

2010



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

PRINTEMPS

Chapitre 4
Pour un développement durable
dans les Territoires du Nord-Ouest



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres, ainsi que six chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2010
N° de catalogue FA1-2010/1-4F-PDF
ISBN 978-1-100-94178-3
ISSN 0821-8129

Chapitre

4

Pour un développement durable
dans les Territoires du Nord-Ouest

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Le développement dans les Territoires du Nord-Ouest	5
Le rôle du gouvernement fédéral	8
Objet de la vérification	10
Observations et recommandations	11
Gouvernance autochtone et contrôle des terres et des ressources	11
Le règlement des revendications territoriales avance	12
Les retards dans l'attribution de fonds pour la négociation de l'autonomie gouvernementale nuisent au processus	14
Régime de réglementation de l'environnement	15
Le régime de réglementation de l'environnement est essentiellement complet dans les régions où une revendication territoriale a été réglée	16
Dans les régions où les revendications ne sont pas réglées, des éléments clés du régime de réglementation de l'environnement sont absents	19
Le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de surveillance des effets cumulatifs	22
Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas déterminé les niveaux de conformité	26
Formation professionnelle et développement économique	27
Ressources humaines et Développement des compétences Canada n'évalue toujours pas les répercussions à long terme de ses programmes de formation professionnelle	29
Les programmes de développement économique ne comportent pas d'orientation stratégique ni d'activités de mesure des résultats	32
Affaires indiennes et du Nord Canada ne fait pas de suivi des plans de retombées économiques ni ne les surveille	34
Conclusion	36
À propos de la vérification	38
Annexe	
Tableau des recommandations	42



Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest

Points saillants

Objet

Le gouvernement du Canada considère le Nord comme un élément fondamental de l'identité nationale des Canadiens et comme étant essentiel à l'avenir du pays. Depuis de nombreuses années, et encore dans sa stratégie pour le Nord de 2009, il s'engage à protéger le patrimoine environnemental, à favoriser le développement social et économique et à améliorer la gouvernance de cette région afin que les habitants du Nord maîtrisent davantage leur avenir.

Des revendications territoriales ont été réglées ou sont en cours de négociation dans pratiquement toutes les parties des Territoires du Nord-Ouest, et des ententes sur l'autonomie gouvernementale ont été conclues ou sont en voie de l'être. Lorsqu'une revendication est réglée, des conseils de cogestion sont mis sur pied. Ces conseils sont formés de représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement territorial et de membres de la communauté autochtone. Ils sont notamment chargés d'élaborer les plans d'utilisation des terres et de délivrer les permis d'utilisation du sol et des eaux, permis qui sont souvent assortis de conditions pour protéger l'environnement. Des programmes de formation professionnelle et de développement économique visent en partie à aider les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest à bénéficier des occasions de mise en valeur du territoire et des débouchés d'emploi. Le règlement des revendications territoriales, l'adoption d'un régime de réglementation en matière d'environnement et le développement de la capacité des communautés à participer aux occasions de développement économique sont des mesures clés qui sous-tendent le développement durable et équilibré dans les Territoires du Nord-Ouest.

Nous avons examiné comment Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Environnement Canada, et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) ont appuyé la mise en place de ces mesures clés dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous n'avons pas vérifié les activités des conseils de cogestion.

Les travaux de vérification pour le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 20 novembre 2009.

Pertinence Les gisements de diamants, de métaux, de minéraux et de pétrole et de gaz naturel dans les Territoires du Nord-Ouest offrent d'énormes possibilités de mise en valeur. Le développement a des retombées économiques, y compris les emplois qu'il crée directement, l'amélioration des conditions de vie, les débouchés économiques qui se multiplient et l'augmentation des recettes perçues par le gouvernement.

En même temps, l'environnement naturel dans le Nord est vaste, fragile et unique. Les communautés autochtones dépendent de la faune, de l'eau et de l'habitat. Nous savons maintenant que les changements climatiques et la contamination de l'air, de l'eau et des terres ont un impact démesuré sur les écosystèmes nordiques.

Le gouvernement fédéral est chargé d'obligations précises en matière de gouvernance efficace, de protection de l'environnement et de développement des capacités, et ce, afin d'assurer le développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest. S'il manque à ses obligations, des occasions de développement économique pourraient être manquées, l'environnement pourrait subir des dommages et les problèmes sociaux pourraient se multiplier dans les communautés des Territoires du Nord-Ouest.

- Constatations**
- Le gouvernement du Canada (représenté par Affaires indiennes et du Nord Canada), le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les groupes autochtones ont conclu des ententes qui ont réglé les revendications territoriales visant les régions habitées par les Inuvialuit, les Gwich'in et les Tlicho ainsi que la région du Sahtu dans les Territoires du Nord-Ouest. Affaires indiennes et du Nord Canada continue de faire des progrès dans les négociations concernant quatre ententes sur les revendications territoriales globales et dix ententes sur l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, comme le Ministère a beaucoup tardé à fournir le financement convenu à certaines Premières nations, celles-ci n'ont pu participer pleinement au processus de négociation de l'autonomie gouvernementale.
 - En général, un régime de réglementation en matière d'environnement est en place dans les régions visées par une entente sur les revendications territoriales. Dans ces régions, les conseils de cogestion ont été créés, les décisions en matière de développement sont prises et les plans d'utilisation des terres progressent. Affaires indiennes et du Nord Canada a amélioré le soutien qu'il fournit aux conseils de cogestion depuis 2005, et il a appuyé l'établissement de plans d'utilisation des terres dans ces régions. Toutefois, dans

les régions où les revendications territoriales se poursuivent et où il n'y a donc pas de conseils de cogestion régionaux, des éléments clés du régime de réglementation environnementale sont absents.

Souvent, il n'y a pas d'exigence d'établir des plans d'utilisation des terres ni de mécanisme pour inclure la communauté dans la prise de décisions. Par conséquent, il faut plus de temps pour obtenir la réponse à une demande de mise en valeur que dans les régions où les revendications territoriales sont réglées.

- Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada n'ont pas exercé leurs responsabilités pour ce qui est de surveiller les effets cumulatifs du développement et de divers polluants sur l'environnement fragile des Territoires du Nord-Ouest, tant dans les régions visées par une entente sur les revendications territoriales que dans celles qui ne le sont pas. Les conseils de cogestion n'ont donc pas en main les données environnementales qui pourraient guider les décisions relatives aux demandes de mise en valeur.
- Les programmes de Ressources humaines et Développement des compétences Canada appuient la formation professionnelle des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest et permettent de contrôler l'atteinte d'objectifs et de cibles à court terme. Cependant, le Ministère n'a toujours pas évalué l'incidence à long terme de ses programmes de formation professionnelle pour ce qui est d'assurer des emplois durables aux Autochtones.
- Les programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada qui appuient le développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest en finançant des projets et des activités communautaires manquent d'orientation stratégique et d'objectifs précis qui permettraient de mesurer les progrès réalisés et de suivre les résultats obtenus. Le gouvernement a récemment transféré les programmes de développement économique des Territoires du Nord-Ouest à la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord. Ces programmes relevaient auparavant d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Réaction des ministères et de l'Agence canadienne de développement économique du Nord. Les ministères et l'Agence acceptent nos recommandations. Leurs réponses détaillées figurent à la suite de chaque recommandation tout au long du chapitre.

Introduction

4.1 Aujourd'hui, l'exploitation minière, pétrolière et gazière constitue l'assise de l'économie des Territoires du Nord-Ouest. Comme elle s'appuie sur les ressources, l'économie des Territoires du Nord-Ouest connaît des fluctuations importantes en fonction de l'évolution de la demande de combustible fossile et de divers minéraux. Malgré l'actuelle conjoncture économique mondiale, les ressources prouvées et potentielles qui sont disponibles dans les Territoires du Nord-Ouest donnent à penser que la production à long terme de pétrole, de gaz et de minéraux comme les diamants augmentera considérablement.

4.2 Le gouvernement du Canada considère le Nord comme une priorité et a déclaré qu'il constitue un aspect fondamental du patrimoine et de l'identité nationale du pays et qu'il est indispensable à l'avenir du Canada (voir la pièce 4.1). Le discours du Trône de 2007 fait état de la nécessité de « poser un regard nouveau sur le Nord » et de l'engagement du gouvernement à élaborer une « stratégie intégrée pour le Nord [qui] visera à renforcer la souveraineté du Canada dans le Nord et à y protéger l'environnement [...] [qui] cherchera aussi à favoriser le développement social et économique, ainsi qu'à améliorer et à décentraliser la gouvernance de façon à ce que les habitants du Nord soient davantage maîtres de leur destin ». Depuis, le gouvernement fédéral a annoncé plusieurs nouvelles mesures relatives au Nord, notamment la création de la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord et du Bureau de gestion des projets nordiques.

Le développement dans les Territoires du Nord-Ouest

4.3 En 1974, le gouvernement du Canada a chargé le juge Thomas Berger de la conduite d'une enquête sur les incidences sociales, environnementales et économiques du pipeline proposé dans la vallée du Mackenzie. Dans son rapport publié en 1977, le juge Berger a conclu que la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie poserait des risques considérables pour l'environnement et que ce projet présenterait peu d'avantages économiques à long terme pour les communautés du Nord. En particulier, le rapport soulève des craintes au sujet de l'incidence du développement sur les Autochtones. L'auteur recommandait que la construction du pipeline soit retardée de dix ans et que les revendications territoriales des peuples autochtones soient d'abord réglées.

Pièce 4.1 Les Territoires du Nord-Ouest présentent des particularités qui leur sont propres

La population

- En 2006, la population des Territoires du Nord-Ouest était de 41 000 personnes et elle était répartie à parts égales entre les Autochtones et les non-Autochtones.
- La population autochtone a progressé de 11 % de 2001 à 2006 et l'âge médian est de 26 ans.
- En 2006, 45 % de la population autochtone âgée de 15 ans ou plus avait un diplôme d'études secondaires, comparativement à 67 % pour l'ensemble de la population des Territoires du Nord-Ouest.

L'environnement

- Les Territoires du Nord-Ouest s'étendent sur une superficie représentant 13 % du territoire canadien, soit 1,3 million de kilomètres carrés.
- De 1948 à 2005, la température dans le district de la vallée du Mackenzie a grimpé de 2 °C. En comparaison, la température du Canada dans son ensemble a augmenté de 1,2 °C pendant la même période.
- De 1996 à 2006, la harde de caribous de Bathurst dans les Territoires du Nord-Ouest a décliné de 63 %, passant de 349 000 à 128 000 têtes.

L'économie

- En 2004, l'extraction de diamants représentait près de la moitié de la valeur du produit intérieur brut (PIB) des Territoires du Nord-Ouest.
- En 2005, le revenu médian de la population autochtone dans les Territoires du Nord-Ouest s'établissait à 20 080 \$ et le taux de chômage de la population autochtone était de 20 %.
- En 2009, le produit intérieur brut (PIB) par habitant des Territoires du Nord-Ouest était le plus élevé du Canada, soit 91 306 \$.
- En décembre 2008, le coût moyen d'une maison dans les Territoires du Nord-Ouest était de 362 363 \$, ce qui en faisait le 2^e marché immobilier le plus coûteux au Canada.

Le potentiel

- Au Canada, 33 % des réserves de gaz naturel restantes et qui sont récupérables par des méthodes classiques et 35 % du pétrole brut léger récupérable se trouvent dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au large des côtes de la région arctique.
- De 2007 à 2009, 19 % de la superficie des Territoires du Nord-Ouest étaient visés par des permis de prospection, des concessions minières et des baux d'exploitation minière.

4.4 En 1974 également, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), au nom du gouvernement du Canada, a commencé à négocier avec des groupes autochtones des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, dans le cadre de la responsabilité du gouvernement fédéral de surveiller l'évolution des structures de gouvernance dans le Nord (voir la pièce 4.2). Appelées également « traités modernes », ces ententes sur les revendications territoriales globales concernent des revendications qui n'ont jamais été réglées par voie de traité ou d'autres moyens. Les régions visées par des ententes sur les revendications territoriales ou les revendications faisant actuellement l'objet de négociations couvrent la quasi-totalité des Territoires du Nord-Ouest (voir la pièce 4.3).

4.5 Le projet gazier Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest permettrait d'acheminer du gaz naturel sur le marché au moyen d'un pipeline longeant la vallée du Mackenzie et d'un réseau collecteur reliant les champs principaux situés dans le delta du Mackenzie. En juin 2002, des organismes environnementaux et de réglementation du Nord ont mis sur pied un plan de coopération et, en 2004, ont annoncé la création de la Commission conjointe d'examen pour le projet de gaz du Mackenzie. Celle-ci était chargée d'évaluer les incidences possibles, sur l'environnement et sur les moyens de subsistance des personnes vivant dans la région, du projet gazier Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. À la suite de notre vérification, en décembre 2009, la Commission a publié son rapport final. Le rapport concluait que, sous réserve de la mise en œuvre complète des 176 recommandations de la Commission, le projet gazier Mackenzie n'aurait probablement pas d'effets nuisibles importants et qu'il contribuerait de manière positive à un avenir durable pour le Nord. Les représentants du gouvernement et de l'industrie n'ont toujours pas répondu au rapport de la Commission.

Pièce 4.2 Les ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG) et les ententes sur l'autonomie gouvernementale (EAG)

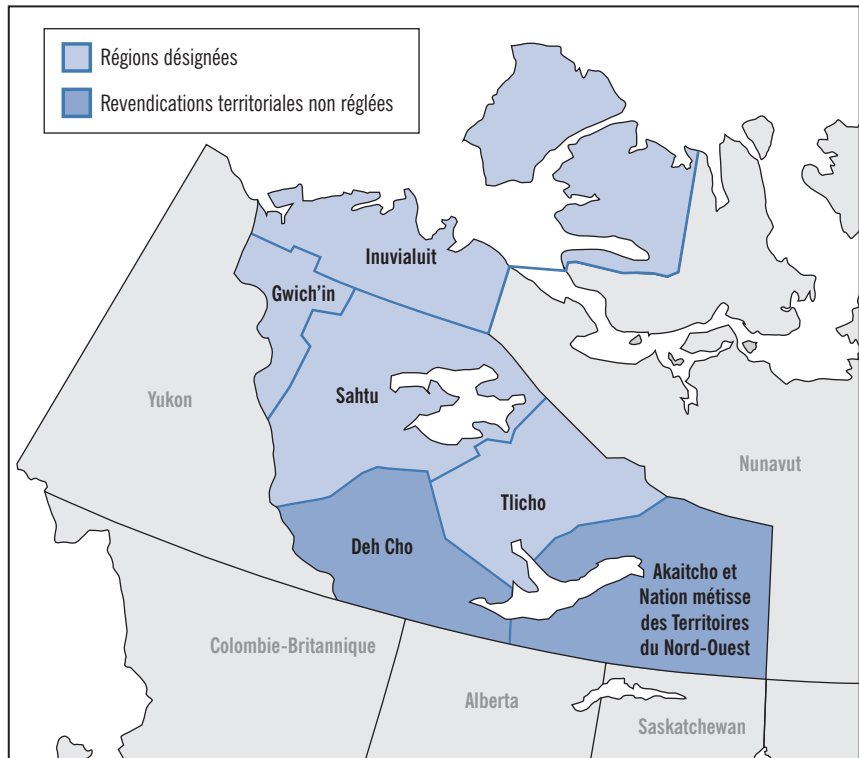
Les ERTG :

- Transfèrent à des groupes autochtones le titre de propriété sur certaines terres, leur accordent une indemnité et d'autres droits précis en contrepartie de leur abandon de droits à l'égard du titre de propriété sur d'autres terres du territoire revendiqué.
- Créent des conseils de cogestion qui permettront aux groupes autochtones en question de participer à la prise de décisions concernant les ressources renouvelables et non renouvelables, la gestion de l'environnement et l'aménagement du territoire.
- Peuvent prévoir l'utilisation permanente des terres par les Autochtones pour des besoins traditionnels comme la chasse et le piégeage.
- Donnent à des groupes autochtones l'occasion de bénéficier des possibilités économiques et de maximiser les avantages sociaux qu'ils peuvent en tirer.
- Peuvent comprendre plus de deux douzaines de chapitres sur divers sujets allant du droit d'exploitation des ressources fauniques à des dispositions économiques.
- Sont négociées afin de lever l'incertitude concernant les droits sur les terres et les ressources que recèle le territoire visé.

Les EAG :

- Créent des gouvernements autochtones investis d'un pouvoir décisionnel sur les questions qui s'appliquent à la gestion interne de leurs communautés et qui sont étroitement liées aux cultures, identités, traditions, langues et institutions qui leur sont propres, et à leur rapport particulier avec la terre et les ressources.
- Les champs de compétence visés peuvent comprendre l'éducation, le service de maintien de l'ordre, la santé, les services sociaux et la gestion des ressources naturelles.
- Les ententes sur l'autonomie gouvernementale prévoient l'établissement de structures de gouvernance, de statuts et règlements, et de modes d'élection et de sélection des dirigeants.

Pièce 4.3 Les revendications territoriales globales dans les Territoires du Nord-Ouest



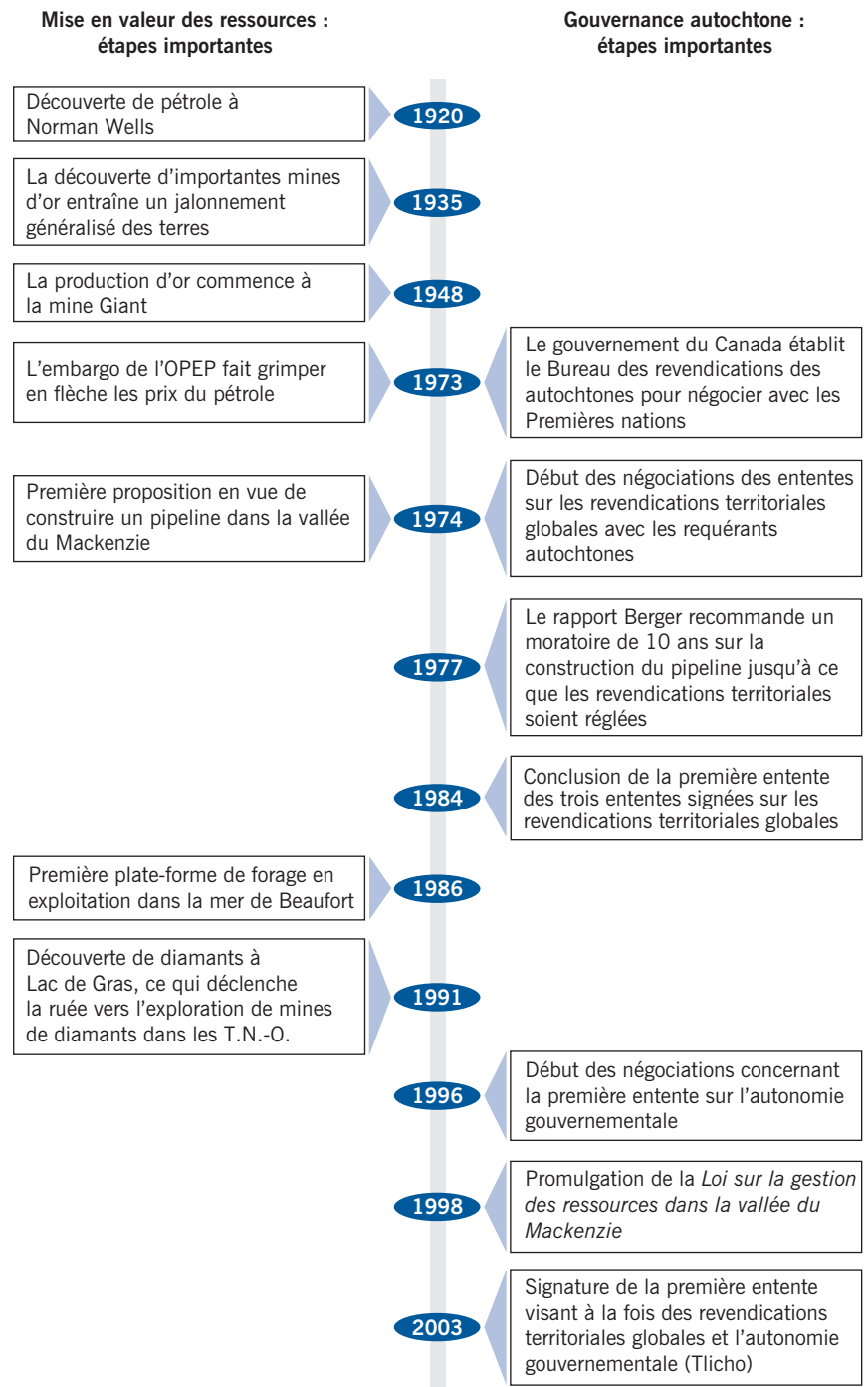
4.6 Le schéma qui figure à la pièce 4.4 présente l'historique de l'exploitation des ressources dans le Nord, du règlement des revendications territoriales et de la signature d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.7 Le gouvernement fédéral détient le mandat de promouvoir le développement politique et économique des Territoires du Nord-Ouest et d'assurer la protection environnementale dans cette région. Bien que de nombreux ministères et organismes fédéraux aient des responsabilités liées aux affaires touchant le Nord, notre vérification visait certaines de celles qui sont conférées à Affaires indiennes et du Nord Canada, à Environnement Canada, à Ressources humaines et Développement des compétences Canada, ainsi qu'à la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord.

4.8 En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, Affaires indiennes et du Nord Canada détient le mandat de formuler, de faire connaître et de recommander des politiques et

Pièce 4.4 Historique du développement dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.)



des programmes qui sont de nature à favoriser le développement politique et économique des Territoires du Nord-Ouest. Le Ministère a la responsabilité première à l'égard de la gestion des terres de la Couronne, des eaux, et des ressources minérales, pétrolières et gazières dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Le Ministère négocie, au nom du gouvernement fédéral, les ententes sur les revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, et il est responsable, en partie, de l'aménagement des terres, de la protection de l'environnement et de la surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest.

4.9 Pour sa part, Environnement Canada est l'un des groupes chargés de la gérance environnementale et détient plusieurs responsabilités en matière de surveillance des incidences environnementales cumulatives et de recherche dans ce domaine.

4.10 Affaires indiennes et du Nord Canada et la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord ont pour mandat d'appuyer le développement économique régional dans les Territoires du Nord-Ouest. Quant au mandat de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, il est de concevoir et de réaliser des programmes destinés à appuyer les projets ou autres activités qui contribuent au développement des ressources humaines au Canada et au développement des compétences des Canadiens.

4.11 Lors de nos vérifications précédentes portant sur le Nord, nous nous sommes penchés sur des aspects précis, notamment la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'aide que le gouvernement fédéral apporte aux conseils de cogestion. Dans le contexte de la présente vérification, nous élargissons la portée de notre enquête afin de déterminer si les ministères fédéraux responsables ont jeté les fondements nécessaires à un développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest.

Objet de la vérification

4.12 Notre vérification avait pour objectif de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada avaient mis en œuvre comme il se doit les mesures clés en vue d'un développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest. En août 2009, pendant le déroulement de notre vérification, la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord a été créée. Par la suite, les responsabilités liées aux programmes de développement

économique d’Affaires indiennes et du Nord Canada qui étaient visés par notre vérification ont été transférées à l’Agence.

4.13 Les mesures clés ou éléments fondamentaux d’un développement durable et équilibré sur lesquels nous nous sommes penchés comprennent les suivants : le règlement des revendications territoriales globales et la conclusion d’ententes sur l’autonomie gouvernementale; la création et la mise en application d’un régime de réglementation visant à protéger l’environnement; l’appui aux programmes de formation professionnelle et de développement économique destinés aux populations autochtones.

4.14 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d’autres détails sur l’objectif, l’étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Gouvernance autochtone et contrôle des terres et des ressources

4.15 La conclusion d’ententes avec les peuples autochtones stipulant le droit à l’autonomie gouvernementale et le droit de propriété des terres et des ressources est importante à l’égard du développement économique et de la protection environnementale, parce que ces ententes fournissent un degré de certitude et de prévisibilité aux entreprises, à l’industrie, aux communautés et aux gouvernements.

4.16 Nous avons examiné la situation afin de déterminer si, aux termes de la politique de 1986 sur les revendications territoriales globales et de la politique de 1995 sur le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale, Affaires indiennes et du Nord Canada avait conclu des ententes ou avait fait des progrès en vue de la signature d’ententes sur la propriété des terres et des ressources, et sur les droits en matière de gouvernance des communautés autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest.

4.17 Nous nous attendions à ce qu’Affaires indiennes et du Nord Canada ait fait des efforts sérieux pour conclure des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l’autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest en établissant des processus de négociation, en les mettant en application, en les surveillant et en les modifiant au besoin. Nous avons dénombré les ententes conclues, et nous avons examiné les politiques et les procédures applicables à celles qui faisaient l’objet de négociations. Nous avons également examiné la documentation sur les négociations

en cours, y compris les plans de travail, les ordres du jour, les procès-verbaux et les rapports d'étape. Nous avons rencontré des représentants d'AINC, des communautés autochtones ainsi que du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le règlement des revendications territoriales avance

4.18 La négociation des ententes est compliquée. Il y a des différences d'une région et d'une collectivité à l'autre des Territoires du Nord-Ouest, et dans une même région ou au sein d'une même communauté. De même, les objectifs des différents groupes autochtones ne sont pas les mêmes. Par conséquent, s'il veut réussir, le gouvernement fédéral reconnaît qu'il doit être flexible. Étant donné leur complexité et les conséquences durables qui en découlent, les ententes sur les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale peuvent prendre de nombreuses années à se conclure. Les groupes autochtones interviewés dont les revendications territoriales ne sont pas encore réglées ont tous exprimé le désir de conclure ces ententes.

4.19 Affaires indiennes et du Nord Canada a créé des processus de négociation des ententes visant les terres, les ressources et l'autonomie gouvernementale. Chaque processus est mis en branle par un groupe autochtone avec lequel le Ministère et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest collaborent. Une fois que le gouvernement du Canada a accepté une revendication, un accord-cadre est négocié pour définir les enjeux dont il sera question et établir le calendrier pour la conclusion d'une entente de principe. Afin que les négociations ne s'essouffent pas pendant le processus, le Canada et les groupes autochtones peuvent conclure des ententes provisoires visant la planification de l'aménagement des terres, le processus d'examen préalable des permis de développement ainsi que les mesures de développement économique. Les ententes définitives détaillent toutes les dispositions ainsi que les responsabilités de chaque partie, et elles doivent être ratifiées par toutes les parties.

4.20 Depuis l'enquête du juge Berger en 1977, Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, a conclu quatre ententes sur les revendications territoriales globales qui portent sur plus de la moitié de la superficie des Territoires du Nord-Ouest. L'une de celles-ci — l'entente des Tlicho — porte également sur l'autonomie gouvernementale (voir la pièce 4.5).

4.21 Quatre ententes sur les revendications territoriales globales visant la région de l'Akaiicho, la région du Deh Cho et la région de la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest sont en cours de négociation. Dix ententes sur l'autonomie gouvernementale sont également en cours de négociation dans les régions de l'Akaiicho, du Deh Cho, des Gwich'in, des Inuvialuit, du Sahtu, et de la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest.

4.22 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a déployé des efforts constructifs pour négocier des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale et qu'il a mis en application les processus de négociation établis. Par exemple, le Ministère établit et exécute des plans de travail annuels, en collaboration avec les autres parties, pour chaque grande table de négociation, et assiste régulièrement aux réunions prévues. Tous les ans, le Ministère examine et évalue les travaux de chaque table de négociation pour en déterminer les progrès et formule des recommandations au besoin. Ces examens comprennent à la fois une évaluation quantitative des mesures prises et des progrès réalisés, et une analyse qualitative énonçant les réussites obtenues et les difficultés qui restent. Nous avons constaté qu'AINC a mené régulièrement ces examens pour toutes les tables de négociation.

4.23 S'appuyant en partie sur ces examens, le Ministère a fait appel à d'autres méthodes lorsque les travaux de certaines tables de négociation semblaient bloqués. Ainsi, dans un cas, AINC a proposé au groupe autochtone les étapes d'une démarche que celui-ci pourrait adopter pour expliquer sa position. Le groupe a accepté cette proposition et compte présenter ses travaux au Ministère pour qu'il y donne suite dans les mois à venir. Le Ministère a également négocié des ententes provisoires avec certains groupes dans les régions où les revendications n'étaient pas réglées, dans le but d'en faire avancer le règlement. Ces ententes présentent des avantages et protègent les ressources en attendant la conclusion d'une entente de principe.

4.24 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait établi un processus pour la négociation de ces ententes et qu'il avait suivi les progrès et ajusté le tir au besoin. Certes, il reste encore beaucoup à faire, mais à notre avis, les quatre ententes sur les revendications territoriales globales qui ont été conclues de même que les efforts pour conclure des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, représentent une belle réalisation et une étape importante à l'égard du développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest.

Pièce 4.5 Quatre ententes sur les revendications territoriales globales ont été conclues

Description de l'entente	Ententes sur les revendications territoriales globales			
	Inuvialuit	Gwich'in	Sahtu	Tlicho
Entente signée	le 5 juin 1984	le 22 avril 1992	le 6 septembre 1993	le 25 août 2003
Bénéficiaires*	4 000	3 200	3 200	3 500
Territoire obtenu				
surface	90 650 km ²	22 329 km ²	41 437 km ²	39 000 km ²
sous-sol**	12 950 km ²	6 158 km ²	1 813 km ²	39 000 km ²
Indemnité	152 M\$ sur 14 ans	141 M\$ sur 15 ans	130,4 M\$ sur 15 ans	152 M\$ sur 14 ans
Conseils de cogestion créés en vertu de l'entente	Gestion des pêches, gestion de la faune (Territoires du Nord-Ouest et versant Nord), étude des impacts environnementaux et examen environnemental préalable	Ressources renouvelables, terres et eaux, aménagement du territoire, étude des impacts environnementaux, droits de surface	Ressources renouvelables, terres et eaux, aménagement du territoire, étude des impacts environnementaux, droits de surface	Ressources renouvelables, terres et eaux, examen des impacts environnementaux
Nombre de communautés autochtones	6	4	5	4

* Nombre approximatif fondé sur l'information obtenue du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

** De manière générale, les zones du sous-sol dont il s'agit correspondent aux zones de surface et comprennent les ressources telles que les mines et les minéraux qui s'y trouvent.

Les retards dans l'attribution de fonds pour la négociation de l'autonomie gouvernementale nuisent au processus

4.25 Affaires indiennes et du Nord Canada a conclu des accords de contribution avec les communautés autochtones afin de financer leur participation aux négociations sur l'autonomie gouvernementale. Ce financement permet aux groupes autochtones d'obtenir des avis juridiques, d'engager du personnel et des négociateurs, et de mener des consultations au sein de la communauté. Nous avons examiné le processus de financement et les accords de contribution liés aux négociations sur l'autonomie gouvernementale dans certaines communautés pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009 afin de déterminer à quel moment et de quelle façon les communautés avaient reçu les fonds convenus.

4.26 Nous avons constaté que, vu la nature du processus annuel de financement, il est difficile pour les communautés de recevoir les fonds au début de l'exercice pendant lequel ils doivent être utilisés. En moyenne, les accords que nous avons examinés avaient été signés plus de six mois après le début de l'exercice, et plusieurs l'avaient été dans le dernier mois avant l'expiration de l'accord. Cela oblige donc les communautés à réaliser les activités visées par l'accord longtemps avant d'avoir reçu le financement nécessaire.

4.27 Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont indiqué que les communautés sont censées financer elles-mêmes leurs activités de négociation sur l'autonomie gouvernementale, soit en réaffectant des fonds, soit au moyen d'emprunts. Cette façon de procéder peut avoir des conséquences importantes sur les communautés, surtout celles qui ont des ressources limitées. Les représentants des Premières nations sans entente sur les revendications territoriales globales nous ont expliqué que cette situation les a obligés à payer des frais de découvert, qu'elle a nui à leurs relations professionnelles, qu'elle les a empêchés de payer leurs employés et qu'elle leur a fait perdre en conséquence des employés d'expérience. Ces effets peuvent à leur tour se répercuter sur la capacité des Premières nations de participer aux négociations.

4.28 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et mettre en œuvre des mécanismes, comme le financement pluriannuel des accords de contribution, permettant d'assurer le financement en temps opportun des activités des communautés autochtones ayant trait aux négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît la nécessité de mettre en place des mécanismes tels que le financement pluriannuel pour les accords de contribution. De plus, le Ministère vise à mettre en œuvre d'ici au 31 mars 2011 la nouvelle *Politique sur les paiements de transfert*, qui prévoit l'attribution de financement pluriannuel aux bénéficiaires.

Régime de réglementation de l'environnement

4.29 L'environnement naturel des Territoires du Nord-Ouest est vaste, fragile et unique. La protection de l'environnement est d'une importance capitale pour les Autochtones habitant cette région, car les communautés dépendent de la faune, de l'eau et de l'habitat pour leur survie et les occasions de développement économique. Les ententes sur les revendications territoriales globales contribuent à la protection de

l'environnement en mettant à l'abri des terres importantes sur le plan environnemental et culturel pour la communauté, et en établissant un processus de planification pour l'aménagement de ces terres.

4.30 La mise en valeur des ressources naturelles dans les Territoires du Nord-Ouest est soumise à un régime de réglementation complexe qui implique plusieurs ministères fédéraux, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les groupes autochtones. La difficulté pour tous ces intervenants consiste à établir un régime de réglementation qui vise un équilibre entre les besoins de l'industrie et les droits des groupes autochtones. Les intervenants de l'industrie ont besoin de certitude et de prévisibilité tandis que les Autochtones veulent prendre les décisions qui ont des conséquences sur leurs terres et leurs intérêts, y compris en ce qui concerne la protection environnementale. Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé d'appuyer les conseils de cogestion et la planification de l'aménagement des terres, et d'assurer la protection de l'environnement, notamment la surveillance environnementale de même que l'inspection et la mise en application des permis de développement. Environnement Canada doit aussi assurer la surveillance de l'environnement et des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada se soient acquittés de leurs responsabilités respectives à cet égard.

4.31 Nous avons tenté de déterminer si les deux ministères avaient créé et mis en œuvre un régime de réglementation satisfaisant pour gérer les ressources terrestres et aquatiques des Territoires du Nord-Ouest, et protéger l'environnement de cette région. Nous n'avons pas vérifié le rôle ni les opérations des conseils de cogestion des Territoires du Nord-Ouest.

4.32 Nous avons examiné la documentation et rencontré des représentants d'AINC et d'Environnement Canada à Yellowknife et dans la région de la capitale nationale. Nous avons également rencontré des représentants de certains conseils de cogestion et des membres des communautés autochtones.

Le régime de réglementation de l'environnement est essentiellement complet dans les régions où une revendication territoriale a été réglée

4.33 Dans certaines provinces comme l'Ontario, par exemple, les localités touchées par le développement sont consultées, mais ce sont souvent les organismes de l'administration publique qui prennent les décisions finales ou encore des intervenants qui ne font pas partie de la communauté. En revanche, dans la plus grande partie des

Territoires du Nord-Ouest, les représentants de la communauté exercent un pouvoir de décision finale par l'intermédiaire des conseils de cogestion, et la consultation officielle est un aspect fondamental de la prise de décisions.

4.34 Il existe deux zones de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest : la région désignée des Inuvialuit, qui s'étend sur la partie du territoire la plus au nord et qui comprend les îles de la mer de Beaufort; la vallée du Mackenzie, qui englobe tous les autres secteurs des Territoires du Nord-Ouest. Le régime de réglementation de l'environnement dans les deux zones est administré par des conseils de cogestion régionaux, dont le but est de s'assurer que les peuples autochtones et les autres citoyens vivant dans le Nord peuvent participer de façon significative à la prise de décisions (voir la pièce 4.6).

4.35 Les conseils de cogestion et les plans d'aménagement du territoire sont deux volets importants établis dans les Territoires du Nord-Ouest par suite des ententes sur les revendications territoriales globales.

4.36 Les conseils de cogestion. Affaires indiennes et du Nord Canada détient des responsabilités importantes pour ce qui est de l'appui aux conseils de cogestion, en particulier lorsqu'il s'agit du développement des compétences des membres. En 2005, notre Bureau et AINC ont chacun effectué une vérification du régime de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest et ont cerné

Pièce 4.6 Dans les Territoires du Nord-Ouest, les conseils de cogestion prennent les décisions en matière de développement

La Loi sur la gestion des ressources dans la vallée du Mackenzie a été promulguée en 1998 par suite des ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in et des Métis et Dénés du Sahtu. La *Loi* a créé des conseils de cogestion pour les régions visées par les ententes avec les Gwich'in et l'entente du Sahtu, et elle a également établi l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, chargé de délivrer les permis d'aménagement des terres et les licences d'utilisation des eaux dans les régions où les revendications ne sont pas réglées.

Selon la Convention des Inuvialuit, et bien que les institutions diffèrent, les processus associés au régime de réglementation dans la région visée sont semblables à ceux créés par la *Loi*, mais ils sont régis par des lois différentes. Ces processus sont mis en œuvre et administrés par des conseils de cogestion qui ne sont pas des organes législatifs comme le sont les conseils de cogestion dans la vallée du Mackenzie, mais qui détiennent néanmoins des pouvoirs de décision comparables.

À l'heure actuelle, il existe 18 conseils de cogestion dans les Territoires du Nord-Ouest, qui sont notamment chargés des activités suivantes : l'approbation des demandes de mise en valeur, la planification de l'aménagement du territoire, l'exploitation des ressources renouvelables, et l'examen des impacts environnementaux. Ils comprennent des membres nommés par la communauté autochtone, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada.

plusieurs faiblesses quant à l'aide accordée par AINC aux conseils de cogestion en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Le Ministère s'est engagé à corriger bon nombre des faiblesses en question. En 2007, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a lancé l'Initiative d'amélioration du régime de réglementation dans le Nord, et a nommé un représentant spécial qui devait recommander des façons de faire progresser les régimes de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest.

4.37 Au cours de la présente vérification, nous avons examiné dans quelle mesure le Ministère a réussi à mettre en œuvre les nombreux engagements qu'il a pris en 2005 à l'égard du soutien des conseils de cogestion. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de corriger les faiblesses décelées lors des vérifications de 2005.

4.38 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a rempli ses engagements et qu'il a corrigé bon nombre des faiblesses cernées, entre autres, le manque de soutien au développement des compétences des membres des conseils, un manque de clarté quant aux rôles et responsabilités des conseils, et une absence d'orientation stratégique pour l'exécution du mandat des conseils. Le Ministère a appuyé un forum qui permet aux membres des conseils de cogestion de se réunir régulièrement pour examiner les questions qui les intéressent. L'aide qu'il apporte par l'intermédiaire de ce forum depuis cinq ans a permis d'établir des plans stratégiques, de mettre en commun des pratiques exemplaires, d'élaborer des guides d'orientation et de réaliser des activités de formation. En outre, nous avons constaté qu'AINC a attribué des fonds supplémentaires aux conseils pour refléter l'augmentation du volume de travail.

4.39 Les plans d'aménagement du territoire. Les plans d'aménagement du territoire sont importants pour l'élaboration d'un régime de réglementation efficace, prévisible et uniforme. Ils précisent à quel endroit et dans quelles conditions les activités de mise en valeur des ressources peuvent s'effectuer, et quelles terres seront soustraites à l'exploitation afin de protéger l'environnement ou des zones importantes sur le plan culturel.

4.40 La planification de l'aménagement du territoire dans les Territoires du Nord-Ouest est une obligation qui découle des ententes sur les revendications territoriales globales ou des ententes provisoires conclues pendant le processus de négociation. Sur le territoire du peuple des Tlicho et dans la région visée par la Convention des

Inuvialuit, la planification de l'aménagement du territoire est assurée principalement par la communauté.

4.41 Dans d'autres régions où les revendications territoriales sont réglées, la planification de l'aménagement des terres prévoit la participation de représentants de la communauté, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du gouvernement fédéral. Le rôle d'AINC est de contribuer à réaliser les plans d'aménagement en fournissant avis, expertise et soutien financier aux conseils de planification; d'examiner et de commenter les ébauches de plans d'aménagement, et de conseiller le ministre sur leur approbation. Nous nous attendions à ce que le Ministère l'ait fait pour les plans d'aménagement des terres lorsque ces mesures étaient justifiées, conformément à la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* ainsi qu'aux ententes sur les revendications territoriales globales qui ont été conclues.

4.42 Affaires indiennes et du Nord Canada a contribué à établir le plan d'aménagement du territoire des Gwich'in, qui a été approuvé en 2003. Le Ministère appuie à l'heure actuelle l'établissement d'un plan d'aménagement des terres dans la région du Sahtu. Il fournit régulièrement des conseils sur la façon d'équilibrer la conservation et la mise en valeur, et apporte son aide technique pour veiller à ce que le plan soit complet, intégré et équilibré, et qu'il reflète les responsabilités de tous les participants. Il finance également ces plans d'aménagement.

4.43 Nous avons constaté que, dans les régions où des ententes sur les revendications territoriales globales ont été conclues, AINC s'était doté de systèmes et de structures qui appuient les plans d'aménagement du territoire. Cela contribue à un régime de réglementation adéquat pour la gestion des ressources terrestres et aquatiques et pour la protection de l'environnement dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dans les régions où les revendications ne sont pas réglées, des éléments clés du régime de réglementation de l'environnement sont absents

4.44 Les régions où les revendications territoriales globales ne sont pas réglées ne sont pas dotées de conseils de cogestion régionaux, et des doutes subsistent donc quant à savoir à qui les terres appartiennent, comment on peut les utiliser et qui consulter avant de prendre une décision sur la mise en valeur. On a établi des ententes provisoires pour traiter certains enjeux environnementaux et permettre aux groupes autochtones d'avoir voix au chapitre dans les

décisions alors que les négociations sur les revendications territoriales se poursuivent; toutefois, sans conseil de cogestion régional, le régime de réglementation est incomplet.

4.45 La représentation des collectivités dans la prise de décisions sur le développement. Les régions de la vallée du Mackenzie où les revendications territoriales ne sont toujours pas réglées n'ont pas de conseil de cogestion régional. Dans ces régions, il appartient à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTEVM) de délivrer les permis d'utilisation du sol et de l'eau. À l'heure actuelle, seulement 4 des 20 membres de l'Office sont des représentants des régions où les revendications ne sont pas réglées. Les dirigeants des collectivités de ces régions ont fait savoir que ce processus n'assure pas une représentation satisfaisante de leurs communautés. Même si deux groupes ont négocié des ententes provisoires avec le gouvernement fédéral pour avoir voix au chapitre dans le processus d'examen préalable des demandes de permis, c'est toujours l'OTEVM qui prend les décisions finales dans ces régions, lesquelles couvrent près de 30 % de la superficie des Territoires du Nord-Ouest, une aire presque aussi vaste que Terre-Neuve-et-Labrador.

4.46 Les permis de mise en valeur. Des employés de l'OTEVM nous ont indiqué que la période d'examen des demandes de permis de mise en valeur peut être plus longue dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées. En effet, ces communautés, qui ne s'estiment pas bien représentées dans le processus en place, tentent d'influencer les décisions par d'autres moyens, en demandant de nouvelles évaluations environnementales et d'autres consultations, ce qui peut retarder les approbations. Une Première nation de l'Akaitcho, par exemple, a exigé une évaluation environnementale d'un projet d'exploitation forestière visé par une demande de permis. Par la suite, elle a renvoyé l'affaire au tribunal. La demande de permis a finalement été rejetée environ deux ans plus tard.

4.47 Voici un autre exemple lié à une demande de permis d'exploitation pétrolière et gazière dans la région du Deh Cho. En l'absence d'un conseil de cogestion régional, cette demande a été étudiée par l'OTEVM et approuvée par la suite. Une Première nation du Deh Cho a porté l'affaire devant les tribunaux, faisant valoir que l'État ne l'avait pas suffisamment consultée lorsqu'il a approuvé le permis. Près de deux ans plus tard, les tribunaux ont confirmé le bien-fondé de la requête de la Première nation et ont suspendu les permis.

4.48 Nous avons comparé le nombre de demandes de permis de mise en valeur soumis à des consultations supplémentaires dans les régions où les revendications territoriales n'étaient pas réglées au nombre correspondant pour le territoire du peuple Tlicho, qui est visé par une entente de règlement territorial. Nous avons constaté qu'il y avait, depuis 2005, des douzaines de demandes renvoyées à l'État pour des consultations supplémentaires dans les régions où les revendications n'étaient pas réglées, mais on nous a indiqué qu'il n'y en avait aucune dans le territoire du peuple Tlicho.

4.49 Les plans d'aménagement du territoire. Nous avons remarqué qu'il n'existe pas de mécanismes précis pour établir les plans d'aménagement du territoire dans les régions où il y a encore des revendications en suspens. Cette situation a compliqué le processus d'évaluation environnementale et a mené à une planification approximative. Ainsi, Affaires indiennes et du Nord Canada s'est engagé en 2007 à établir un plan de gestion des terres et des ressources équilibré pour la région d'Upper Thelon par suite d'une évaluation environnementale. Les progrès réalisés à l'égard de ce plan sont lents en raison des impasses auxquelles ont mené les conflits sur la propriété du territoire dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées. Dans le territoire du Deh Cho, l'absence d'exigences précises visant les plans d'aménagement des terres a été en partie résolue par une entente sur des mesures provisoires.

4.50 Sans plan d'aménagement des terres en bonne et due forme, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie est obligé de prendre les décisions en matière de développement au cas par cas. Ainsi, les décisions ayant trait à l'approbation des projets peuvent demander plus de temps, car ni les lieux et les catégories d'activités de mise en valeur ni les conditions à appliquer n'ont été déterminés.

4.51 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer avec les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest afin de conclure des ententes qui satisfont toutes les parties dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées. Ces ententes devraient prévoir des dispositions et des processus clairs pour l'établissement de plans d'aménagement du territoire et pour assurer une représentation adéquate au sein des organismes chargés de prendre des décisions en matière de gestion et de mise en valeur des ressources.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à travailler avec les partenaires motivés à conclure des ententes sur les

revendications territoriales. Le Ministère considère l'aménagement du territoire comme un important moyen d'établir un juste équilibre entre, d'une part, les investissements et possibilités de mise en valeur et, d'autre part, la gérance environnementale et les aspirations communautaires.

La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, les mesures législatives proposées traitant de l'aménagement territorial et de l'évaluation environnementale au Nunavut, et la plupart des ententes sur les revendications territoriales globales conclues dans le Nord comportent une exigence claire à l'égard de la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire. Au cours des dernières années, la nécessité que l'aménagement du territoire amélioré constitue un élément essentiel du régime de réglementation dans le Nord a été signalée dans le contexte de nombreux examens et études, dont le rapport intitulé *La voie de l'amélioration* récemment présenté par Neil McCrank. Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à travailler avec les Premières nations et les Inuits à la réalisation des plans d'aménagement du territoire en conformité avec les ententes sur les revendications territoriales, les mesures législatives et l'orientation stratégique établie. Le cadre d'aménagement du territoire continuera de faire partie de la structure globale créée en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

Le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses responsabilités en matière de surveillance des effets cumulatifs

4.52 La surveillance environnementale permet d'obtenir des renseignements importants pour la prise de décisions en matière de développement. C'est particulièrement crucial dans le cas des Territoires du Nord-Ouest en raison de la fragilité des écosystèmes, des changements profonds attribuables aux changements climatiques, et du transport à grande distance des polluants atmosphériques. Que des revendications territoriales globales aient été réglées ou non dans une région, il incombe néanmoins à Affaires indiennes et du Nord Canada et à Environnement Canada de surveiller les effets environnementaux cumulatifs qui peuvent être observés dans cette région (voir la pièce 4.7).

4.53 En vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et de certaines ententes sur les revendications territoriales globales, Affaires indiennes et du Nord Canada a la responsabilité de surveiller les effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre est notamment chargé de réunir et d'analyser les connaissances scientifiques et le savoir traditionnel afin de

Pièce 4.7 Le savoir traditionnel, un aspect important de la surveillance des effets cumulatifs

- On entend par effets cumulatifs les changements environnementaux causés par une activité, à laquelle viennent s'ajouter des changements découlant d'autres activités passées, actuelles ou futures. Afin de comprendre comment le développement dans le Nord peut entraîner des effets cumulatifs, les scientifiques ont besoin de connaître les conditions environnementales de base pour suivre les changements, de façon à évaluer et à prévoir comment le développement proposé influera sur l'environnement.
- Le savoir traditionnel désigne la connaissance et la compréhension de l'environnement que les peuples autochtones se transmettent d'une génération à l'autre. Le savoir traditionnel peut fournir de l'information qui permet de prendre de meilleures décisions en matière de gestion des ressources. Un programme de surveillance des effets cumulatifs établi dans les communautés fera appel à la fois à des connaissances scientifiques et au savoir traditionnel.

surveiller les effets cumulatifs sur l'environnement causés par l'utilisation du sol et de l'eau et le déversement de déchets. Le ministre peut également confier ces responsabilités à une autre autorité qu'il peut désigner, mais jusqu'ici il ne l'a pas fait.

4.54 Pour l'instant, Environnement Canada exerce une surveillance limitée des conditions météorologiques, du climat, des eaux, de l'ozone stratosphérique et de la qualité de l'air dans tout le Grand Nord, y compris dans les Territoires du Nord-Ouest, comme le veut son mandat national qui découle de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*. Certains de ces programmes nationaux permettent d'obtenir des données qui permettent à leur tour d'évaluer les effets cumulatifs sur l'environnement. Environnement Canada doit fournir des conseils techniques pour les projets de surveillance des effets cumulatifs menés par Affaires indiennes et du Nord Canada. En 1998, Environnement Canada a commencé à collaborer avec des partenaires pour mener à bien l'Initiative des écosystèmes du Nord, et en 1999, le Ministère s'est engagé à financer et à mettre en œuvre, en collaboration avec AINC, un cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs pour les Territoires du Nord-Ouest.

4.55 L'objectif des activités de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest est de fournir aux conseils de cogestion les données sur l'environnement dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées ayant trait aux demandes de développement et à la gestion des ressources. Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait déterminé les besoins et priorités en matière de surveillance des effets cumulatifs et à ce que le Ministère ait mis en œuvre un plan pour remplir ses obligations à cet égard. Nous nous attendions également à ce qu'Environnement Canada l'ait secondé dans l'exercice de ces responsabilités.

4.56 Affaires indiennes et du Nord Canada. En 2005, AINC a effectué une vérification environnementale, comme l'exige la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Conclusion : malgré des années de planification, le Ministère n'avait pas encore mis en œuvre de programme de surveillance des effets cumulatifs, comme l'exige la *Loi* et les ententes sur les revendications territoriales. Selon les auteurs du rapport, le manque de financement pluriannuel à long terme constitue un facteur qui freine l'établissement d'un tel programme.

4.57 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait réalisé peu de progrès depuis cette époque. En 2009, le Ministère a élaboré une ébauche de plan opérationnel qui délimite les tâches que comporterait un programme de surveillance des effets cumulatifs et a commencé à investir davantage dans ce domaine. Toutefois, cette ébauche ne précise pas les exigences en matière de surveillance, ni les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme, ni le calendrier d'exécution. Nous avons constaté que, 11 ans après en avoir reçu le mandat, AINC n'avait toujours pas mis en place de programme de surveillance des effets cumulatifs. Les décideurs ne disposent donc que de données incomplètes ou limitées sur les conditions environnementales de base et sur les effets cumulatifs des décisions en matière de développement.

4.58 Environnement Canada. Avec la collaboration de ses nombreux partenaires, Environnement Canada a établi en 1998 l'Initiative des écosystèmes du Nord. Entre autres, l'Initiative visait à créer un réseau de surveillance et des instruments d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs liés à la mise en valeur des ressources dans certaines communautés choisies des Territoires du Nord-Ouest et dans le Nord en général. Le Ministère a déclaré que l'Initiative a permis d'établir et de mettre à l'essai des indicateurs des effets cumulatifs et de créer des outils de modélisation informatique qui, à la longue, pourraient être utilisés dans toutes les régions nordiques. L'Initiative des écosystèmes du Nord a pris fin en 2008. Bien qu'il nous ait informé qu'il travaillait à la mise au point d'un nouveau cadre de gestion des écosystèmes prioritaires, le Ministère ne s'est pas encore engagé à remplacer l'Initiative.

4.59 En 1999, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministre de l'Environnement du Canada se sont engagés à fournir les ressources nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre un cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs pour les Territoires du Nord-Ouest. Ce cadre comportait, entre autres, une disposition prévoyant une meilleure coordination de la collecte de données entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones et l'industrie,

conformément aux engagements pris en vertu de programmes de surveillance des effets cumulatifs. Même si Environnement Canada continue de suivre les progrès de cette initiative, le financement destiné à sa conception et à sa mise en œuvre a pris fin en 2007 et le cadre n'a pas été mis en œuvre.

4.60 La mise en œuvre d'un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest n'a pas progressé. Dans ce contexte, les conseils de cogestion peuvent difficilement comprendre les conditions environnementales de base. Leur capacité de suivre de près les changements environnementaux et d'assurer un suivi à cet égard et, au bout du compte, de reconnaître les effets du développement sur l'environnement s'en trouve limitée.

4.61 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et exécuter un programme de surveillance des effets cumulatifs du développement dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Pour ce faire, le Ministère devrait collaborer avec les groupes autochtones afin de recenser les besoins des conseils de cogestion dans les T.N.-O., en matière d'information sur la surveillance des effets cumulatifs, et de fournir un mécanisme qui permettrait aux gouvernements fédéral et des Territoires du Nord-Ouest, aux conseils de cogestion et aux communautés autochtones de mettre en commun cette information.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Conformément aux exigences énoncées dans les ententes sur les revendications territoriales, le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest a été lancé en 1999. Comme le financement attribué était ponctuel et à court terme, il a été impossible de pleinement réaliser le mandat et les objectifs du programme. Un financement continu a été accordé en 2008 en vue d'élargir la portée du programme. Avec l'aide de ses partenaires, Affaires indiennes et du Nord Canada déterminera les besoins et priorités en matière de surveillance environnementale pour le respect de ses obligations et engagements à cet égard. Si des fonds additionnels sont accessibles, on envisagera de faire d'autres investissements dans le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest.

4.62 Recommandation. Environnement Canada devrait apporter son concours à Affaires indiennes et du Nord Canada en vue de recenser les besoins en matière d'information pour la surveillance des effets cumulatifs, et en vue de planifier et de mettre en œuvre des programmes de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest.

Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada appuie les besoins et les exigences relatives à la surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest et reconnaît qu'Affaires indiennes et du Nord Canada en est responsable au premier chef.

À la lumière de cette recommandation et des recommandations contenues dans le Rapport de la Commission conjointe d'examen pour le projet de gaz du Mackenzie (publié en décembre 2009), Environnement Canada travaillera en collaboration avec Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères pour développer la réponse du gouvernement au rapport de la Commission, qui énoncera les mesures appropriées et, ce faisant, traitera des constatations et recommandations du Bureau du vérificateur général.

Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas déterminé les niveaux de conformité

4.63 En 2009, Affaires indiennes et du Nord Canada a assuré la conformité d'environ 2 400 licences et permis actifs dans les Territoires du Nord-Ouest. L'objectif du Ministère pour l'exercice 2008-2009 était de mener des inspections visant environ 50 à 60 % de l'ensemble des dossiers de l'année. Nous avons constaté que le Ministère a effectué environ 300 inspections, c'est-à-dire qu'il a atteint un taux de 13 % de l'ensemble des dossiers.

4.64 Ces responsabilités du Ministère en matière de mise en application comprennent, entre autres, l'inspection des permis et des licences d'utilisation du sol et de l'eau délivrés par les conseils de cogestion. En règle générale, ces permis fixent des conditions pour s'assurer que le promoteur protégera l'environnement dans le cadre de ses activités. AINC a la responsabilité de contrôler le respect de ces conditions au moyen d'inspections des lieux pendant et après l'exécution des travaux, conformément à sa politique d'observation et d'application de la loi et à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait effectué les inspections de façon satisfaisante et fait appliquer les dispositions relatives à l'environnement dont sont assortis les permis et les licences d'utilisation du sol et de l'eau.

4.65 Depuis le milieu des années 1990, Affaires indiennes et du Nord Canada fixe le degré de priorité des inspections au moyen d'un système fondé sur le risque. Le Ministère a adopté des procédures pour planifier et contrôler les inspections et donner suite aux manquements, mais il n'a pas déterminé le taux de conformité acceptable ni le nombre d'inspections ou autres mesures d'application des conditions qui sont

nécessaires pour parvenir à des taux de conformité acceptables. Qui plus est, il ne déclare pas dans quelle mesure les titulaires de permis et de licences qui ont fait l'objet d'une inspection observent les conditions.

4.66 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait déterminer quel est le taux de conformité acceptable ainsi que le niveau d'inspection et les mesures d'application nécessaires pour obtenir ce taux. Le Ministère devrait également fournir de l'information aux conseils de gestion sur le taux de respect des conditions des permis et des licences d'utilisation du sol et des eaux.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Afin de s'assurer d'utiliser les ressources existantes de la façon la plus efficace possible, Affaires indiennes et du Nord Canada a recours à une démarche axée sur les risques pour établir les priorités en matière d'application. Le Ministère définira le degré de conformité, relativement aux lois visées par son mandat. Il validera le tout et apportera ensuite les changements nécessaires aux systèmes et aux procédures pour veiller à la réalisation des inspections pertinentes en ce qui concerne les permis d'utilisation du sol et des eaux. Enfin, il communiquera les changements aux conseils de gestion.

Formation professionnelle et développement économique

4.67 Le manque de compétences a souvent été invoqué comme un obstacle principal à l'amélioration des conditions économiques dans les communautés autochtones. Chez les communautés autochtones, le taux de participation au marché du travail est inférieur à la moyenne nationale tandis que les revenus moyens y sont nettement inférieurs. Une formation de base et des compétences professionnelles insuffisantes sont deux des raisons qui gênent l'embauche.

4.68 Notre bureau a également effectué une vérification des services d'enseignement dans les Territoires du Nord-Ouest, dont les constatations seront présentées dans un rapport qui sera déposé à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en mai 2010. Nous avons vérifié la façon dont le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi a planifié les programmes d'enseignement et de formation visant à accroître les possibilités offertes aux étudiants des Territoires du Nord-Ouest, de sorte qu'ils puissent participer pleinement au développement social et économique de la région. Nous avons également vérifié si le Ministère assure un suivi de ces programmes et s'il en communique les résultats.

4.69 La prestation de services qui répondent aux besoins des Territoires du Nord-Ouest n'est pas facile étant donné les nombreuses

caractéristiques qui sont propres à ce territoire : il est composé d'environ 33 petites communautés éloignées et éparpillées sur une région couvrant environ la même superficie que l'Alberta et la Saskatchewan réunies. À part Yellowknife, la capitale, on trouve des communautés comptant entre 50 et 3 800 habitants, dont 27 ont une population inférieure à 1 000 personnes. Les deux routes principales du territoire desservent moins de la moitié des communautés; bon nombre de communautés rurales éloignées sont accessibles seulement par avion, par bateau ou par pont de glace.

4.70 La *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* prévoit que le Ministère doit « recommande[r], encourage[r] et met[tre] sur pied des programmes propres à stimuler le progrès économique et l'évolution politique du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ». Quant à la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, elle stipule que le ministre peut élaborer et réaliser des programmes destinés à appuyer les projets ou autres activités qui contribuent au développement des ressources humaines et des compétences des Canadiens. Lors de notre vérification, nous avons examiné l'aide accordée par le gouvernement fédéral pour la formation professionnelle et le développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest.

4.71 Nous nous attendions à ce que Ressources humaines et Développement des compétences Canada ait élaboré et mis en œuvre des programmes et des initiatives appuyant la formation professionnelle des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest et à ce que le Ministère en ait évalué l'efficacité. Nous nous attendions aussi à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait conçu et mis en œuvre des programmes et des initiatives favorisant le développement économique des communautés autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, à ce que le Ministère les ait évalués et à ce qu'il ait fait état de leur efficacité. Nous avons examiné la documentation et les dossiers, notamment les rapports internes d'évaluation et de vérification des programmes de développement économique d'AINC. Nous nous sommes entretenus avec des représentants fédéraux, ainsi qu'avec des représentants autochtones et de l'industrie de plusieurs régions.

4.72 Nous avons demandé aux représentants de Ressources humaines et Développement des compétences Canada de nous indiquer les programmes d'appui à la formation professionnelle offerts dans les Territoires du Nord-Ouest, et aux représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, les programmes favorisant le développement économique à l'échelle de la collectivité. Nous nous sommes

également penchés sur les plans de retombées économiques, qui relèvent d'AINC et qui visent à favoriser l'accès des particuliers ou des groupes aux occasions liées à l'exploration pétrolière et gazière qui se déroule sur leurs terres, tant en matière de formation et d'emploi que d'avantage économique. Les programmes principaux examinés sont résumés aux pièces 4.8 et 4.9. Nous n'avons pas vérifié les programmes offerts par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada n'évalue toujours pas les répercussions à long terme de ses programmes de formation professionnelle

4.73 Les représentants de Ressources humaines et Développement des compétences Canada ont mentionné plusieurs programmes destinés à appuyer de diverses façons la formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous nous sommes concentrés sur les deux programmes axés sur la formation professionnelle des Autochtones dans la région (voir la pièce 4.8). Nous avons vérifié si le Ministère avait recensé les besoins de la population des Territoires du Nord-Ouest dans la mise en œuvre de ces programmes et s'il connaissait l'efficacité de ces programmes.

4.74 Ressources humaines et Développement des compétences Canada administre également d'autres programmes liés au développement du marché du travail, comportant des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux, y compris les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne les avons pas vérifiés, car nous avons ciblé les programmes conçus expressément pour les Autochtones et exécutés par le gouvernement fédéral. Pour sa part, Affaires

Pièce 4.8 Deux programmes nationaux appuient la formation professionnelle des Autochtones

Programme	Description des programmes - Ressources humaines et Développement des compétences Canada
Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones	Favorise une participation accrue des Autochtones aux grands projets de développement économique grâce à une collaboration entre des partenaires de communautés autochtones, du secteur privé et d'organismes provinciaux et territoriaux. Objectif principal global : assurer des emplois durables aux populations autochtones dans les grandes industries, ce qui entraîne des avantages permanents pour les communautés, les familles et les particuliers.
Stratégie de développement des ressources humaines autochtones	Sert à verser des fonds aux organisations autochtones pour qu'elles puissent concevoir et administrer des programmes d'insertion professionnelle afin de préparer les particuliers à occuper des emplois intéressants et durables.

indiennes et du Nord Canada administre un programme de formation professionnelle destiné aux communautés autochtones, appelé Investissements stratégiques pour le développement économique du Nord. Nous n'avons pas examiné ce programme puisqu'il était en cours de restructuration au moment de notre vérification, en vue d'être dorénavant confié à la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord.

4.75 La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones et le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones sont deux programmes nationaux d'appui à la formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. La Stratégie permet à Ressources humaines et Développement des compétences Canada d'offrir un financement aux organisations autochtones, qui décident elles-mêmes de la façon de combler leurs besoins en matière de

Pièce 4.9 Quatre programmes visent à favoriser le développement économique

Programme	Description des programmes — Affaires indiennes et du Nord Canada*
Programme de développement économique communautaire	Fournit une aide financière pour les initiatives de développement économique communautaire des Premières nations et des Inuits, notamment les mesures de planification et de stimulation économique, la formulation de propositions, la mise à profit des ressources financières et l'exécution de diverses opérations de développement économique.
Programme de services de soutien aux communautés	Fournit une aide financière pour la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux de prestation de services de soutien aux organisations de développement économique communautaire des Premières nations. Ces services ont pour but d'améliorer la capacité économique des organisations communautaires de réaliser des projets ponctuels et des activités continues en matière de développement économique.
Programme d'opportunités économiques pour les communautés	Fournit, aux communautés inuites et des Premières nations qui ont recensé des occasions de développement économique, une aide fondée sur des projets et des propositions. Le programme devrait entraîner des retombées économiques pour les communautés par suite d'activités de planification et de négociation, d'initiatives de chercheurs et de groupes d'intervention, et de projets d'infrastructure économique.
Entreprise autochtone Canada	Favorise la création et la croissance d'entreprises autochtones ou à participation majoritaire autochtone et collabore avec les clients autochtones dans tout le Canada au moyen de contributions financières pour diverses opérations, notamment la planification des affaires, l'aide aux entreprises, le démarrage, l'acquisition et le développement des entreprises, et le marketing.

*Le volet territorial de tous ces programmes a été transféré à la nouvelle Agence canadienne de développement économique du Nord en août 2009, pendant le déroulement de la présente vérification.

formation. Grâce à ce programme, huit organisations régionales dans les Territoires du Nord-Ouest ont ainsi pu recevoir de tels fonds entre 2004 et 2009. Quant au Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones, ses gestionnaires cherchent des propositions et allouent des fonds à des projets en fonction des propositions qu'ils ont reçues. Depuis 2003, le Partenariat a ainsi permis de financer cinq projets de formation professionnelle dans les secteurs minier, pétrolier et gazier, ainsi que dans le secteur du bâtiment. Ce programme a été bien accueilli par les communautés avec lesquelles nous nous sommes entretenus.

4.76 Nous avons constaté que, pour les deux programmes que nous avons examinés, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a établi des cibles et des objectifs clairs et que le Ministère présente des rapports sur les objectifs à court terme, indiquant par exemple le nombre de personnes inscrites aux cours de formation et le nombre de personnes embauchées. Cependant, le Ministère n'a pas évalué les progrès réalisés en fonction de l'objectif et des résultats à long terme pour ce qui est d'assurer des emplois durables aux populations autochtones. Pourtant, cette évaluation est importante pour déterminer si ces programmes ont des répercussions positives à long terme et si les Autochtones acquièrent les compétences dont ils ont besoin pour obtenir des emplois durables.

4.77 Le Ministère nous a indiqué qu'il attendait la fin de la première période quinquennale du programme de Partenariat, laquelle s'est terminée en mars 2009, avant de procéder à son évaluation, et qu'il comptait évaluer les répercussions à long terme des deux programmes. Il compte le faire d'ici mars 2012 en ce qui a trait au programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones, et d'ici mars 2014 pour ce qui est de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.

4.78 Recommandation. Ressources humaines et Développement des compétences Canada devrait collaborer avec les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour évaluer les répercussions de ses programmes de formation professionnelle qui sont destinés aux populations autochtones, et ce, afin de s'assurer qu'ils améliorent les compétences et les perspectives d'emploi de ces populations au fil du temps.

Réponse de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 4.75, Ressources humaines et Développement des compétences Canada offre un financement aux organisations

autochtones, qui décident elles-mêmes de la façon de combler leurs besoins en matière de formation. Cette décision stratégique du gouvernement du Canada tient compte du fait que les collectivités autochtones du Nord du Canada et des quatre coins du pays sont les mieux placées pour déterminer leurs priorités et leurs besoins particuliers ainsi que pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et des services permettant de répondre à ces besoins, y compris ceux cernés dans le contexte des ententes sur les revendications territoriales. Par ailleurs, il est aussi important de signaler que le gouvernement du Canada a pris des décisions stratégiques précises afin de transférer aux provinces et aux territoires, qui sont en meilleure position pour ce qui est de répondre à leurs besoins et à leurs priorités, la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de formation liée au marché du travail et qui sont offerts en vertu du programme d'assurance-emploi. Tel qu'il a été mentionné, Ressources humaines et Développement des compétences Canada mesure les résultats immédiats en matière d'emploi et continuera à collaborer avec les collectivités autochtones et d'autres partenaires pour évaluer les répercussions à long terme et veiller à ce que les programmes entraînent des améliorations au fil du temps.

Les programmes de développement économique ne comportent pas d'orientation stratégique ni d'activités de mesure des résultats

4.79 Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont indiqué quatre programmes destinés à favoriser le développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest (voir la pièce 4.9). Nous avons vérifié si ces programmes appuyaient le développement économique des communautés de façon satisfaisante.

4.80 Nous avons constaté que les programmes de développement économique d'AINC ne comportent pas d'objectifs clairs. Ils ont plutôt de grands objectifs vagues et généraux. Ainsi, deux de ces programmes ont des objectifs communs tels que « un investissement accru dans les collectivités » et (traduction) « un plus grand nombre d'entreprises plus grandes et plus vigoureuses au sein de la collectivité ». En l'absence d'objectifs clairement énoncés, il est impossible de mesurer les résultats des programmes et d'en assurer le suivi.

4.81 Nous avons aussi constaté que le Ministère ne surveille pas les résultats de ses programmes et qu'il n'examine pas les données soumises par les bénéficiaires du financement de ces programmes. À part certaines mesures de suivi des activités du programme Entreprise autochtone Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada ne surveille

pas les résultats de ces programmes, seuls ou regroupés, d'une façon qui permettrait de déterminer s'ils contribuent réellement au développement économique des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, le Ministère ne peut déterminer si ses programmes ont atteint les résultats voulus ou s'ils ont appuyé de façon adéquate le développement économique des communautés autochtones dans cette région.

4.82 La plupart des programmes de développement économique actuels d'AINC destinés aux Territoires du Nord-Ouest sont fondés sur une stratégie lancée en 1989. Cette stratégie n'ayant pas été mise à jour avant 2009, elle ne reflétait pas la nouvelle réalité des communautés autochtones, ni l'évolution de l'économie ni l'incidence des programmes actuels. Les programmes de développement économique ont plutôt évolué individuellement au cours des ans par suite de diverses vérifications, d'évaluations et de l'information soumise par les groupes concernés, mais sans toutefois tenir compte des objectifs généraux ni des liens entre les différents programmes. En avril 2009, le Ministère a évalué les programmes pour déterminer la nécessité de les prolonger et pour en recenser les chevauchements possibles ou les lacunes.

4.83 En 2009, le gouvernement du Canada a rendu public le nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, qui était censé remplacer la stratégie de 1989. Des représentants du Ministère nous ont dit que le Cadre est la première étape de la refonte et de la mise en œuvre d'une formule pangouvernementale pour assurer le développement économique des Autochtones à l'échelle du Canada. Toutefois, selon les résidants que nous avons rencontrés, il y a lieu de craindre que le Cadre ne réponde pas aux besoins qui sont propres aux groupes autochtones du Nord. Le Cadre n'a pas encore donné lieu à des changements à l'égard des programmes de développement économique des Territoires du Nord-Ouest.

4.84 Au cours de notre vérification, le gouvernement du Canada a créé l'Agence canadienne de développement économique du Nord et lui a transféré la responsabilité des programmes de développement économique qui relevaient d'Affaires indiennes et du Nord Canada et qui visaient les Territoires du Nord-Ouest. Certaines des priorités de la nouvelle Agence sont de coordonner et d'offrir les programmes et services actuels, d'évaluer les résultats des programmes de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest et de concevoir des programmes et des activités adaptés aux besoins de la population du Nord. Il était encore trop tôt, à la fin de notre vérification, pour déterminer quelle sera l'influence de l'Agence sur

le développement économique dans le Nord ou quel sera son rapport avec le nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.

4.85 Recommandation. L'Agence canadienne de développement économique du Nord devrait clarifier les objectifs de ses programmes de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest et se doter d'une stratégie pour la mise en œuvre des programmes fédéraux, prévoyant qu'il faudra notamment déterminer les besoins et les lacunes, formuler des objectifs clairs et cohérents, mesurer les résultats de manière concrète et présenter des rapports clairs à cet égard.

Réponse de l'Agence canadienne de développement économique du Nord. Recommandation acceptée. Bien que l'Agence canadienne de développement économique du Nord ne soit pas comprise dans l'étendue de la vérification, elle accepte la recommandation et assume la responsabilité de l'appliquer, et ce, conformément aux responsabilités qui lui ont été transmises par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) en août 2009 et à la mission de l'Agence visant le développement économique du Nord. En réponse à la recommandation, l'Agence lancera des mesures axées sur la satisfaction des besoins locaux, en ordre de priorité, qui mettront à profit les progrès découlant d'examen déjà entrepris. Ce processus, qui se déroulera en étroite collaboration avec AINC, comprendra des consultations additionnelles avec les intervenants clés et les clients des programmes dans le contexte du nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.

Affaires indiennes et du Nord Canada ne fait pas de suivi des plans de retombées économiques ni ne les surveille

4.86 En vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, l'industrie doit établir des plans de retombées économiques quand elle effectue des opérations pétrolières et gazières dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces plans visent à susciter des possibilités de formation et d'emploi, et sont soumis à Affaires indiennes et du Nord Canada par les représentants de l'industrie. On y explique les stratégies et les principes sur lesquels le promoteur s'appuiera pour s'assurer que la collectivité puisse tirer avantage des projets proposés grâce, entre autres, à une amélioration des perspectives d'emploi ou à une participation accrue à l'approvisionnement en biens et services. Les plans peuvent également renfermer d'autres dispositions en matière de formation, d'emploi ou autre, qui peuvent avoir de l'importance pour les Autochtones, leurs entreprises et leurs collectivités. Avant le début d'un projet, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit approuver le plan de

retombées économiques ou exempter le promoteur de l'obligation d'en présenter un. Nous nous attendions à que le Ministère ait établi des procédures pour l'approbation de ces plans.

4.87 Le Ministère a formulé des lignes directrices pour l'approbation des plans de retombées économiques qu'il communique aux promoteurs éventuels. Ces lignes directrices expliquent aux promoteurs l'information qu'ils doivent présenter dans leurs plans et les données qu'ils doivent soumettre dans un rapport annuel. Nous avons analysé un échantillon des plans de retombées économiques et des rapports annuels approuvés depuis 2005 afin de déterminer si ces documents renferment toute l'information voulue.

4.88 Nous avons constaté que la plupart des plans de retombées économiques approuvés par AINC ne renfermaient pas toutes les données mentionnées dans les lignes directrices. En outre, la plupart des rapports annuels ne renfermaient pas toute l'information demandée. Qui plus est, le Ministère n'a pas fait de suivi pour déterminer si les représentants de l'industrie avaient réalisé leurs plans. Sans un processus d'approbation des plans de retombées économiques assorti d'un examen des rapports ou d'un suivi des répercussions de ces plans, AINC ne sait pas dans quelle mesure les projets de développement offrent réellement aux collectivités des occasions en matière de formation et d'emploi.

4.89 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les plans de retombées économiques des projets de développement visés par la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* respectent les exigences formulées dans les lignes directrices du Ministère avant de les approuver et que les rapports annuels renferment l'information sur la façon dont les plans répondent à ces exigences. Le Ministère devrait également suivre de près et évaluer la formation et les emplois créés grâce à ces plans de retombées économiques.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Dans le cadre des efforts d'ensemble que déploie Affaires indiennes et du Nord Canada pour moderniser sa manière d'aborder les questions relatives à la gestion des ressources, le Ministère se penche sur des questions liées au plan de retombées économiques offertes et intensifiera ses efforts, en collaboration avec d'autres parties, afin de respecter les lignes directrices ministérielles ainsi que de cerner et d'évaluer les occasions de formation et d'emploi réalisées.

Conclusion

4.90 Les ministères que nous avons vérifiés ont reçu le mandat de mettre en place les mesures clés pour assurer le développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest. Ces mesures comprennent des ententes sur les revendications territoriales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, un régime de réglementation de l'environnement et l'appui à la formation professionnelle et au développement économique.

4.91 Le gouvernement du Canada, représenté par Affaires indiennes et du Nord Canada, les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont conclu quatre ententes sur les revendications territoriales globales dans les Territoires du Nord-Ouest, dont l'une comporte une entente sur l'autonomie gouvernementale. Quatre ententes sur les revendications territoriales globales et dix ententes sur l'autonomie gouvernementale font toujours l'objet de négociations. D'après notre vérification, AINC a déployé des efforts fructueux pour préciser les droits d'aménagement des terres, de mise en valeur des ressources et de gouvernance des groupes de requérants dans les Territoires du Nord-Ouest, lorsqu'il a négocié les ententes sur les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Toutefois, nous avons également constaté que les retards dans l'attribution de fonds aux Premières nations peuvent gêner leur capacité de prendre part aux négociations sur les ententes d'autonomie gouvernementale.

4.92 Nous avons conclu que dans les régions visées par une entente sur les revendications territoriales globales, un régime de réglementation de l'environnement à peu près complet a été mis en place, des conseils de cogestion ont été mis sur pied et AINC a réalisé des progrès en matière de soutien pour aider ces conseils à établir des plans d'aménagement du territoire. Par contre, nous avons conclu que lorsque les revendications territoriales sont en attente de règlement, AINC n'a pas mis en place de régime de réglementation satisfaisant, et il se peut que les communautés ne soient pas représentées de manière adéquate et que les décisions visant les projets de mise en valeur demandent plus de temps.

4.93 Notre vérification a permis de constater que, dans toutes les régions des Territoires du Nord-Ouest, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas rempli son obligation de mettre en œuvre un programme de surveillance des effets cumulatifs, pas plus qu'Environnement Canada n'a respecté son engagement de l'appuyer à

cet égard. Nous avons aussi constaté qu'AINC ne possède pas l'information sur le respect des conditions des permis. Pourtant il s'agit là d'obligations importantes, qui sont essentielles pour protéger l'environnement fragile des Territoires du Nord-Ouest. Notre conclusion : le gouvernement fédéral n'a pas réussi à établir un régime de réglementation répondant aux besoins de toutes les parties.

4.94 L'appui à la formation professionnelle et au développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest est essentiel au perfectionnement des compétences des collectivités du Nord, de telle sorte qu'elles puissent bénéficier des occasions liées au développement. Les programmes de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) permettent d'appuyer la formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Cependant, notre vérification a permis de constater que RHDCC n'évalue pas ces programmes pour déterminer s'ils atteignent leur objectif et les résultats à long terme pour ce qui est d'assurer des emplois durables chez les Autochtones de la région. Autre constatation : les objectifs des programmes de développement économique d'Affaires indiennes et du Nord Canada sont vagues et le Ministère ne mesure pas les résultats de ces programmes. Nous en concluons qu'AINC et RHDCC ne savent pas dans quelle mesure leurs activités de formation professionnelle et de développement économique local permettent de développer la capacité des populations autochtones des Territoires du Nord-Ouest.

4.95 Dans l'ensemble, nous concluons qu'Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada n'ont pas mis en œuvre de manière satisfaisante certaines mesures clés visant à favoriser le développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest. Certes, des progrès ont été réalisés, mais il reste encore à mettre en œuvre comme il se doit certaines mesures fondamentales, notamment la création d'un régime de réglementation de l'environnement dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest et l'adoption de programmes de développement économique répondant aux besoins qui sont propres aux Territoires du Nord-Ouest. Pour sa part, Ressources humaines et Développement des compétences Canada n'a toujours pas évalué les répercussions à long terme de ses programmes de formation professionnelle pour ce qui est d'assurer des emplois durables aux populations autochtones des Territoires du Nord-Ouest.

À propos de la vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

La vérification avait pour objectif général de déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Environnement Canada, et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) avaient mis en œuvre comme il se doit certaines mesures clés afin de préparer un développement durable et équilibré des Territoires du Nord-Ouest.

La vérification avait pour sous-objectifs de déterminer si :

- Affaires indiennes et du Nord Canada a déployé des efforts fructueux pour clarifier les droits des groupes de requérants autochtones ayant trait aux terres, aux ressources et à la gouvernance dans les Territoires du Nord-Ouest, conformément à sa politique sur les revendications territoriales globales de 1986 et à sa politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de 1995;
- Affaires indiennes et du Nord Canada et Environnement Canada ont établi et mis en œuvre un régime de réglementation convenable pour gérer les ressources terrestres et aquatiques et protéger l'environnement dans les Territoires du Nord-Ouest;
- Affaires indiennes et du Nord Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada peuvent démontrer qu'ils ont favorisé suffisamment l'adoption de mesures en matière de formation professionnelle et de développement économique local visant à donner aux peuples autochtones et aux populations des Territoires du Nord-Ouest les capacités dont ils ont besoin.

Étendue et méthode

Un certain nombre d'organismes fédéraux et d'autres entités sont investis de responsabilités et d'un mandat pour le développement du Nord canadien, mais les organismes visés par la présente vérification sont Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, et Ressources humaines et Développement des compétences Canada. En août 2009, l'Agence canadienne de développement économique du Nord a été créée, et le contrôle et la supervision exercée par la Direction du développement économique du Nord, qui était responsable, au sein d'AINC, des programmes visés par la présente vérification, ont été transférés à l'Agence.

Même si nous avons inclus cette activité dans l'étude préparatoire de notre vérification, nous n'avons pas effectué une vérification approfondie du programme Investissements stratégiques pour le développement économique du Nord pour les raisons suivantes. Le programme était en cours de restructuration pendant nos travaux, dans le but de donner suite aux recommandations des services de vérification interne du Ministère, et on nous a informés que le programme serait transféré à un nouvel organisme au cours des mois à venir.

Au cours de notre vérification, nous avons rencontré de nombreux groupes concernés à l'extérieur du gouvernement fédéral. Il s'agissait notamment de représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, des dirigeants de nombreuses communautés autochtones des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que des représentants des conseils de cogestion, notamment de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. Bien qu'ils ne fussent pas visés par notre vérification, ils nous ont donné leur point de vue sur les activités et processus fédéraux.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification et leurs sources :

Critères	Sources
Gouvernance autochtone et contrôle des terres et des ressources	
Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) ait déployé des efforts constructifs pour parvenir à une entente sur les droits relatifs aux terres et aux ressources avec les groupes de requérants autochtones.	<ul style="list-style-type: none"> • Politique sur les revendications territoriales globales, AINC, 1986 • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, article 5
Nous nous attendions à ce qu'AINC ait déployé des efforts constructifs pour parvenir à des ententes sur la façon dont les groupes de requérants autochtones exerceront l'autonomie gouvernementale.	<ul style="list-style-type: none"> • L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie, AINC, 1995 • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, article 5
Régime de réglementation de l'environnement	
Nous nous attendions à ce qu'AINC ait fait des progrès satisfaisants dans ses tentatives pour corriger les faiblesses du régime de réglementation, conformément aux engagements qu'avait pris le Ministère à la suite des vérifications précédentes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i> • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, paragraphe 6(1) • Chapitre 6 du Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2005 : Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest. Réponses aux recommandations figurant aux paragraphes 6.47, 6.52, 6.59, 6.60, 6.76, 6.77, 6.83 • Réponse d'AINC à la vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest, recommandation 38, AINC, 2005
Nous nous attendions à ce qu'AINC ait appuyé l'établissement et l'approbation de plans d'aménagement du territoire.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, paragraphe 6(1) • <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>, articles 11, 12, 15, 26, 40, 43, 90 • Ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in, des Métis et Dénés du Sahtu, et des Tlicho

Critères	Sources
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC et Environnement Canada aient déterminé les besoins et priorités en matière de surveillance et aient mis en œuvre un plan pour leur permettre de remplir leurs obligations à cet égard.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>, article 146 • Réponse d'AINC à la vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest, recommandations 12, 49, 50, AINC, 2005
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC ait veillé de façon satisfaisante au respect des dispositions des permis d'aménagement du territoire et des licences d'utilisation de l'eau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>, articles 84, 85, 86 • Réponse d'AINC à la vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest, recommandation 12, AINC, 2005
Formation professionnelle et développement économique	
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) aient cerné les besoins en matière de formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et aient offert des programmes et des mesures destinés aux Autochtones et aux populations du Nord.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</i>, paragraphe 5(6) • <i>Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</i>, paragraphe 5(2) et article 7 • Ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in, des Métis et Dénés du Sahtu, et des Tlicho • La revendication de l'Arctique de l'Ouest : Convention définitive des Inuvialuit
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC ait établi et mis en œuvre des politiques, des programmes ou des initiatives qui favorisent le développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada</i>, paragraphe 5(6) • <i>Loi sur le ministère des Ressources humaines et du développement des compétences</i>, paragraphe 5(2) et article 7 • Ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in, des Métis et Dénés du Sahtu, et des Tlicho • La revendication de l'Arctique de l'Ouest : Convention définitive des Inuvialuit
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC et RHDC aient évalué l'efficacité des programmes et mesures de développement des capacités et de stimulation économique, et en aient rendu compte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Élaboration et utilisation des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats</i>, sections 1.1, 1.3, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2005 • <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada</i>, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000 • Ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in, des Métis et Dénés du Sahtu, et des Tlicho • La revendication de l'Arctique de l'Ouest : Convention définitive des Inuvialuit
<p>Nous nous attendions à ce qu'AINC ait rempli son obligation d'approuver les plans de retombées économiques qui prévoient de la formation et des possibilités d'emploi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i>, article 5

La direction a examiné les critères de vérification et elle a reconnu leur validité.

Fin des travaux de vérification

La vérification a porté sur les programmes et les activités des ministères fédéraux en cause, entre 2004 et 2009. Certains des tests effectués s'appuyaient sur des renseignements pouvant remonter à 2000. Les travaux de vérification dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 20 novembre 2009.

Équipe de vérification

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Scott Vaughan

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Frank Barrett

Directrice : Kimberley Leach

Laurent Bergeron-Collin

Tanya Burger

David Normand

Maria Pooley

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Gouvernance autochtone et contrôle des terres et des ressources	
<p>4.28 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et mettre en œuvre des mécanismes, comme le financement pluriannuel des accords de contribution, permettant d'assurer le financement en temps opportun des activités des communautés autochtones ayant trait aux négociations sur l'autonomie gouvernementale. (4.25–4.28)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît la nécessité de mettre en place des mécanismes tels que le financement pluriannuel pour les accords de contribution. De plus, le Ministère vise à mettre en œuvre d'ici au 31 mars 2011 la nouvelle Politique sur les paiements de transfert, qui prévoit l'attribution de financement pluriannuel aux bénéficiaires.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Régime de réglementation de l'environnement</p> <p>4.51 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer avec les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest afin de conclure des ententes qui satisfont toutes les parties dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées. Ces ententes devraient prévoir des dispositions et des processus clairs pour l'établissement de plans d'aménagement du territoire et pour assurer une représentation adéquate au sein des organismes chargés de prendre des décisions en matière de gestion et de mise en valeur des ressources. (4.44–4.50)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à travailler avec les partenaires motivés à conclure des ententes sur les revendications territoriales. Le Ministère considère l'aménagement du territoire comme un important moyen d'établir un juste équilibre entre, d'une part, les investissements et possibilités de mise en valeur et, d'autre part, la gérance environnementale et les aspirations communautaires.</p> <p><i>La Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>, les mesures législatives proposées traitant de l'aménagement territorial et de l'évaluation environnementale au Nunavut, et la plupart des ententes sur les revendications territoriales globales conclues dans le Nord comportent une exigence claire à l'égard de la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire. Au cours des dernières années, la nécessité que l'aménagement du territoire amélioré constitue un élément essentiel du régime de réglementation dans le Nord a été signalée dans le contexte de nombreux examens et études, dont le rapport intitulé <i>La voie de l'amélioration</i> récemment présenté par Neil McCrank. Affaires indiennes et du Nord Canada est déterminé à travailler avec les Premières nations et les Inuits à la réalisation des plans d'aménagement du territoire en conformité avec les ententes sur les revendications territoriales, les mesures législatives et l'orientation stratégique établie. Le cadre d'aménagement du territoire continuera de faire partie de la structure globale créée en vertu de la <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>.</p>

Recommandation	Réponse
<p>4.61 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et exécuter un programme de surveillance des effets cumulatifs du développement dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Pour ce faire, le Ministère devrait collaborer avec les groupes autochtones afin de recenser les besoins des conseils de cogestion dans les T.N.-O., en matière d'information sur la surveillance des effets cumulatifs, et de fournir un mécanisme qui permettrait aux gouvernements fédéral et des Territoires du Nord-Ouest, aux conseils de cogestion et aux communautés autochtones de mettre en commun cette information. (4.52–4.60)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Conformément aux exigences énoncées dans les ententes sur les revendications territoriales, le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest a été lancé en 1999. Comme le financement attribué était ponctuel et à court terme, il a été impossible de pleinement réaliser le mandat et les objectifs du programme. Un financement continu a été accordé en 2008 en vue d'élargir la portée du programme. Avec l'aide de ses partenaires, Affaires indiennes et du Nord Canada déterminera les besoins et priorités en matière de surveillance environnementale pour le respect de ses obligations et engagements à cet égard. Si des fonds additionnels sont accessibles, on envisagera de faire d'autres investissements dans le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest.</p>
<p>4.62 Environnement Canada devrait apporter son concours à Affaires indiennes et du Nord Canada en vue de recenser les besoins en matière d'information pour la surveillance des effets cumulatifs, et en vue de planifier et de mettre en œuvre des programmes de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. (4.52–4.60)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada. Recommandation acceptée. Environnement Canada appuie les besoins et les exigences relatives à la surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest et reconnaît qu'Affaires indiennes et du Nord Canada en est responsable au premier chef.</p> <p>À la lumière de cette recommandation et des recommandations contenues dans le Rapport de la Commission conjointe d'examen pour le projet de gaz du Mackenzie (publié en décembre 2009), Environnement Canada travaillera en collaboration avec Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères pour développer la réponse du gouvernement au rapport de la Commission, qui énoncera les mesures appropriées et, ce faisant, traitera des constatations et recommandations du Bureau du vérificateur général.</p>

Recommandation	Réponse
<p>4.66 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait déterminer quel est le taux de conformité acceptable ainsi que le niveau d'inspection et les mesures d'application nécessaires pour obtenir ce taux. Le Ministère devrait également fournir de l'information aux conseils de cogestion sur le taux de respect des conditions des permis et des licences d'utilisation du sol et des eaux. (4.63–4.65)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Afin de s'assurer d'utiliser les ressources existantes de la façon la plus efficace possible, Affaires indiennes et du Nord Canada a recours à une démarche axée sur les risques pour établir les priorités en matière d'application. Le Ministère définira le degré de conformité, relativement aux lois visées par son mandat. Il validera le tout et apportera ensuite les changements nécessaires aux systèmes et aux procédures pour veiller à la réalisation des inspections pertinentes en ce qui concerne les permis d'utilisation du sol et des eaux. Enfin, il communiquera les changements aux conseils de cogestion.</p>
<p>Formation professionnelle et développement économique</p>	
<p>4.78 Ressources humaines et Développement des compétences Canada devrait collaborer avec les groupes autochtones et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour évaluer les répercussions de ses programmes de formation professionnelle qui sont destinés aux populations autochtones, et ce, afin de s'assurer qu'ils améliorent les compétences et les perspectives d'emploi de ces populations au fil du temps. (4.73–4.77)</p>	<p>Réponse de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 4.75, Ressources humaines et Développement des compétences Canada offre un financement aux organisations autochtones, qui décident elles-mêmes de la façon de combler leurs besoins en matière de formation. Cette décision stratégique du gouvernement du Canada tient compte du fait que les collectivités autochtones du Nord du Canada et des quatre coins du pays sont les mieux placées pour déterminer leurs priorités et leurs besoins particuliers ainsi que pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et des services permettant de répondre à ces besoins, y compris ceux cernés dans le contexte des ententes sur les revendications territoriales. Par ailleurs, il est aussi important de signaler que le gouvernement du Canada a pris des décisions stratégiques précises afin de transférer aux provinces et aux territoires, qui sont en meilleure position pour ce qui est de répondre à leurs besoins et à leurs priorités, la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de formation liée au marché du travail et qui sont offerts en vertu du programme d'assurance-emploi. Tel qu'il a été mentionné, Ressources humaines et Développement des compétences Canada mesure les résultats immédiats en matière d'emploi et continuera à collaborer avec les collectivités autochtones et d'autres partenaires pour évaluer les répercussions à long terme et veiller à ce que les programmes entraînent des améliorations au fil du temps.</p>

Recommandation	Réponse
<p>4.85 L'Agence canadienne de développement économique du Nord devrait clarifier les objectifs de ses programmes de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest et se doter d'une stratégie pour la mise en œuvre des programmes fédéraux, prévoyant qu'il faudra notamment déterminer les besoins et les lacunes, formuler des objectifs clairs et cohérents, mesurer les résultats de manière concrète et présenter des rapports clairs à cet égard. (4.79–4.84)</p>	<p>Réponse de l'Agence canadienne de développement économique du Nord. Recommandation acceptée. Bien que l'Agence canadienne de développement économique du Nord ne soit pas comprise dans l'étendue de la vérification, elle accepte la recommandation et assume la responsabilité de l'appliquer, et ce, conformément aux responsabilités qui lui ont été transmises par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) en août 2009 et à la mission de l'Agence visant le développement économique du Nord. En réponse à la recommandation, l'Agence lancera des mesures axées sur la satisfaction des besoins locaux, en ordre de priorité, qui mettront à profit les progrès découlant d'examen déjà entrepris. Ce processus, qui se déroulera en étroite collaboration avec AINC, comprendra des consultations additionnelles avec les intervenants clés et les clients des programmes dans le contexte du nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.</p>
<p>4.89 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les plans de retombées économiques des projets de développement visés par la <i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i> respectent les exigences formulées dans les lignes directrices du Ministère avant de les approuver et que les rapports annuels renferment l'information sur la façon dont les plans répondent à ces exigences. Le Ministère devrait également suivre de près et évaluer la formation et les emplois créés grâce à ces plans de retombées économiques. (4.86–4.88)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Recommandation acceptée. Dans le cadre des efforts d'ensemble que déploie Affaires indiennes et du Nord Canada pour moderniser sa manière d'aborder les questions relatives à la gestion des ressources, le Ministère se penche sur des questions liées au plan de retombées économiques offertes et intensifiera ses efforts, en collaboration avec d'autres parties, afin de respecter les lignes directrices ministérielles ainsi que de cerner et d'évaluer les occasions de formation et d'emploi réalisées.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes— Printemps 2010

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants — Chapitres 1 à 5

- Chapitre 1** Le vieillissement des systèmes de technologie de l'information
- Chapitre 2** La modernisation de la gestion des ressources humaines
- Chapitre 3** La réhabilitation des édifices du Parlement
- Chapitre 4** Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest
- Chapitre 5** La recherche scientifique — Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Chapitre 6** Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2009

