶⁴.

¹⁵⁵ AANC, « Evaluation of the Northern Land, Resource and Environmental Management Programs of NAO: Case Study: Paramount Resources Ltd. Cameron Hills, Oil and Gas Project », 4026527.

¹⁵⁶ AANC, « Evaluation of the Northern Land, Resource and Environmental Management Programs of NAO: Case Study: Paramount Resources Ltd. Cameron Hills, Oil and Gas Project », 4026527.

¹⁵⁷ Industry, Tourism and Investment, « Pathways to Petroleum Development: Public Engagement Report for the Northwest Territories Oil and Gas Strategy », *gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*.

¹⁵⁸ OAN, « Inuvialuit Royalty Liability », 1459206.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ OAN.

¹⁶¹ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, « Sahtu (Profile) », <http://www.iti.gov.nt.ca/en/sahtu>.

¹⁶² Mackenzie Gas Project, « The Mackenzie Gas Project », <http://www.mackenziegasproject.com/>.

¹⁶³ Mackenzie Gas Project, « The Project », <http://www.mackenziegasproject.com/theProject/index.html>.

¹⁶⁴ Mackenzie Gas Project, « The Project », <http://www.mackenziegasproject.com/theProject/index.html>.