

2005



AVRIL

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

Chapitre 6
Affaires indiennes et du Nord Canada —
La mise en valeur des ressources non renouvelables
dans les Territoires du Nord-Ouest



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale 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 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
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-6F
ISBN 0-662-79343-9



Chapitre

6

Affaires indiennes et du Nord Canada

La mise en valeur des ressources non
renouvelables dans les Territoires
du Nord-Ouest

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.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Survol historique des ressources non renouvelables du Nord	3
Un cadre réglementaire évolutif pour la mise en valeur des ressources	3
Intervenants dans la mise en valeur des ressources	5
Processus d’approbation des demandes de mise en valeur des ressources	6
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	9
Gouvernance de la mise en valeur des ressources	9
Le rôle du Ministère dans la réglementation de la mise en valeur des ressources a été réduit	9
Le Ministère doit élargir la portée de ses interventions pour s’acquitter de ses responsabilités	9
Il faut des lignes directrices sur l’interprétation des principaux termes de la Loi	10
Le gouvernement doit prendre des règlements sur les eaux	11
Le Ministère doit établir un mécanisme efficace pour veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires	12
Renouvellement du rôle du Ministère	14
Le Ministère doit demander aux offices de rendre compte de leur gestion du mécanisme	14
Pour produire de bons rapports, il faut que la relation redditionnelle soit claire	16
Le Ministère doit établir une relation de travail efficace avec les offices	17
Conclusion	18
À propos de la vérification	20



Affaires indiennes et du Nord Canada

La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

Points saillants

6.1 Les ressources non renouvelables offrent un immense potentiel de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Malgré tout, l'incertitude plane quant au climat d'investissement entourant ce développement, en partie parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités à l'égard du mécanisme d'examen des projets de développement.

6.2 Le Ministère n'a formulé aucune ligne directrice sur certains termes ambigus de la loi habilitante ou sur l'établissement de normes sur les eaux comme le permettent les dispositions législatives. De plus, le Ministère n'a pas exigé que les offices de réglementation rendent compte de la façon dont ils s'acquittent de leur rôle relativement au mécanisme sans s'ingérer dans les décisions qu'ils prennent en tant qu'organes quasi-judiciaires.

Contexte et autres observations

6.3 Notre vérification a porté sur la mesure dans laquelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est acquitté de ses responsabilités, lesquelles font partie intégrante du mécanisme de demande et de délivrance des permis pour la mise en valeur des ressources non renouvelables des Territoires du Nord-Ouest.

6.4 À la suite de la signature des accords de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, le gouvernement fédéral a créé une série d'offices en vue de réglementer l'utilisation des terres et des eaux et de protéger l'environnement. Le Ministère a ainsi cru que la meilleure voie à suivre serait de laisser ces offices administrer le mécanisme pour donner aux peuples autochtones des T.N.-O. l'assurance que le gouvernement fédéral était sincère et qu'il voulait bel et bien leur céder le contrôle. Cette décision, prise il y a sept ans, a contribué à l'instauration d'un environnement de réglementation qui, aujourd'hui, doit être consolidé.

6.5 Alors même que le gouvernement fédéral négocie le transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest, il importe pour les Canadiens que le mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables dont les T.N.-O. pourraient hériter soit bien géré.

6.6 De plus, sept années après l'adoption de la *Loi*, il est temps pour le Ministère de revoir la façon dont il gère le mécanisme et de le consolider quant aux aspects décrits dans le présent chapitre afin de garantir qu'il est

suffisamment solide pour permettre de relever les défis et de saisir les possibilités qui se présenteront au cours de la prochaine décennie.

Réaction du Ministère. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accepte toutes les recommandations et s'engage à prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

Introduction

Survol historique des ressources non renouvelables du Nord

6.7 La mise en valeur des ressources non renouvelables est essentielle au développement économique du Nord du Canada. Dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), cette mise en valeur vise essentiellement l'exploitation minière et gazière.

6.8 La découverte des métaux remonte au XVIII^e siècle, mais l'exploitation minière moderne a débuté au Yukon avec la ruée vers l'or à la fin des années 1800. Elle s'est poursuivie avec la découverte de pétrole, en 1918, à Norman Wells dans les T.N.-O. Cinquante ans plus tard, on découvrait du gaz dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Cependant, ce gaz est demeuré inaccessible aux marchés nord-américains en raison de l'impossibilité de l'acheminer vers le sud. Aujourd'hui, 30 ans plus tard, une nouvelle demande de construction de pipeline a été présentée.

6.9 Du côté de l'exploitation minière, en plus de l'or, le plomb et le zinc sont les métaux les plus souvent extraits dans les T.N.-O. Les diamants représentent cependant un tout nouveau domaine d'exploration minière.

6.10 En 2003, le produit intérieur brut des Territoires du Nord-Ouest s'établissait à 3 332 millions de dollars, en hausse d'environ 13 p. 100 par rapport à l'année précédente. Depuis 2000, soit deux ans environ après l'extraction des premiers diamants, l'économie des T.N.-O. enregistre un taux de croissance annuel d'environ 10 p. 100. Au cours de la même période, la part de l'économie représentée par l'exploitation minière (à l'exception du pétrole et du gaz) est passée d'un peu moins de 24 p. 100 à environ 42 p. 100, et l'importance de l'industrie minière a plus que doublé. L'industrie donnera encore plus d'oxygène à l'économie grâce à l'exploitation d'une troisième mine de diamants, prévue en 2006. Le gaz naturel pourrait également donner un coup de fouet à l'économie des T.N.-O., si le projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie se concrétise.

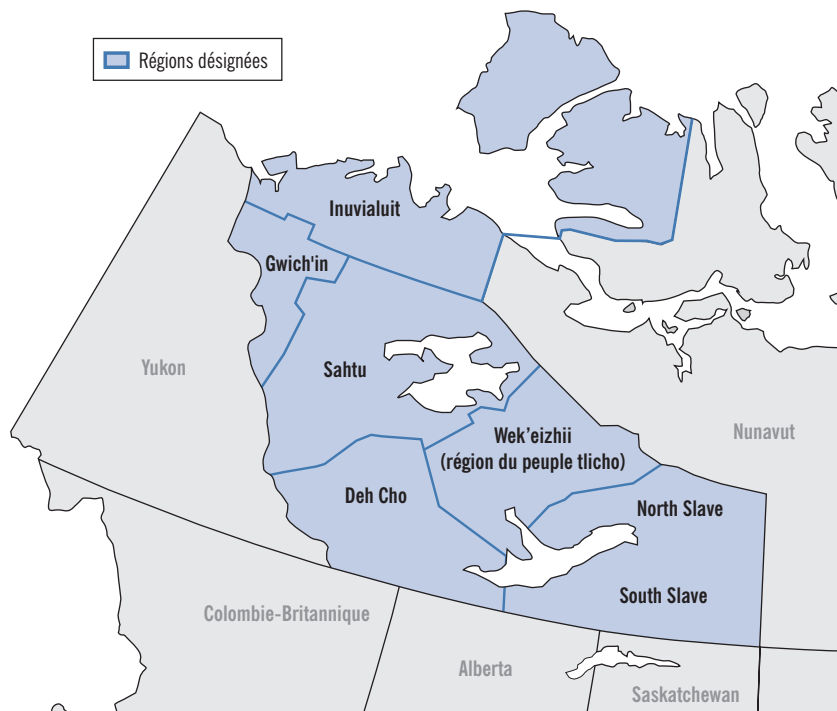
Un cadre réglementaire évolutif pour la mise en valeur des ressources

6.11 Les conséquences environnementales de la mise en valeur des ressources naturelles préoccupent la population canadienne depuis la fin des années 1960. En 1974, le gouvernement fédéral s'est engagé à examiner les répercussions de ses décisions sur l'environnement, et ce, dans toutes les régions du Canada. Par conséquent, tous les projets de développement sur les terres fédérales ou dans les secteurs de compétence fédérale devaient faire l'objet d'une évaluation pour garantir qu'ils porteraient atteinte le moins possible à l'environnement. En 1984, le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* a codifié une procédure, jusque-là en grande partie non consignée par écrit, qui découle de la politique adoptée par le Cabinet en 1974.

6.12 En 1995, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a remplacé le *Décret* et a jeté les bases des évaluations environnementales dans les secteurs de compétence fédérale.

6.13 À la suite du transfert des responsabilités fédérales aux gouvernements territoriaux et de l'adoption du règlement de revendications territoriales autochtones, il est devenu plus difficile d'effectuer des évaluations environnementales dans le Nord. Le 1^{er} avril 2003, le gouvernement du Yukon a pris en charge la gestion de ses ressources non renouvelables, sauf dans les secteurs où un projet de développement transfrontalier est proposé. Cependant, le gouvernement fédéral demeure responsable de l'évaluation environnementale, mais une participation importante des Premières nations du Yukon est prévue. Au Nunavut, le règlement des revendications territoriales a établi un mécanisme de délivrance des permis d'utilisation des terres et des eaux, ainsi qu'un mécanisme d'intervention lié aux préoccupations environnementales. Aux T.N.-O., exception faite de la région des revendications territoriales des Inuvialuit, les facteurs environnementaux et la délivrance des permis sont régis par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie (LGRVM)* de 1998 et par les lois sur le règlement de la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in (voir la pièce 6.1). Au fur et à mesure que d'autres revendications seront réglées, comme la revendication du peuple ticho, dont le projet de loi de ratification est devant le Parlement, et celle du Deh Cho, qui est négociée actuellement, la LGRVM sera modifiée pour que les règlements soient intégrés au mécanisme.

Pièce 6.1 Régions désignées autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest



6.14 La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* a été créée pour donner suite à une obligation fédérale en vertu des accords sur la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in et des lois de mise en œuvre. Elle prévoyait la création d'offices publics pour gérer le mécanisme de demande de permis de mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie.

Intervenants dans la mise en valeur des ressources

6.15 Le processus de mise en valeur des ressources non renouvelables commence par une démarche de la part d'un promoteur auprès d'un office constitué par la LGRVM. Ce promoteur demande un permis d'utilisation des terres ou des eaux (il existe deux types de permis d'utilisation des eaux — le type A et le type B; le type A est réservé aux projets plus complexes ou plus ambitieux). Une fois la demande reçue, plusieurs organismes interviennent.

6.16 Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La LGRVM attribue au Ministre plusieurs responsabilités quant à la gestion des ressources dans la vallée du Mackenzie. Il s'agit de responsabilités opérationnelles et de gouvernance. Sur le plan opérationnel, les responsabilités comprennent notamment :

- l'adoption, avec ou sans modifications, ou le rejet des recommandations de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie;
- l'approbation des permis d'utilisation des eaux de type A délivrés par les offices des terres et des eaux.

6.17 Pour ce qui est de la gouvernance, l'article 82 de la LGRVM décrit la principale responsabilité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien quant à la réglementation des terres et des eaux. Il donne au Ministre le pouvoir, après consultation de l'office, de donner par écrit des instructions générales obligatoires relatives à l'exercice des attributions conférées à celui-ci au sujet de la réglementation des terres et des eaux. Il a aussi les responsabilités suivantes :

- prendre des règlements relativement à la qualité de l'eau, après avoir consulté l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie;
- nommer les membres des offices qui, exception faite du président, sont choisis pour moitié sur la proposition de la Première nation et pour l'autre moitié sur la proposition du gouvernement;
- nommer les présidents des offices;
- déterminer la forme du rapport annuel que les offices doivent soumettre au Ministre.

6.18 Les offices des terres et des eaux des Gwich'in, du Sahtu et de la vallée du Mackenzie. Ces offices, créés par le gouvernement fédéral, réglementent l'utilisation des terres et des eaux ainsi que le dépôt de déchets dans la vallée du Mackenzie, et ce, dans l'intérêt des résidents des T.N.-O. et de tous les Canadiens. Ces offices reçoivent les demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux nécessaires avant que ces projets puissent

être réalisés. Lorsqu'un projet se limite aux terres des Gwich'in ou du Sahtu, l'office de la région visée gère le mécanisme de demande. Si le projet est transfrontalier ou doit être réalisé sur des terres non visées par une revendication territoriale ayant fait l'objet d'un règlement, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie en est responsable.

6.19 Les offices d'aménagement territorial des Gwich'in et du Sahtu.

Créés par le gouvernement fédéral en 1998, ces offices sont chargés de la préparation des plans d'aménagement des terres et de la surveillance de l'utilisation des terres dans les régions désignées des Gwich'in et du Sahtu. Quand un promoteur présente une demande de mise en valeur pour des terres de ces régions, le projet est transmis à l'office de planification de la région qui veille à ce que la demande soit conforme au plan d'aménagement des terres de la région.

6.20 Les parties touchées par le projet de développement. Avant de pouvoir traiter une demande, l'office des terres et des eaux doit informer toutes les organisations ou personnes touchées par le projet. Ainsi, certaines organisations fédérales et territoriales, administrations locales et organisations associées aux revendications territoriales des Gwich'in, du Sahtu ou du peuple tlicho peuvent être visées.

6.21 L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Le gouvernement fédéral a créé cet office en 1998 pour qu'il effectue des évaluations environnementales et des examens des demandes de mise en valeur des ressources qui lui sont transmises par d'autres offices ou organisations, ou établies de son propre chef.

Processus d'approbation des demandes de mise en valeur des ressources

6.22 Les étapes à suivre pour approuver ou refuser une demande de permis sont décrites dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

6.23 Les offices sont des éléments essentiels du mécanisme. Ce mécanisme comprend quatre offices : l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.

6.24 Par le passé, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest étaient les principaux responsables de la mise en valeur des ressources. À la suite de la signature de la convention sur les revendications territoriales des Inuvialuit en 1984 et des accords de règlement de la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in au début des années 1990, en plus de l'adoption de la LGRVM, la création d'un certain nombre d'offices dans les Territoires du Nord-Ouest a modifié le rôle joué par le Ministère en instaurant une nouvelle façon de gérer la mise en valeur des ressources dans les T.N.-O. Le gouvernement fédéral ne contrôlait plus directement la délivrance des permis d'utilisation des terres et des eaux. En outre, il n'était plus responsable de l'évaluation des répercussions environnementales possibles découlant des travaux. Ainsi, les Premières nations et les Inuvialuit avaient obtenu ce qu'ils souhaitaient

depuis un certain temps : participer à la réglementation de l'utilisation des ressources sur leurs terres, les offices devenant l'instrument de cette participation.

6.25 Les offices sont devenus le filtre par lequel doit passer chaque demande de mise en valeur des ressources qui nécessite un permis d'utilisation des terres ou des eaux. Il n'existe pas d'exceptions possibles; le Ministre ne peut pas contourner unilatéralement le mécanisme ni intervenir avant que le mécanisme ait suivi son cours et que les rapports aient été produits.

6.26 Des échéances sont établies. Au début du processus, un office accuse officiellement réception d'une demande uniquement lorsqu'il juge que la demande est complète. Cette confirmation permet d'établir le moment où le demandeur peut s'attendre à recevoir une réponse. Le délai va de 42 jours pour un permis d'utilisation des terres à 90 jours pour un permis d'utilisation des eaux, à moins que la demande ne soit renvoyée à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.27 Les demandes doivent être conformes aux plans d'aménagement des terres. Les plans d'aménagement des terres doivent pourvoir à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation des terres, des eaux et des autres ressources de la région désignée par un règlement de revendication territoriale. Lorsqu'une demande est complète, l'Office vérifie si elle est conforme au plan d'aménagement prévu. Si elle ne l'est pas, et si elle ne peut être modifiée, elle est rejetée.

6.28 Les demandes doivent être soumises à un examen préalable. L'examen d'une demande complète commence par un examen préalable par l'office des terres et des eaux compétent ou par toute autre autorité administrative ayant le pouvoir de délivrer un permis. Si l'un de ces organismes détermine que le projet « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement, soit d'être la cause de préoccupations pour le public », il renvoie la demande à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.29 Les offices des terres et des eaux doivent envoyer la demande à divers examinateurs experts pour obtenir leur avis quant à la probabilité que la demande entraîne des répercussions environnementales et des préoccupations pour le public. Parmi ces examinateurs, l'on retrouve divers ministères et organismes, tant du gouvernement fédéral que des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les collectivités des Premières nations touchées.

6.30 S'il est peu probable que le projet de développement suscite des préoccupations vives pour le public ou des répercussions environnementales négatives, les Gwich'in, le peuple Sahtu ou l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie décident si le permis doit être délivré et en fixent les conditions.

6.31 L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie gère le mécanisme d'évaluation environnementale.

Quand un organisme d'examen préalable constitué par la LGRVM est d'avis qu'un projet de développement en dehors du territoire d'une administration locale est susceptible d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou d'être la cause de préoccupations pour le public, l'Office d'examen est tenu d'effectuer une évaluation environnementale même s'il n'y a pas eu renvoi d'un office des terres et des eaux. Si le projet de développement est réalisé dans le territoire d'une administration locale, une évaluation environnementale doit être effectuée si le projet « aura vraisemblablement » plutôt que « est susceptible d'avoir » des répercussions négatives importantes sur l'environnement. L'Office d'examen peut aussi effectuer une évaluation environnementale de sa propre initiative.

6.32 Après avoir terminé l'évaluation environnementale, l'Office d'examen détermine si, à son avis, le projet aura vraisemblablement des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou sera la cause de préoccupations importantes pour le public. Si l'Office conclut que le projet n'aura pas de telles conséquences, il peut alors déclarer que l'étude d'impact n'est pas nécessaire. S'il conclut que le projet aura de telles répercussions, il peut alors ordonner la réalisation d'une étude d'impact environnemental plus poussée. Il peut aussi recommander que le projet soit approuvé, sous réserve de la prise de mesures de nature à éviter ces répercussions ou recommander que le Ministre rejette la proposition sans aucun autre examen.

6.33 Lorsqu'il reçoit un rapport de l'Office d'examen, le Ministre a peu de recours. Il peut adopter les recommandations, renvoyer le rapport à l'Office pour qu'il étudie la question plus à fond, le rejeter ou, après avoir consulté l'Office, adopter les recommandations modifiées. Le Ministre ne peut modifier les recommandations sans avoir consulté l'Office.

Objet de la vérification

6.34 Notre vérification a porté sur la mesure dans laquelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'acquitte de ses responsabilités relatives au mécanisme prévu dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* quant à la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest (exception faite de la région désignée des Inuvialuit). Nous avons examiné le mécanisme à partir du moment où l'un des offices de réglementation et d'évaluation environnementale reçoit une demande de permis jusqu'à ce qu'il prenne une décision.

6.35 Nous n'avons pas vérifié les responsabilités des offices concernant leurs pratiques, leurs procédures ou leur administration interne; nous n'avons pas non plus examiné les rôles joués par les autres ministères et organismes fédéraux dans le mécanisme. Cependant, nous avons interrogé des représentants des offices pour comprendre comment le Ministère s'acquitte de ses responsabilités.

6.36 Pour plus d'information sur les objectifs, l'étendue, la stratégie et les critères de vérification, voir la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Gouvernance de la mise en valeur des ressources

Le rôle du Ministère dans la réglementation de la mise en valeur des ressources a été réduit

6.37 À la suite de la signature des accords de règlement des revendications territoriales, de la création des offices et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie (LGRVM)*, le gouvernement fédéral a, en définitive, transféré une partie de ses responsabilités quant à la gestion de la mise en valeur des ressources non renouvelables — la réglementation de l'utilisation des terres et des eaux et l'examen des répercussions environnementales des projets de développement des ressources non renouvelables — à plusieurs offices des Territoires du Nord-Ouest. Ces offices sont l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.

6.38 La *Loi* établit le cadre général de ce mécanisme qui comprend une série d'étapes distinctes. Toutes les parties avec qui nous sommes entretenus comprenaient le cadre, les étapes du mécanisme et les décisions qui doivent être prises à chaque étape.

6.39 Après avoir transféré ce pouvoir réglementaire aux offices, le Ministère a conservé plusieurs responsabilités qui doivent être bien gérées pour que le mécanisme fonctionne comme prévu. Il a conservé ces responsabilités, puisqu'il reconnaît que le fonctionnement du mécanisme pourrait avoir un effet sur le climat d'investissement dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Par conséquent, nous avons examiné comment le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités qui sont associées au mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables des T.N.-O.

6.40 Nous nous attendions à ce que le Ministère, en assumant ces responsabilités, ait donné des directives adéquates de telle sorte que les éléments nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme soient en place. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère ait fait en sorte que les offices disposent des ressources financières et non financières nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Enfin, nous nous attendions à ce que le Ministère ait géré ses responsabilités et ses pouvoirs de façon à démontrer que les rôles, les compétences et les obligations redditionnelles des intervenants dans le mécanisme sont clairs et que chacun s'en est bien acquitté.

Le Ministère doit élargir la portée de ses interventions pour s'acquitter de ses responsabilités

6.41 Même si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a transféré certaines de ses responsabilités opérationnelles relatives à la mise en valeur des ressources aux Territoires du Nord-Ouest, il en assume toujours la gouvernance à plusieurs égards. Pendant la vérification, nous avons cerné

quatre aspects pour lesquels le Ministère devrait revoir la décision prise il y a sept ans au sujet de la portée de son intervention, notamment :

- donner des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*,
- prendre des règlements sur la qualité de l'eau,
- veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions,
- exiger des offices qu'ils rendent compte non seulement de leur rendement financier, mais aussi de la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités relativement au mécanisme.

6.42 Selon les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Ministère a décidé d'intervenir le moins possible afin de convaincre les peuples autochtones des T.N.-O. que le gouvernement fédéral est sincère et qu'il accepte bel et bien de leur céder le contrôle. Sept ans plus tard, cette décision a donné lieu à des ambiguïtés au sujet de la réglementation des ressources non renouvelables, ce qui a soulevé certaines incertitudes quant à l'application uniforme du mécanisme. Le moment semble venu aujourd'hui pour le Ministère de donner suite aux questions que nous soulevons pour contribuer à rendre le mécanisme suffisamment solide pour permettre de relever les défis et de saisir les possibilités qui se présenteront au cours de la prochaine décennie.

Il faut des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*

6.43 En vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, un office des terres et des eaux ou encore une autorité administrative doit déterminer, après avoir effectué l'examen préalable d'un projet, s'il « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement, soit d'être la cause de préoccupations pour le public. » Si l'office croit que le projet est susceptible d'avoir des répercussions importantes, il renvoie la demande à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour des fins d'évaluation environnementale.

6.44 Les parties intéressées que nous avons interviewées ont jugé que, avant de soumettre une demande ou d'inscrire une cause de préoccupation pour le public, elles devraient avoir droit à des conseils sur la façon dont les principaux termes comme « est susceptible soit d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement » ou « soit d'être la cause de préoccupations pour le public », doivent être interprétés. À ce chapitre, le Ministère n'a pas donné aux offices des terres et des eaux de lignes directrices. Les demandeurs de permis n'ont pas non plus reçu de conseils sur la façon dont les offices des terres et des eaux pourraient interpréter ces termes. Pourtant, dans d'autres lois similaires comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Environnement Canada a publié des projets de lignes directrices qui servent à évaluer le rôle de la participation du public à des mécanismes semblables qui relèvent de sa compétence.

6.45 En 2004, l'Office d'examen a publié des lignes directrices sur la façon dont le mot « susceptible » pourrait s'appliquer dans la pratique. En outre, plusieurs publications environnementales donnent des lignes directrices sur l'interprétation du mot « important ». Mais les offices, ou toute partie dans la même position, ne sont pas tenus d'utiliser ces lignes directrices ni aucune interprétation en particulier.

6.46 Par conséquent, tout office des terres et des eaux ou toute autorité administrative peut demander à l'Office d'examen d'effectuer une évaluation environnementale sans avoir à rendre compte de la décision prise. De par leur nature même, les évaluations environnementales prennent du temps et coûtent cher. Elles constituent par conséquent un volet important du mécanisme de réglementation et ne devraient être utilisées que lorsque cela est justifié.

6.47 Recommandation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des lignes directrices visant à préciser les principaux termes de la *Loi*.

Réponse du Ministère. Le Ministère, en collaboration avec les organismes des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), a élaboré un processus connu sous le nom de Forum des organismes des T.N.-O. Grâce à ce Forum, le Ministère travaillera avec les organismes pour élaborer des lignes directrices qui clarifieront les principaux termes de la *Loi* en s'inspirant des travaux exécutés précédemment dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Une ébauche pour la consultation externe sera terminée d'ici le 1^{er} avril 2006.

Le gouvernement doit prendre des règlements sur les eaux

6.48 Quand les offices des terres et des eaux délivrent des permis d'utilisation des eaux en vertu de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM), ils exigent que les détenteurs de permis respectent certaines conditions, notamment les mesures visant à atténuer les répercussions environnementales de l'utilisation des eaux ou du dépôt de déchets. Les demandeurs de permis devraient pouvoir connaître les normes relatives à l'utilisation des eaux et au dépôt de déchets à respecter avant de présenter un projet. Ainsi, ils pourraient être en mesure de démontrer dans leurs plans de projet comment ils respecteront ces normes.

6.49 De fait, la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* prévoit que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, de concert avec les offices, peut prendre des règlements au sujet de la qualité des eaux. De même, la LGRVM donne au Ministre le pouvoir de donner par écrit des instructions générales au sujet des règlements sur l'utilisation des terres et des eaux.

6.50 Cependant, le Ministère a choisi de ne pas se prévaloir de ce pouvoir. Par conséquent, les demandeurs de permis d'utilisation des eaux ne savent pas s'ils doivent respecter une norme internationale, nationale ou territoriale

sur la qualité des eaux, une norme propre à l'environnement du site ou la norme scientifique la plus élevée qui existe.

6.51 Cette absence de lignes directrices quant aux normes sur l'utilisation des eaux peut causer une certaine confusion et de l'incertitude au sujet de la rigueur des exigences que les demandeurs de permis doivent respecter pour que leurs demandes soient approuvées.

6.52 *Recommandation.* Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, devrait établir des normes sur l'utilisation des eaux et le Ministre devrait enjoindre aux offices d'appliquer les normes.

Réponse du Ministère. En consultation avec les organismes et les utilisateurs d'eau, le Ministère évaluera les besoins d'information (concernant les normes sur l'eau utilisées par les organismes pour établir les conditions des permis) des utilisateurs d'eau et déterminera la meilleure façon de fournir une certitude aux promoteurs. Un rapport sur les besoins d'information sera terminé d'ici la fin de 2006.

En consultation avec les organismes, le Ministère élaborera des normes sur l'eau et les présentera sous forme de codes, de lignes directrices, de politiques et de règlements, selon ce qui convient le mieux. Une date d'achèvement sera établie dans le cadre de cette consultation.

Le Ministère améliorera le système servant à aviser les organismes des diverses normes. Cette mesure est permanente.

Le Ministère doit établir un mécanisme efficace pour veiller à ce que les offices aient les ressources nécessaires

6.53 Les offices des terres et des eaux doivent mener leurs activités de manière indépendante du gouvernement et de la Première nation qui les a nommés. Leurs activités consistent à décider de l'utilisation des terres et des eaux et à protéger l'environnement. L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie recommande également l'approbation de projets sous réserve de la prise de mesures visant à atténuer les répercussions négatives importantes sur l'environnement.

6.54 Il est important que les offices aient les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions, car leurs décisions et leurs recommandations sont exécutoires, une fois que le Ministre les a acceptées. Il n'y a aucun recours, sauf les tribunaux. Étant donné les conséquences lourdes des décisions des offices, nous nous attendions à ce que le Ministère ait fait tout son possible pour que les offices aient les ressources nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Il ne s'agit pas uniquement de ressources financières, mais aussi de directives appropriées pour faire en sorte que les offices connaissent bien les techniques et les méthodes les plus adéquates pour s'acquitter de leurs tâches. Ces ressources regroupent également le genre d'instructions générales que nous avons mentionnées et des directives claires sur leurs rôles et leurs responsabilités. Cependant, nous n'avons trouvé

aucune preuve indiquant que le Ministère se soit acquitté de cette responsabilité.

6.55 Il est possible de constater l'absence de clarté quant aux rôles et aux responsabilités dans une lettre que le Ministre a adressée à l'Office d'examen pour mettre en question la pertinence de certaines de ses recommandations. Le Ministre a également fait part à l'Office d'examen du besoin de définir les rôles et les responsabilités et d'établir des modalités de consultation pour les projets futurs. Il a ajouté que, pour toutes les évaluations environnementales à venir, l'Office d'examen devrait expliquer comment chaque recommandation pourra prévenir les répercussions environnementales mentionnées dans l'évaluation.

6.56 Quand les offices ont été constitués, le gouvernement fédéral les a laissés déterminer comment ils mèneraient leurs activités. Il n'a pas donné d'orientation systématique aux membres et au personnel des offices afin qu'ils comprennent, par exemple, les pouvoirs et les procédures des offices fédéraux ayant des responsabilités équivalant à celles d'un tribunal, l'obligation qu'ont les offices fédéraux de respecter les exigences fédérales comme les politiques sur l'attribution des contrats, les diverses lois qui régissent la gestion des ressources dans les T.N.-O. et l'étendue des responsabilités des membres des offices. Actuellement, la lettre d'offre envoyée par le Ministre aux nouveaux membres des offices ne décrit nullement leurs responsabilités et leurs fonctions; le seul commentaire a trait à l'obligation de respecter un code de déontologie.

6.57 Nous avons constaté que le rapport *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, remis en septembre 2004 au gouvernement par le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, portait sur certaines de ces questions.

6.58 Nous sommes d'avis que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne peut aider les offices à s'acquitter de leurs fonctions que s'il donne à ces derniers le moyen de partager régulièrement l'information les uns avec les autres et de recevoir des mises à jour sur les attentes du gouvernement fédéral et les décisions et interprétations juridiques récentes. Or, le Ministère n'a pas encore déployé suffisamment d'efforts pour assurer la mise en place d'un mode de partage de l'information.

6.59 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour cerner les meilleures pratiques et évaluer les besoins de formation, et leur offrir cette formation, s'il y a lieu.

6.60 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les autres offices des Territoires du Nord-Ouest pour établir un mécanisme permanent de partage des meilleures pratiques et des solutions aux défis auxquels ils font face.

Réponse du Ministère. Le Ministère a déjà rencontré certains organismes pour discuter des questions actuelles (entre autres, meilleures pratiques, besoins de formation) et a élaboré un processus de dialogue continu, notamment le Forum des organismes des T.N.-O, visant à résoudre ces questions. Cela deviendra un point permanent à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. qui aura lieu à l'automne 2005.

Pour commencer, le Ministère compilera les meilleures pratiques d'autres institutions gouvernementales ou d'organisations d'experts. Un rapport préliminaire sera préparé d'ici l'automne 2005.

Les organismes et le gouvernement utiliseront le Forum des organismes des T.N.-O. comme principal véhicule pour la discussion sur les meilleures pratiques et l'évaluation des besoins de formation. Les membres du Forum se réuniront périodiquement pendant l'année. Le ministère s'attend à ce que les activités des organismes résultant de ces discussions commencent à se voir dans leurs plans stratégiques sur les activités et les dépenses de 2006-2007.

Renouvellement du rôle du Ministère

Le Ministère doit demander aux offices de rendre compte de leur gestion du mécanisme

6.61 L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, l'Office gwich'in des terres et des eaux, l'Office des terres et des eaux du Sahtu et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie ont tous été constitués en vertu de dispositions législatives fédérales et sont entièrement financés par le gouvernement fédéral. En outre, c'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui nomme tous les membres des offices.

6.62 Les offices sont tenus de produire chaque année des états financiers vérifiés de leurs activités, ce qu'ils font. En outre, chaque office produit un rapport annuel, mais celui-ci ne contient que peu d'information redditionnelle démontrant qu'il s'acquitte de ses responsabilités dans le meilleur intérêt des résidents de la vallée du Mackenzie et de tous les Canadiens; et le Ministère n'a pas demandé aux offices de le faire.

6.63 Le Ministère a la responsabilité de demander aux offices cette information redditionnelle, car le gouvernement fédéral les finance grâce à des ententes de transfert souples. En vertu de la Politique sur les paiements de transfert, le gouvernement prévoit un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Plus précisément, il prévoit la signature d'une entente par le Ministère et le bénéficiaire qui précise les résultats attendus. De plus, il exige que le bénéficiaire rende compte des résultats réellement obtenus. Enfin, il établit que la Politique s'applique aussi aux transferts souples qu'utilise le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour financer les offices.

6.64 Cette obligation de rendre compte ne s'étend pas aux décisions que les offices prennent en tant qu'organes quasi-judiciaires.

6.65 Le rapport annuel est un moyen pour tout organisme de démontrer qu'il assume ses responsabilités à l'égard des résultats. Un bon rapport annuel donne aux intervenants de l'information pour qu'ils puissent demander à la

direction des comptes au regard des responsabilités de l'organisation. Un bon rapport montre aussi ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

6.66 Le rapport *La réglementation intelligente* appuie également l'établissement d'un tel cadre de reddition de comptes :

Les responsables de la réglementation devraient annoncer dès le début d'un processus réglementaire, quels sont les résultats qu'ils souhaitent obtenir, de quelle façon et à quelle fréquence ils entendent en rendre compte. Ils doivent démontrer les progrès accomplis au regard de l'atteinte de ces résultats et rectifier le tir, le cas échéant. Il est essentiel de démontrer le rendement des mesures adoptées pour maintenir la confiance du public.

6.67 Un office pourrait, par exemple, utiliser son rapport annuel pour établir le genre de service qu'un demandeur ou un intervenant devrait s'attendre de recevoir et pour rendre compte de la mesure dans laquelle il respecte ces normes. Le rapport pourrait devenir, en dernière analyse, un rapport redditionnel qui présente de l'information sur les finances et sur la façon dont l'office s'acquitte de ses responsabilités quant au mécanisme.

6.68 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait exiger que les rapports annuels des offices soumis au Ministre contiennent de l'information non seulement sur leur rendement financier, mais aussi sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités à l'égard du mécanisme.

Réponse du Ministère. Tous les organismes présentent des rapports annuels sur leur rendement financier.

Le Ministère continuera à discuter avec les organismes pour mettre en œuvre les modifications aux exigences relatives à la présentation de rapports, afin qu'ils rendent compte de leur rendement financier et de la façon dont ils gèrent leurs responsabilités liées au processus. Les modifications à la documentation des organismes sur la présentation de rapport auront été concrétisées d'ici le dépôt des rapports de 2005-2006.

Cette initiative sera liée à l'élaboration ou à l'amélioration de plans stratégiques.

6.69 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait exiger que les offices commencent à communiquer de l'information financière et non financière dans leur rapport annuel de 2005-2006 et le Ministre devrait rendre ces rapports publics.

Réponse du Ministère. Des discussions concernant les exigences relatives à la présentation de rapport sont déjà en cours. Le Ministère travaillera avec les organismes pour élargir et étoffer le contenu des rapports annuels. Les modifications initiales auront été concrétisées à temps pour les rapports annuels de 2005-2006.

Pour produire de bons rapports, il faut que la relation redditionnelle soit claire

6.70 Pour que les offices puissent préparer les rapports redditionnels appropriés, il faut que le gouvernement donne des directives claires sur leurs rôles et leurs responsabilités.

6.71 La *Loi* constitue un bon départ; elle indique que l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie a pour mission de régir l'utilisation des terres et des eaux de la façon la plus avantageuse possible pour les résidants de la vallée du Mackenzie et tous les Canadiens. Elle précise aussi que l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie doit assurer la protection de l'environnement contre les répercussions négatives importantes des projets de développement et assurer le maintien du bien-être social, culturel et économique des résidants de la vallée du Mackenzie.

6.72 Ces objectifs représentent ce qui est généralement attendu de la *Loi*. C'est avant tout le Ministère qui en est responsable et il est difficile de faire rapport à leur sujet, sauf au moyen d'évaluations périodiques. Pour passer de ces intentions générales à un niveau opérationnel, il faut établir un cadre de gestion de travail pour les activités des offices. Un tel cadre de gestion exigerait un énoncé clair des rôles et des responsabilités des offices. Il exigerait aussi des plans stratégiques qui comprendraient des plans opérationnels annuels décrivant comment les offices doivent s'acquitter de leurs responsabilités et des indicateurs appropriés pour les tenir responsables.

6.73 L'American Society for Quality définit la planification stratégique comme étant le mécanisme grâce auquel un organisme imagine son avenir et établit des stratégies, des buts, des objectifs et des plans d'action pour le concrétiser. Nous nous attendions à ce que, au moment de la création de ces offices, ou peu de temps après, le Ministère ait donné des directives sur leurs rôles et leurs responsabilités et sur l'utilité de la planification stratégique pour rendre compte du rendement. Mais cela n'a pas été le cas.

6.74 Nous avons constaté que l'Office d'examen, de son propre chef, réalise certains progrès puisqu'il a établi un plan stratégique qui comprend des mesures de rendement possibles et qui reconnaît la nécessité d'établir des normes de service.

6.75 Faire la preuve de son rendement peut vouloir dire établir des normes de service et faire un rapport quant à celles-ci. Cela peut aussi vouloir dire travailler avec des organisations comme l'American Society for Quality ou l'Organisation internationale de normalisation pour établir des normes de service et démontrer les niveaux de qualité obtenus. Nous précisons à cet égard que nous ne voulons pas dire mesurer la qualité des fonctions quasi-judiciaires des offices.

6.76 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après avoir consulté les offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest et les autres parties intéressées, devrait définir les rôles et responsabilités des offices.

Réponse du Ministère. Des discussions bilatérales avec certains organismes sont déjà en cours, et nous attendons les réponses d'autres organismes à nos invitations. De plus, cela deviendra un point à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. Le Ministère entamera aussi des discussions avec des représentants des groupes qui ont des revendications réglées pour s'assurer que les rôles et les responsabilités tiennent compte des ententes sur les revendications et des mesures législatives. Il s'agit d'un processus permanent de mise à jour, de renouvellement et d'évolution. Les premiers résultats seront évidents d'ici avril 2006.

6.77 Recommandation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait travailler avec chaque office constitué en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* pour élaborer un plan stratégique comprenant un énoncé du mandat, de la vision et de la mission de l'office, les stratégies pour les mettre en place et des mesures pour faire la preuve de leur rendement.

Réponse du Ministère. Des discussions avec certains organismes sur l'élaboration de plans stratégiques ou le renforcement de ceux en place sont déjà en cours et se poursuivront. Le Ministère invitera d'autres organismes à participer à des discussions bilatérales. En outre, cela deviendra un point permanent à l'ordre du jour du Forum des organismes des T.N.-O. Tous les organismes devront élaborer un plan stratégique d'ici avril 2006.

Le Ministère reconnaît que les plans stratégiques et les mesures de rendement ne sont pas statiques et doivent être améliorés constamment.

6.78 Recommandation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait présenter dans son *Rapport sur les plans et priorités* de 2005-2006, une section indiquant comment il compte mettre en œuvre les recommandations du présent chapitre. Dans ses rapports sur le rendement suivants, il devrait faire la preuve de son rendement à l'égard de ces plans.

Réponse du Ministère. Le Ministère ajoutera dans son *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) un plan d'action ou de travail qui indique comment il prévoit donner suite aux recommandations du chapitre et présenter un suivi des progrès. Le plan d'action ou de travail sera terminé d'ici avril 2006. Les prochains RPP présenteront les progrès et les réalisations.

Le Ministère doit établir une relation de travail efficace avec les offices

6.79 Nous n'avons trouvé que peu de communications officielles entre les offices et le Ministère pour trouver des solutions communes aux défis communs, comme nous l'avons mentionné plus tôt dans le chapitre. Le Ministre a le pouvoir de consulter les offices pour donner des orientations stratégiques, mais nous n'avons guère trouvé d'indices montrant que le Ministère a travaillé avec ceux-ci pour interpréter avec eux les principaux termes de la *Loi*. Nous n'avons trouvé aucun indice montrant que le Ministère se soit efforcé d'établir des normes acceptables pour la qualité de l'eau. Nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il y ait eu une forme quelconque de rapport additionnel, à part le rapport financier.

6.80 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a la responsabilité d'améliorer la gestion des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest. À notre avis, le Ministère devrait resserrer ses relations avec les offices afin de s'acquitter de cette responsabilité au cours de la prochaine décennie, ce qui veut dire exercer son pouvoir en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et consulter plus étroitement les offices.

6.81 Nous avons constaté que le Ministère s'était efforcé, au cours des deux dernières années, d'améliorer ses relations avec les offices. En effet, il a établi un Secrétariat des relations avec les conseils et offices à Yellowknife. Ce Secrétariat a pour mandat d'améliorer la communication entre le Ministère et les offices, d'aider à résoudre les problèmes opérationnels et les questions d'interprétation qui découlent de la mise en application de la *Loi*, d'administrer les nominations aux offices au nom du Ministre et les modalités de financement des offices régionaux, et de fournir au quotidien appui et conseils aux offices.

6.82 Cependant, nous n'avons vu aucune preuve que le Ministère a des relations autres que sur le plan opérationnel. Ainsi, nous avons vu peu de mesures du Ministère pour établir une relation permanente entre les présidents et les directeurs exécutifs des offices et les représentants de la haute direction chargés des Affaires du Nord au Ministère.

6.83 **Recommandation.** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait établir un mécanisme permanent de consultation entre les dirigeants des offices constitués en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et les représentants de la haute direction du Ministère.

Réponse du Ministère. Le Ministère a demandé aux organismes de consulter davantage et plus régulièrement le gouvernement sur les questions clés et il tiendra des réunions bilatérales au besoin. De plus, le Forum des organismes des T.N.-O. servira de principal véhicule pour la consultation continue avec les dirigeants des organismes et les représentants de la haute direction du Ministère.

Conclusion

6.84 Nous sommes d'avis que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'acquitte pas bien de ses responsabilités qui font partie intégrante du mécanisme d'approbation des projets de développement des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest.

6.85 Le Ministère n'a pas encore exercé son pouvoir de donner une direction adéquate aux offices publics qui gèrent le mécanisme de demande de mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie, en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Le Ministère aurait ainsi l'assurance que les modalités nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme sont en place.

Cette direction comprendrait l'élaboration de normes sur la qualité de l'eau et des lignes directrices sur l'interprétation des principaux termes de la *Loi*.

6.86 Le Ministère n'a pas pris de mesures pour veiller à ce que les offices possèdent les bases appropriées en gestion et reçoivent un appui continu pour s'acquitter de leurs responsabilités.

6.87 Le Ministère n'a pas obligé les offices à rendre compte de leurs responsabilités à l'égard du mécanisme dans le meilleur intérêt des résidents de la vallée du Mackenzie et de tous les Canadiens.

6.88 Ces questions sont importantes pour deux raisons. Tout d'abord, même si nous reconnaissons que les offices et le gouvernement fédéral ont besoin de temps pour améliorer leurs relations de travail dans ce contexte relativement nouveau, l'absence de directives stratégiques dans des domaines cruciaux, le manque d'appui pour permettre aux offices d'acquérir les connaissances nécessaires et le manque de modèle redditionnel approprié menacent le climat d'investissement dans les Territoires du Nord-Ouest. Deuxièmement, dans le cadre des négociations actuelles visant à céder les responsabilités fédérales aux territoires, le contrôle des ressources non renouvelables est un enjeu de taille.

6.89 Dans le *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003* d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de la Commission canadienne des affaires polaires, le Ministère a indiqué que le climat d'investissement dans le Nord est influencé par l'efficacité, la transparence et l'équité des cadres de réglementation ainsi que par l'exercice de nouveaux pouvoirs sur la gestion des terres et des ressources. Il fait part également des préoccupations exprimées par l'industrie au sujet de l'incertitude, de l'instabilité et de l'inefficacité qui limitent à la fois les investissements et les occasions d'affaires. Nous pensons que la mise en œuvre de nos recommandations contribuera à remédier à ces préoccupations.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral s'acquitte bien de ses responsabilités quant au mécanisme de mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest, à part la région désignée des Inuvialuit.

Étendue et méthode

Nous avons vérifié le mécanisme établi par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (1998) et avons surtout mis l'accent sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Plus particulièrement, nous avons examiné les responsabilités du Ministère qui font partie intégrante du mécanisme, lequel débute par une demande de permis d'utilisation des terres ou des eaux et se termine par la décision de délivrer ou non le permis.

Pour effectuer cette vérification, nous avons surtout interrogé les représentants et examiné des documents des ministères touchés, surtout le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons également examiné des documents publics qui ont trait aux demandes de mise en valeur de ressources. De plus, nous avons interrogé les principales parties intéressées, y compris les représentants des sociétés et de l'industrie minières, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des groupes autochtones.

Le mécanisme de mise en valeur fait intervenir quatre offices : l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sahtu; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Nous n'avons pas vérifié les pratiques, les procédures ou l'administration interne des offices en ce qui a trait à leurs responsabilités. Nous n'avons pas non plus examiné le rôle que les autres ministères et organismes fédéraux jouent dans le mécanisme. Cependant, nous avons interrogé des représentants des offices pour comprendre comment le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'acquitte de ses responsabilités.

Critères

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien gère le mécanisme de la façon suivante :

- communication en temps voulu d'une description du mécanisme aux intervenants de manière transparente, facile à comprendre et prévisible;
- réalisation d'examens périodiques et ajustements nécessaires;
- établissement, pour le mécanisme, d'échéances claires, bien gérées et examinées soigneusement;
- établissement, pour le processus, de normes de service claires, bien gérées et examinées soigneusement;
- établissement et administration d'un processus de gestion du risque.

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien veille à ce qu'il y ait une capacité appropriée à toutes les étapes, notamment :

- en effectuant des examens périodiques pour déterminer si les ressources nécessaires pour s'acquitter des responsabilités correspondent au besoin,
- en préparant et en mettant en œuvre un plan pour combler tous les manques.

Nous nous attendions à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien veille à ce que les organismes participant au mécanisme rendent des comptes, notamment :

- en veillant à ce que toutes les entités fédérales qui participent au mécanisme comprennent bien leurs rôles, leurs responsabilités et leur obligation de rendre compte;
- en assurant un leadership clair pour le mécanisme au sein du gouvernement;
- en établissant un cadre redditionnel approprié entre les diverses organisations qui participent au mécanisme et le Parlement;
- en veillant à ce que les participants comprennent bien que le mécanisme est équitable;
- en établissant un moyen de mesurer le rendement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson

Directeur principal : Jeff Greenberg

Directeur : Martin Ruben

Stacey Wowchuk

Lena Zecchino

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

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
Chapitre 2	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
Chapitre 3	Bureau des passeports — Les services de passeport
Chapitre 4	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
Chapitre 5	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
Chapitre 6	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

