



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

# **VISION DES RÉSIDENTS DU NORD POUR UN DÉVELOPPEMENT PROSPÈRE**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires autochtones et du développement du  
Grand Nord**

**Le président  
Bruce Stanton, député**

**DÉCEMBRE 2010  
40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 3<sup>e</sup> SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :  
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

# **VISION DES RÉSIDENTS DU NORD POUR UN DÉVELOPPEMENT PROSPÈRE**

## **Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord**

**Le président**

**Bruce Stanton, député**

**DÉCEMBRE 2010**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 3<sup>e</sup> SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD**

## **PRÉSIDENT**

Bruce Stanton

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Todd Norman Russell

Jean Crowder

## **MEMBRES**

L' hon. Larry Bagnell

Rob Clarke

Earl Dreeshen

Shelly Glover

Marc Lemay

Yvon Lévesque

L' hon. Anita Neville

LaVar Payne

John Weston

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Harold Albrecht

L' hon. Mauril Bélanger

Dennis Bevington

L' hon. John Duncan

Roger Gaudet

Carol Hughes

L' hon. Keith Martin

Greg Rickford

## **GREFFIER DU COMITÉ**

Graeme Truelove

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

James Gauthier, analyste



# **LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD**

a l'honneur de présenter son

## **TROISIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 25 mars 2010, le Comité a étudié le Développement économique des territoires du Nord : barrières et solutions et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





# TABLE DES MATIÈRES

---

AVANT-PROPOS.....	XI
1. APERÇU .....	1
1.1 Terres et occupants .....	1
1.2 Principaux secteurs d'activité .....	1
Yukon .....	4
Territoires du Nord-Ouest.....	4
Nunavut .....	5
1.3 Obstacles au développement économique .....	5
2. HISTOIRE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DU NORD .....	9
3. CONSIDÉRATIONS .....	13
3.1 Compétence.....	13
3.2 Définitions du « Nord ».....	14
3.3 Questions dépassant la portée du rapport .....	14
4. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL.....	17
Cogestion.....	18
Modalités de financement des programmes de développement économique des communautés.....	20
Accès au financement.....	22
Résumé du développement économique général et recommandation clé.....	23
5. INFRASTRUCTURE MATÉRIELLE .....	25
5.1 Infrastructure des transports et communautaire .....	25
5.1.1 Modalités de financement équitable à long terme .....	26
5.1.2 Partenariats publics-privés .....	27
5.2 Production d'énergie électrique et utilisation de l'énergie renouvelable... 30	
5.2.1 Raccordement des réseaux électriques .....	32
5.2.2 Production d'énergie par des producteurs indépendants .....	34
5.3 Impact du changement climatique sur l'infrastructure .....	36
5.4 Infrastructure des télécommunications .....	38
6. DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÉSULTATS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL .....	43
6.1 Instruction et formation pour les Autochtones du Nord .....	43

6.2	Performance du marché du travail pour les Autochtones du Nord.....	45
6.3	Types d'emploi autochtone dans les territoires du Nord .....	47
6.3.1	Économie autochtone basée sur les salaires .....	48
6.3.2	Activités traditionnelles autochtones .....	49
6.4	Moyens d'améliorer la situation des Autochtones sur le marché du travail et d'appuyer les activités traditionnelles .....	51
6.4.1.	Stratégie d'éducation et de formation coordonnée.....	51
6.4.2.	Participation des étudiants autochtones.....	53
6.4.3.	Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation postsecondaires ...	60
6.4.4.	Formation pour le démarrage d'entreprises .....	62
6.4.5.	Pratiques de communication efficace.....	63
7.	NIVEAU DE VIE .....	65
7.1	Santé et coût de la vie .....	65
7.1.1	Logement .....	66
7.2	Coût de la vie.....	71
7.2.1	Déduction pour les habitants de régions éloignées.....	73
7.2.2	Programme Nutrition Nord Canada.....	75
8.	GOUVERNANCE .....	79
8.1	Revendications territoriales globales et autonomie gouvernementale .....	79
8.1.1	Établissement des accords .....	79
8.1.2.	Mise en œuvre des accords.....	87
8.1.3	Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) .....	89
8.1.4	Mécanismes de résolution des différends .....	90
8.1.5	Approvisionnement dans le Nord .....	92
8.2	Aperçu des régimes de réglementation du Nord.....	95
	Yukon .....	98
	Territoires du Nord-Ouest.....	98
	Nunavut .....	100
8.2.1	Processus de réglementation.....	101
8.2.1.1	Achèvement des plans d'aménagement du territoire .....	103
8.2.1.2	Fusion des processus de délivrance de permis et de licences. ....	103
8.2.1.3	Contrôle de la prise de décisions au niveau local.....	104

Illustration : Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut .....	105
8.2.1.4 Soutien aux activités des conseils de réglementation .....	107
Mises en candidature et nominations.....	107
Problèmes de financement .....	108
Problèmes de formation .....	110
8.2.1.5 Surveillance réglementaire .....	111
8.3 Ententes de transfert des responsabilités, ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles et accords fiscaux.....	113
8.3.1 Transfert des responsabilités et partage des revenus tirés des ressources naturelles .....	113
Yukon .....	114
Territoires du Nord-Ouest .....	115
Nunavut .....	116
Témoignages sur le transfert des responsabilités.....	116
8.3.2 Accords fiscaux et avantage fiscal net .....	117
Formule de financement des territoires.....	117
Avantage fiscal net et transfert des responsabilités en matière de revenus tirés des ressources naturelles.....	121
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	123
ANNEXE A : CARTES DES TERRITOIRES DU NORD.....	131
ANNEXE B : SOUTIEN DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES DU NORD.....	135
ANNEXE C : GOUVERNANCE DANS LES TERRITOIRES DU NORD.....	145
ANNEXE D : GLOSSAIRE .....	149
ANNEXE E : LISTE DE TÉMOINS, TROISIÈME SESSION, 40 <sup>E</sup> LÉGISLATURE .....	151
ANNEXE F : LISTE DE TÉMOINS, DEUXIÈME SESSION, 40 <sup>E</sup> LÉGISLATURE .....	155
ANNEXE G : LISTE DES MÉMOIRES, TROISIÈME SESSION, 40 <sup>E</sup> LÉGISLATURE	163
ANNEXE H : LISTE DES MÉMOIRES, DEUXIÈME SESSION, 40 <sup>E</sup> LÉGISLATURE..	165
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	167



## AVANT-PROPOS

---

En octobre 2009, au cours de la 2<sup>e</sup> session de la 40<sup>e</sup> législature, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (le Comité) a convenu de mener une étude approfondie des obstacles au développement économique des territoires du Nord canadien et des moyens à prendre pour les surmonter. Le Comité a décidé de mener cette étude après des audiences initiales tenues en 2008 et au début de 2009, au cours desquelles des témoins représentant des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ont exprimé leurs points de vue sur divers sujets de préoccupation.

Au cours des 26 réunions qui ont eu lieu sur cette question depuis avril 2009, 96 témoins ont fait part de leurs observations sur les principaux obstacles, de leurs idées et de leurs points de vue concernant le développement économique des territoires du Nord. Des audiences publiques se sont déroulées à Ottawa, à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. En juin 2008, avant la tenue d'audiences officielles sur cette question, le Comité s'est rendu en voyage d'études à Iqaluit et à Pangnirtung, au Nunavut, pour rencontrer des membres de l'Assemblée législative du Nunavut et des représentants de divers groupes d'intervenants activement engagés dans le développement économique du Nunavut.

Au cours des dernières décennies, les efforts déployés pour accroître le développement économique des territoires du Nord ont porté fruit à divers degrés. Les économies du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont évolué de différentes façons de sorte que les défis et les obstacles en matière de développement économique varient d'un territoire à l'autre. De l'avis général des témoins, il reste beaucoup à faire.

Grâce à l'engagement renouvelé des gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, des entreprises et des collectivités du Nord à l'égard du développement économique de la région, et grâce aux vastes ressources non exploitées qui s'y trouvent, le développement économique des territoires du Nord recèle d'énormes possibilités de richesse pour les Canadiens.

Comme il est indiqué tout au long du rapport, le Nord joue un rôle de plus en plus grand dans le développement économique mondial. Pour sa part, le gouvernement fédéral continue de faciliter le développement économique en collaborant avec les gouvernements des territoires et autochtones, de même qu'avec les entreprises et les collectivités, afin de créer un contexte politique, économique et social plus réceptif. Cependant, il reste une tâche considérable à accomplir pour aider les habitants du Nord à surmonter les nombreux obstacles qui entravent le développement économique. Se fondant sur les nombreuses et précieuses contributions des témoins, le Comité a exposé, dans le présent rapport, une vision globale de la situation à laquelle le gouvernement fédéral pourrait s'en tenir pour que les gouvernements, les entreprises et les gens des territoires du Nord soient plus en mesure de surmonter les obstacles.

S'alliant aux habitants du Nord, le Comité croit que les solutions exposées dans le présent rapport (infrastructure efficace, main-d'œuvre qualifiée, citoyens en santé, meilleurs niveaux de vie et gouvernements habilités) aideront à réaliser le plein potentiel économique du Nord tout en procurant des avantages aux habitants.

J'aimerais profiter de l'occasion pour souligner les précieuses contributions de tous les témoins qui ont inspiré les conclusions du Comité, et remercier le personnel du Comité, ainsi que les membres du Comité de leurs délibérations réfléchies sur cette importante question d'actualité.

Bruce Stanton, député  
Président du Comité permanent des affaires autochtones et du développement  
du Grand Nord

# 1. APERÇU

---

## 1.1 Terres et occupants

Les territoires du Nord représentent environ 40 % de la masse terrestre du Canada<sup>1</sup>; ils comptent une population dispersée de moins de 110 000 habitants<sup>2</sup>. La majeure partie de la population est établie dans les capitales et le reste est réparti dans quelque 140 petites collectivités isolées.

Environ 55 % des habitants du Nord sont des membres des Premières nations, des Métis ou des descendants inuits<sup>3</sup>; les autres sont arrivés au Canada à différents moments. Le Nunavut compte la plus grande concentration d'Autochtones (85 %), suivi des Territoires du Nord-Ouest (50 %) et du Yukon (25 %)<sup>4</sup>.

## 1.2 Principaux secteurs d'activité<sup>5</sup>

L'économie du Nord est largement tributaire des ressources naturelles. En dépit de l'abondance de ressources, dont les métaux, les minéraux précieux, le pétrole, le gaz et les ressources forestières, l'exploitation de ces ressources a toujours été limitée à cause du climat, de l'éloignement des marchés et d'un manque d'infrastructures.

Comme les activités d'exploitation des ressources dépendent en grande partie de la demande mondiale de métaux et de minerais, les fluctuations importantes de cette demande rendent instable l'activité minière dans le Nord. La fonction publique y est relativement importante; outre les services d'administration gouvernementaux, elle offre des services de santé, d'éducation et sociaux à la population des centres urbains et des collectivités isolées. En regard de l'instabilité du secteur de l'exploitation des ressources naturelles, la fonction publique exerce un effet stabilisant grâce à des emplois relativement sûrs et hautement rémunérateurs. Le secteur du détail et des services commerciaux, qui soutient les industries minières et le secteur public, représente une partie importante de l'activité économique globale dans le Nord.

Les Autochtones commencent aussi à s'insérer dans l'économie moderne du Nord. C'est ainsi que de nombreuses sociétés de développement appartenant à des Autochtones contribuent au développement du Nord, en œuvrant par exemple dans les

---

1 Ressources naturelles Canada, *L'Atlas du Canada – Superficie terres et eaux douces*.

2 Statistique Canada, *Tableaux sommaires*, population au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

3 Statistique Canada, *Profil de la population autochtone*, Recensement de 2006.

4 *Ibid.*

5 Texte rédigé à partir du document *Territorial Outlook*, Conference Board du Canada, juillet 2010.

secteurs du transport, de la construction et du tourisme, ainsi qu'en détenant une participation dans des projets d'exploitation pétrolière et gazière.

Les Autochtones jouent également un rôle non négligeable dans le développement économique du Nord par leurs activités traditionnelles que sont la chasse, le piégeage, la pêche, les arts et la culture. Ils s'y adonnent principalement pour approvisionner leurs communautés, mais aussi pour effectuer des échanges commerciaux. Dans une certaine mesure, ces activités les protègent de l'instabilité du secteur minier.

Bien que la valeur de la production dans les territoires, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), soit plus élevée par habitant que celle du Canada en moyenne (respectivement 55 777 \$ contre 36 441 \$)<sup>6</sup>, les habitants du Nord ne tirent généralement pas pleinement parti de l'activité économique dans le Nord. Par exemple, il se peut que les communautés locales profitent de l'augmentation des emplois créés dans le cadre d'un projet minier, et les gouvernements territoriaux et autochtones, de l'accroissement des recettes fiscales et des redevances, mais au dire des témoins, c'est aux grandes sociétés établies dans le Sud que revient la majeure partie du produit de ces activités sous forme de profits, aux travailleurs dans le Sud sous forme de salaires et au gouvernement fédéral sous forme de redevances. Comme l'a mentionné Elisapee Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit et présidente de l'Association des municipalités du Nunavut :

La malédiction des ressources fait partie intégrante de l'histoire du développement des ressources dans le Nord. Les profits vont à des investisseurs de l'extérieur, l'activité commerciale va à des fournisseurs de services de l'extérieur, les salaires sont versés à une main-d'oeuvre qui provient de l'extérieur, les revenus publics vont aux gouvernements centraux, et la vaste majorité des gens du territoire ne peuvent participer à l'essor économique en raison de leur faible éducation, des infrastructures déficientes et des services inadéquats<sup>7</sup>.

Le Conference Board du Canada établit des estimations et des prévisions de l'activité économique dans les territoires du Nord dans sa publication *Territorial Outlook*. Dans sa plus récente version, publiée en juillet 2010, il indique :

Les territoires du Canada n'ont pas échappé aux effets de la récession de 2008-2009 et à son contrecoup. La chute du cours des métaux et des minerais à la fin de 2008 a eu un effet dévastateur sur la production et l'exploration minières dans l'ensemble des territoires du Nord<sup>8</sup>.

La réduction de l'activité minière s'est toutefois répercutée sur chacun des territoires de différentes façons. Comparativement au reste du Canada, le PIB du Yukon

---

6 Calculs établis à partir de données du Conference Board du Canada (*Territorial Outlook*, juillet 2010) et de Statistique Canada (*Indicateurs les plus récents*).

7 Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord [ci-après appelé le Comité], *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 0845.

8 Conference Board du Canada, *Territorial Outlook*, juillet 2010, p. vi. [traduction]



s'est en fait accru de 1,4 % en 2009 par rapport à l'année précédente, tandis que le PIB des Territoires du Nord-Ouest a chuté de 5,9 % et celui du Nunavut de 10,6 %. La vigueur relative du Yukon est en partie attribuable au fait qu'il dépend peu des projets miniers et qu'il peut compter sur d'importants secteurs public et privé. Les effets du ralentissement économique se sont fait sentir plus cruellement dans les Territoires du Nord-Ouest à cause de la baisse des prix et au Nunavut, où s'est terminée la construction de la mine d'or Meadowbank. Comme le montre le tableau 1.1, le Conference Board du Canada s'attend à une reprise de l'activité économique dans les territoires en 2010 parallèlement à la remontée de la demande mondiale.

**Tableau 1.1 : PIB en fonction de certains secteurs d'activité, 2010 (en dollars réels par habitant, 2002)**

	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Tous les territoires
<b>Total</b>	44 606 (4,0)	79 187 (4,8)	36 321 (11,2)	55 777 (5,6)
<b>Mines</b>	3 385 (55,9)	29 244 (19,3)	3 419 (1 180)	13 589 (29,6)
<b>Métaux</b>	2 441 (90,4)	488 (-20,9)	3 141 (...)	1 879 (193,4)
<b>Éléments non métalliques</b>	0 (...)	22 970 (25,9)	0 (...)	9 054 (25,0)
<b>Pétrole et gaz</b>	91 (-4,0)	4 124 (-1,5)	0 (...)	1 654 (-2,3)
<b>Services publics</b>	1 068 (1,6)	1 297 (1,8)	654 (1,8)	1 035 (1,6)
<b>Construction</b>	3 844 (4,3)	6 122 (-24,8)	5 810 (7,5)	5 326 (-10,6)
<b>Transports<sup>1</sup></b>	2 788 (1,4)	7 724 (3,5)	1 911 (2,6)	4 473 (2,6)
<b>Services Privés<sup>2</sup></b>	17 021 (2,5)	19 198 (2,2)	9 945 (3,9)	15 777 (2,5)
<b>Publics<sup>3</sup></b>	15 850 (-0,3)	17 009 (1,2)	14 798 (-0,8)	15 995 (0,2)

Source : Calculs établis à partir de données du Conference Board du Canada, *Territorial Outlook*, juillet 2010; les chiffres entre parenthèses représentent la variation en pourcentage par rapport à l'année précédente.

#### Remarques

1. Comprend également les contributions moins importantes des secteurs de l'entreposage, de l'information et de la culture.
2. Comprend le commerce de gros et de détail; les finances, l'assurance et l'immobilier; les services commerciaux divers.
3. Comprend les services du secteur public pour la santé, l'éducation et les programmes sociaux, ainsi que l'administration publique.

## Yukon

Au Yukon, les services privés et publics représentaient presque les trois quarts de l'activité économique en 2010; l'activité minière se concentrait presque exclusivement sur les métaux. Le Conference Board du Canada s'attend à ce qu'avec le redressement de l'économie mondiale en 2010, le secteur de l'extraction des métaux au Yukon enregistre un taux de croissance de 90 % par rapport à l'année précédente grâce à l'exploitation de trois mines de roches dures; la mine d'or et de cuivre Minto à laquelle se joindront la mine de zinc Wolverine et la mine d'argent Bellekeno. L'activité dans le secteur de la construction devrait également progresser considérablement en raison de projets non résidentiels associés à l'augmentation de l'activité minière. De même, les services commerciaux et de vente au détail devraient reprendre de la vigueur après les réductions qui y ont été apportées pendant la récession.

Par ailleurs, la Société d'énergie du Yukon a entrepris un projet de construction hydroélectrique qui est relié au projet d'expansion de l'installation hydroélectrique Mayo B, grâce auquel le territoire devrait moins dépendre de l'énergie non renouvelable. Il s'agit d'un projet de 160 millions de dollars qui prévoit la construction d'une centrale pouvant produire deux fois plus d'énergie que la centrale de la rivière Mayo, avec la deuxième phase de la ligne de transport d'énergie Carmacks-Stewart, laquelle reliera les deux réseaux de distribution du Yukon.

En raison du ralentissement économique aux États-Unis, le secteur du tourisme a battu de l'aile ces dernières années; 282 874 passages à la frontière ont été enregistrés en 2009, soit une baisse de 5,7 % par rapport à l'année précédente. On s'attend à ce que le port de Skagway, en Alaska, accueille beaucoup moins de navires de croisière durant cette saison, d'où la diminution possible des excursions d'un jour au Yukon. Le tourisme au Yukon, via Skagway se ressent des effets d'un règlement de l'Agence canadienne des services frontaliers qui interdit aux touristes canadiens de louer un véhicule aux États-Unis à des fins de tourisme au Canada<sup>9</sup>.

## Territoires du Nord-Ouest

Le secteur minier devrait représenter plus du tiers de toute l'activité industrielle dans les Territoires du Nord-Ouest en 2010, en raison surtout de l'extraction de diamants. Bien que le marché des diamants ait périçité ces dernières années, on s'attend à une reprise en 2010, les prix augmentant et l'exploitation des mines Diavik et Snap Lake s'intensifiant. Avec la suspension temporaire des activités à la mine Cantung, unique mine métallifère du territoire, le secteur de l'extraction des métaux affichera un recul en 2010 pour la quatrième année consécutive. Le secteur de la construction devrait se contracter

---

<sup>9</sup> Conformément au *Règlement sur l'importation temporaire de moyens de transport par des résidents du Canada*, seuls les résidents des États-Unis sont autorisés à conduire au Canada un véhicule immatriculé aux États-Unis. Plusieurs témoins ont dit au Comité que cette restriction avait des répercussions négatives sur le tourisme au Yukon.

dans un proche avenir principalement en raison de la fin de l'expansion des activités souterraines à la mine Diavik, dans lesquelles 565 millions de dollars ont été injectés.

À long terme, le projet gazier Mackenzie pourrait avoir une incidence sur l'économie des Territoires du Nord-Ouest. S'il est approuvé par l'Office national de l'énergie, qui devrait prendre une décision définitive à l'automne, ce projet pourrait s'échelonner sur quatre ans, soit de 2017 à 2020, et augmenterait de 16,2 milliards de dollars l'économie des Territoires du Nord-Ouest, soit environ trois fois sa valeur actuelle. Cet investissement massif devrait avoir des répercussions sur d'autres secteurs d'activité des Territoires du Nord-Ouest. Comme l'Office national de l'énergie n'a pas encore rendu de décision et que le marché des ressources naturelles non renouvelables ne s'est pas encore complètement remis de la récente récession, on ignore pour l'instant si le projet gazier Mackenzie pourra se réaliser et à quel moment.

## **Nunavut**

L'économie du Nunavut est soumise à de grandes fluctuations dues à l'instabilité et à la taille relativement restreinte du secteur minier, mais l'imposant secteur gouvernemental procure une certaine stabilité à la croissance du PIB. En 2010, l'administration publique et les services gouvernementaux devraient représenter au moins les deux cinquièmes de l'ensemble de l'activité économique du Nunavut.

En 2010, seule la mine d'or Meadowbank au lac Baker devrait être en exploitation bien que le Conference Board du Canada indique que « le bassin de ressources minérales en grande partie non exploitées dans ce territoire favorise grandement l'expansion de l'économie ». La production commerciale de la mine d'or Meadowbank a commencé le 1<sup>er</sup> mars 2010; on s'attend à ce que la production moyenne atteigne 350 000 onces par année. La forte croissance de l'emploi devrait également profiter aux secteurs des services et du détail du Nunavut.

L'investissement résidentiel devrait augmenter cette année, et le secteur non résidentiel devrait engendrer une croissance de la construction au Nunavut. À cet effet, le Conference Board du Canada cite un sondage de Statistique Canada indiquant que les intentions d'investissement sont en hausse de 28 % par rapport à l'année précédente. L'affectation de 11 millions de dollars, par le gouvernement fédéral, à la restructuration de l'Institut de recherche du Nunavut contribue aux perspectives reluisantes du secteur de la construction au Nunavut.

### **1.3 Obstacles au développement économique**

Les décideurs gouvernementaux, les dirigeants des collectivités du Nord, les Autochtones et les gens d'affaires s'intéressent de plus en plus au développement économique des territoires du Nord. En raison de l'abondance de ressources naturelles non exploitées qui s'y trouvent, le Nord canadien pourrait répondre à une partie de la demande mondiale d'énergie et de minéraux à long terme. Malgré ce potentiel, de nombreux obstacles entravent la participation active du Nord au développement économique. Comme il en sera question dans les parties 4 à 8 du présent rapport, où l'on

présentera des éléments d'information communiqués par des témoins au cours de l'étude du Comité, les obstacles les plus importants au développement économique des territoires du Nord sont le manque d'installations nécessaires pour faciliter l'exécution de projets de mise en valeur et pour établir un pont avec les marchés du Sud; les pénuries de main-d'œuvre et le faible niveau de scolarité; la santé, le coût de la vie et les niveaux de vie dans les collectivités du Nord; les problèmes de gouvernance.

En ce qui concerne l'infrastructure, il y a un manque apparent de moyens de transport dans l'ensemble des territoires du Nord en raison du coût exorbitant de l'installation de systèmes de transport dans les régions éloignées. L'infrastructure déficiente décourage l'investissement privé dans des projets de développement dans le Nord. L'infrastructure des transports diffère d'un territoire à l'autre. Le Yukon possède le réseau routier permanent le plus développé. Le réseau routier des Territoires du Nord-Ouest comprend des routes carrossables en tout temps, des routes de glace et divers systèmes de transport par voie navigable<sup>10</sup>. Au Nunavut, territoire le moins développé, la plupart des déplacements entre les collectivités au sein du territoire et vers l'extérieur se font par transport aérien. Vu l'absence d'un réseau routier au Nunavut, les biens essentiels et les marchandises doivent y être expédiés par des navires de ravitaillement en provenance du Sud, pendant les mois d'été où la navigation en mer est possible<sup>11</sup>.

La capacité de réaliser des projets de développement dans le Nord dépend également de l'infrastructure de production d'énergie. La production d'énergie au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest provient principalement de projets hydro-électriques bien que ceux-ci soient actuellement limités dans le Nord. Les génératrices diesel sont plus courantes dans les régions éloignées des territoires du Nord et constituent à l'heure actuelle l'unique source d'énergie dans les collectivités du Nunavut. Comme leur coût d'entretien est élevé et qu'elles peuvent avoir des répercussions négatives sur l'environnement, les habitants du Nord envisagent d'autres formes d'énergie plus propres et renouvelables, telles la biomasse, l'énergie éolienne et l'énergie solaire, mais ces formes d'énergie sont encore à leurs balbutiements dans le Nord.

Les pénuries de main-d'œuvre et les faibles niveaux de scolarité ne sont pas rares dans le Nord, surtout au Nunavut. Comparativement au reste du Canada, les résidents des territoires, en particulier les Autochtones, accusent un retard sur le plan de l'alphabétisation, de l'achèvement des études secondaires et de l'obtention de diplômes universitaires. En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, les cours offerts dans les universités locales sont limités. En général, les témoins ont signalé que les étudiants, notamment ceux des collectivités autochtones éloignées, ont tendance à ne pas vouloir ou pouvoir quitter leur famille pour faire des études universitaires dans le Sud. Selon certains

---

10 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Franc Nord – Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique*, 2009.

11 *Ibid.*

témoins, une bonne proportion de ceux qui fréquentent les universités dans le Sud soit y demeurent après leurs études pour obtenir un emploi stable plus rémunérateur, soit ont du mal à s'intégrer à la culture du Sud et finissent par abandonner leurs études. Des témoins ont aussi fait remarquer que les Autochtones du Nord manquent d'intérêt pour leurs études primaires et secondaires, notamment parce qu'ils préfèrent s'intégrer au marché du travail ou exercer des activités traditionnelles ou parce que les programmes scolaires sont peu adaptés à la culture et à la langue ancestrales. Par ailleurs, les entreprises privées, les organismes gouvernementaux et les organismes de gestion des revendications territoriales ont mentionné en général qu'ils se font concurrence pour attirer les rares travailleurs qualifiés qui ont fait des études supérieures et qui choisissent de demeurer dans le Nord.

Les normes de santé et le niveau de vie sont inférieurs dans les territoires du Nord en raison surtout des changements sociaux rapides qui obligent généralement les Autochtones à délaisser tant bien que mal leur activités traditionnelles pour les modes de vie du Sud<sup>12</sup>. L'adaptation malaisée à l'influence de la modernisation dans le Nord entraîne généralement des taux de décrochages élevés, de la pauvreté et du chômage, ainsi que des difficultés d'adaptation au coût de la vie relativement élevé dans le Nord<sup>13</sup>. Dans maintes collectivités du Nord, en particulier les collectivités les plus isolées, les problèmes sociaux se traduisent par des taux de criminalité et de suicide élevés. En outre, comme il y a une pénurie de logements adéquats dans le Nord, les logements sont surpeuplés, surtout au Nunavut. Cela peut se répercuter sur l'état de santé et sur le niveau de scolarité des habitants du Nord.

Les problèmes de gouvernance reliés aux différends entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones au sujet de la conclusion et de l'exécution des accords sur les revendications territoriales font également obstacle au développement économique des territoires du Nord. La capacité qu'ont les conseils de cogestion de la réglementation de planifier adéquatement l'aménagement du territoire dans le Nord pose problème, car certains conseils n'ont peut-être pas toujours le soutien et la formation nécessaires pour bien s'acquitter de leurs tâches.

Le processus de dévolution et le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources sont d'autres facteurs liés au concept de gouvernance. À l'heure actuelle, le Yukon est le seul territoire disposant d'une entente concernant le transfert des responsabilités pour l'utilisation, la gestion et la jouissance des ressources, incluant les ressources naturelles non renouvelables. Les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut n'ont pas encore conclu d'ententes semblables.

---

12 Richard J. Van Loon, « Challenges and Expectations in the Canadian North », dans *The Art of the State, Volume IV – Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, dir. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 529-544.

13 *Ibid.*



## 2. HISTOIRE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DU NORD<sup>14</sup>

---

Comme nous le montrerons dans les prochaines parties du présent rapport, diverses circonstances économiques, politiques et sociales ont marqué le développement économique des territoires du Nord. Pour mieux en comprendre l'origine, il est utile d'examiner le développement économique des territoires du Nord.

Peu après la création de la Confédération, en 1870, le gouvernement du Canada, nouvellement établi, acquiert du gouvernement britannique le Territoire du Nord-Ouest et achète les avoirs fonciers de la Compagnie de la Baie d'Hudson; ces territoires sont dès lors appelés les Territoires du Nord-Ouest. En 1880, le gouvernement britannique effectue un autre transfert : les îles de l'Arctique viennent s'ajouter à ces territoires. À diverses époques, les Territoires ont regroupé l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et la majeure partie du Manitoba, de l'Ontario et du Québec.

Aux termes de la l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871*, le gouvernement fédéral « peut prendre des mesures relatives à l'administration des territoires non compris dans les provinces existantes, à la paix et à l'ordre dans leurs limites ainsi qu'à leur bon gouvernement<sup>15</sup> ». Contrairement aux provinces, les territoires sont donc assujettis à la gouvernance et à l'autorité législative du gouvernement du Canada.

La vision initiale du développement économique du Canada est exposée dans ce qui est devenu la politique nationale de 1879, qui visait à soutenir le développement d'une base industrielle dans le centre du Canada, de l'arrière-pays agricole dans l'Ouest et d'un système de commerce intérieur dans l'ensemble du pays. La construction d'un chemin de fer transcontinental a permis la colonisation des plaines de l'Ouest et l'instauration d'une force de l'ordre. La politique fédérale appliquée aux régions nordiques de l'Ouest reposait sur des principes de développement minier semblables à ceux qui s'appliquaient à l'agriculture : la Couronne accordait des droits de développement privé sous réserve de la mise en valeur des terres.

La politique nationale constituait la première stratégie élaborée par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement économique du Canada; elle

---

14 Sauf indication contraire, le texte de la présente section a été rédigé à partir des documents suivants : *Différences entre les provinces et les territoires du Canada – Provinces et territoires*, gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé; « Northern Development: Past, Present and Future », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, dir. Frances Abele et coll., Institut de recherches en politiques publiques, 2009, p. 21-37; *True North: The Yukon and Northwest Territories*, William R. Morrison, 1998, chap. 6-10; *The Canadian North: Issues and Challenges*, Robert M. Bone, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 76-89.

15 *Loi concernant la création de provinces dans le dominion du Canada*, sanctionnée le 29 juin 1871.

portait sur la colonisation de l'Ouest en général, mais elle visait plus précisément à déterminer le potentiel de développement économique du Nord canadien. En 1888, le Comité sénatorial des ressources du bassin de Mackenzie a réalisé une étude sur le potentiel économique des Territoires du Nord-Ouest et publié par la suite un « rapport des plus enthousiastes sur le potentiel des secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts, des mines et du pétrole<sup>16</sup> ». Bien que le développement des territoires du Nord ait suscité l'intérêt général à l'époque, aucune politique concertée n'a vu le jour.

D'importantes activités de développement économique ont commencé en 1896 avec la découverte d'or près de ce qu'on appelle aujourd'hui la ville de Dawson au Yukon. L'activité économique liée à la ruée vers l'or du Klondike était tellement intense qu'en 1898, la ville de Dawson comptait 40 000 habitants. C'est ce qui a amené le gouvernement du Canada à établir officiellement le territoire du Yukon en 1898 et à signer le Traité n° 8 avec les Dénés la même année. La Police à cheval du Nord-Ouest y a été envoyée pour affermir l'autorité du gouvernement du Canada, et la *Loi sur le Yukon* prévoyait la nomination d'un commissaire en conseil chargé de l'administration du territoire. Par suite de modifications apportées à cette loi en 1908, le conseil est devenu une assemblée élue. En plus des nombreux habitants du Sud qui venaient s'établir temporairement au Yukon pour travailler dans l'industrie minière, des Autochtones étaient également embauchés pour effectuer des travaux de soutien et pour servir de guides durant les expéditions minières.

Le développement économique des territoires du Nord s'est quelque peu ralenti au tournant du siècle, après la ruée vers l'or du Klondike. Puis, comme c'est encore le cas de nos jours, le secteur de la production minière au Yukon a progressé avec le cours des minéraux sur le marché mondial. Entre-temps, l'activité économique dans les Territoires du Nord-Ouest s'est poursuivie de manière traditionnelle avec la Compagnie de la Baie d'Hudson et le commerce des fourrures. En 1921, au moment de la découverte de pétrole à Norman Wells dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral a négocié le Traité n° 11 avec les Dénés de la basse vallée du Mackenzie et du centre de la vallée. Des installations de production de pétrole ont été érigées à Norman Wells, et l'on a continué à extraire de l'or autour de Yellowknife dans les années 1930.

Avec la Deuxième Guerre mondiale, on s'est davantage intéressé au développement économique du Nord pour des raisons de souveraineté et de sécurité. Craignant la menace d'invasion par le Pacifique, les gouvernements américain et canadien ont créé la ligne d'étapes du Nord-Ouest, un réseau de terrains d'aviation s'étendant du sud vers les territoires du Nord et se terminant à Fairbanks, en Alaska. On a aussi construit la route de l'Alaska pour créer un axe de ravitaillement intérieur aux fins des opérations militaires. L'oléoduc Canol a été construit pour acheminer le pétrole de Norman Wells jusqu'au front pacifique de l'Alaska en passant par Whitehorse; un

---

16 Graham Rowley, « Canada: The Slow Retreat of the North », dans *The Circumpolar North*, dir. Terence Armstrong, George Rogers et Graham Rowley, 1978, p. 71-123. [traduction]



ensemble de routes praticables en tout temps et de routes d'hiver ont alors été construites le long de la vallée du Mackenzie, ce qui a créé de l'emploi pour les Autochtones. Après la Deuxième Guerre mondiale, pendant la guerre froide, la présence militaire dans le Nord a été maintenue; des programmes de recherche ont été menés dans le domaine de la défense, le Réseau d'alerte avancé a été créé et d'autres terrains d'aviation et sites de communication ont été aménagés.

Dans la foulée des activités de développement, des Autochtones ont été embauchés, mais des problèmes de santé et sociaux ont tôt fait de les éprouver parce qu'ils avaient davantage de contacts avec les habitants du Sud et qu'ils avaient délaissé leur mode de vie traditionnel. Dans le Sud, on a pris peu à peu conscience de la détérioration des conditions de santé et sociales des Autochtones du Nord, et le gouvernement fédéral a mis en œuvre des stratégies d'établissement et de rétablissement pour fournir des logements, des services de santé et des programmes sociaux; malheureusement, il a souvent aussi placé des enfants dans des pensionnats, ce qui a eu de graves conséquences négatives à long terme.

En 1957, le premier ministre John Diefenbaker a présenté un concept de développement du Nord appelé *Vision nordique*, dans lequel une « nouvelle politique nationale<sup>17</sup> » devait ouvrir le Nord. Comme ce fut le cas pour le blé de l'Ouest à l'ère de la Politique nationale initiale, les minéraux du Nord devaient constituer le moteur de l'économie nationale : crédits à l'exportation, emplois et possibilités d'investissement seraient offerts. Le gouvernement fédéral aurait pour rôle de faciliter l'exploitation des ressources. Un programme de routes territoriales et une politique de routes d'accès aux ressources (*Roads to Resources*) ont été annoncés; un chemin de fer menant à la mine Pine Point dans les Territoires du Nord-Ouest a été construit; et de nouvelles mesures réglementaires concernant le gaz et le pétrole ainsi que des incitatifs fiscaux ont été établis pour promouvoir l'exploration<sup>18</sup>.

En 1965, après avoir mené des consultations dans l'ensemble des territoires, la Commission fédérale Carrothers a recommandé l'accroissement progressif de la responsabilité des territoires par l'entremise d'un gouvernement territorial. En 1967, on a déclaré Yellowknife capitale des Territoires du Nord-Ouest et nommé le premier commissaire à y occuper un poste permanent. Après la publication du rapport, bon nombre des responsabilités du gouvernement fédéral ont été transférées aux territoires dans les domaines de la santé, de l'éducation, des petites entreprises, des travaux publics, des services sociaux, de l'administration locale, de l'administration des aéroports et de la gestion des forêts.

---

17 Frances Abele, « Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development », dans *Arctic*, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 310–320.

18 *Ibid.*

À mesure que les gouvernements des territoires exerçaient un plus grand contrôle politique et que progressait le développement économique, les Autochtones du Nord ont commencé à constituer des organisations politiques pour affirmer leur citoyenneté et leurs droits territoriaux. L'exemple le plus frappant est l'opposition qu'ont manifestée les Autochtones, au cours des années 1970, au projet du gouvernement fédéral d'élargir l'accès aux ressources en gaz naturel du Nord par la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. L'opposition soutenue des Autochtones au développement du Nord a débouché plus tard sur l'établissement de traités modernes, sur l'inscription de leurs droits dans la Constitution et sur le remaniement des frontières et des institutions politiques du Nord.

De nouveaux systèmes de gouvernance étant instaurés, les efforts actuels de développement économique du Nord, guidés par la *Stratégie pour le Nord* qu'a élaborée le gouvernement fédéral en 2007, dépendent largement de la collaboration entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, de même qu'avec les promoteurs du secteur privé.

## 3. CONSIDÉRATIONS

---

### 3.1 Compétence

Comme le prévoit la Constitution, contrairement aux provinces qui jouissent de pouvoirs constitutionnels explicites de plein droit, les territoires exercent des pouvoirs délégués sous l'autorité du Parlement du Canada<sup>19</sup>. C'est donc dire que les territoires ne peuvent modifier comme bon leur semble leurs constitutions ni assurer le contrôle direct de la gestion et de la vente des terres de la Couronne<sup>20</sup>. En dépit de cette relation constitutionnelle, exposée dans la partie 2, le transfert progressif aux territoires de nombreux pouvoirs semblables à ceux des provinces a été négocié, par exemple dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, des services sociaux, de la gestion des forêts et de l'extinction des incendies.

L'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, tels que les mines et les minéraux, est encore principalement administrée par le gouvernement fédéral dans la plupart des territoires, mais il le fait généralement en collaboration avec les gouvernements territoriaux et autochtones du Nord. Le Yukon, seul territoire à avoir conclu des accords de dévolution complète avec le gouvernement fédéral, a plein pouvoir sur les terres et les ressources, incluant le pétrole et le gaz. Certains gouvernements autochtones exercent également des pouvoirs semblables à ceux des provinces sur les terres visées par les traités. Au Yukon, la plupart des Premières nations ont acquis des pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale qui leur permettent de gérer leurs terres et leurs ressources. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement tlicho exerce des pouvoirs semblables à ceux des provinces en vertu de l'accord d'autonomie gouvernementale conclu en 2005. Cependant, les négociations au sujet de la dévolution se poursuivent toujours entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

En raison de la compétence toujours plus grande qu'exercent les gouvernements territoriaux et autochtones dans le domaine des services publics, des terres et des ressources dans les territoires du Nord, le gouvernement fédéral est de plus en plus perçu comme un facilitateur qui collabore avec les gouvernements territoriaux et autochtones à la création d'un environnement politique, économique et social propice au développement des territoires du Nord.

---

19 Gouvernement du Canada, *Différences entre les provinces et les territoires du Canada*, Bureau du Conseil privé, Affaires intergouvernementales.

20 Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, *Différences entre un gouvernement provincial et notre gouvernement territorial*.

### 3.2 Définitions du « Nord »

Maintes définitions du « Nord » peuvent être formulées selon la perspective retenue. Ces définitions peuvent prendre en considération l'autorité politique, l'emplacement géographique, les zones environnementales, la formation géologique, les perceptions d'isolement, etc. À ce sujet, différents témoins ont dit au Comité que toute étude des politiques et programmes du gouvernement fédéral ayant un lien avec le Nord devrait prendre en considération les régions du Québec (Nunavik) et du Labrador (Nunatsiavut) situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, car un bon nombre des obstacles au développement économique rencontrés par les Inuits de ces régions sont semblables à ceux que doivent affronter les habitants du Nunavut. Cette opinion trouve un écho dans d'autres études sur le Nord canadien, notamment dans une récente étude du Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, qui a recommandé que le gouvernement du Canada mette à contribution le Nunavik et le Nunatsiavut « dans sa Stratégie pour le Nord et d'autres programmes visant le Nord<sup>21</sup> ». Le Comité en prend note et espère que les constatations et recommandations du présent rapport pourront aussi orienter les gouvernements provinciaux dans le développement de leurs régions nordiques, en collaboration avec les Autochtones qui revendiquent des territoires et d'autres partenaires et intervenants de ces régions.

Le Comité est d'avis qu'en circonscrivant l'objet de la présente étude aux frontières politiques des territoires du Nord, il est plus facile de formuler des recommandations qui tiennent compte du rôle qu'exerce le gouvernement fédéral en facilitant le développement économique dans ces régions. Cette définition restrictive convient pour plusieurs raisons. Premièrement, comme on l'explique dans la section 3.1 qui porte sur la compétence, le gouvernement fédéral exerce un pouvoir constitutionnel dans les territoires, alors que les provinces ont compétence pour gérer leurs régions nordiques. Deuxièmement, les gouvernements territoriaux ont du mal à trouver les revenus nécessaires pour subvenir à leurs besoins financiers même si, en vertu d'accords conclus avec le gouvernement fédéral, ils ont acquis des pouvoirs semblables à ceux des provinces en ce qui concerne la majeure partie de leurs terres et ressources. Troisièmement, les collectivités des territoires du Nord sont relativement plus isolées que celles qui sont situées dans le nord des provinces; leur infrastructure est beaucoup plus déficiente et le climat y est plus rigoureux.

### 3.3 Questions dépassant la portée du rapport

Le Comité sait gré aux témoins d'avoir abordé un large éventail de perspectives, mais il a jugé d'emblée que plusieurs questions soulevées par eux dépassaient la portée du présent rapport. Parmi ces questions, indiquons celles qui dépassent la compétence du gouvernement fédéral, qui ne touchent pas directement les territoires du Nord, qui sont

---

21 [La souveraineté du Canada dans l'Arctique](#), rapport du Comité permanent de la défense nationale, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, juin 2010.

directement liées à la concurrence entre les entreprises, qui ne font pas minimalement consensus et qui ne sont pas appuyées par des données probantes ou par des arguments convaincants.

Par ailleurs, bien que le Comité soit conscient que les questions telles la souveraineté internationale, la restauration des sites contaminés et la réglementation du forage en mer, concernent directement le développement économique du Nord, il ne les abordera pas dans le présent rapport étant donné que les témoins ont porté davantage attention à d'autres sujets. Disposant de peu d'informations, le Comité serait mal placé pour formuler des arguments convaincants et des recommandations à l'égard de ces questions.

Le Comité s'est gardé d'élaborer des recommandations à l'appui d'un promoteur de projet, d'une entreprise ou d'un secteur en particulier, car cela nécessiterait un certain degré d'évaluation et de recherche qui dépasse la portée du présent rapport.



## 4. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

---

Offrir des programmes pour stimuler la croissance dans une région mal préparée est un exercice absolument futile, et ultimement, voué à l'échec. Il faut mettre l'accent sur le développement des capacités au niveau local<sup>22</sup>.

Mark Morrissey, Nunavut Economic Forum

Dans son discours du Trône du 27 octobre, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de mettre en œuvre une stratégie pour le Nord du Canada, visant à « aider le Nord à exploiter son plein potentiel à titre de région saine et prospère d'un pays fort et souverain<sup>23</sup> ». Dans le cadre de cette stratégie, le budget de 2009 prévoyait 50 millions de dollars sur cinq ans pour l'établissement d'une nouvelle agence de développement économique régional pour le Nord. Inaugurée le 18 août 2009, l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) fournit un soutien aux collectivités et aux entreprises du Nord grâce à un ensemble de programmes de développement économique, dont certains existaient déjà et ont été transférés du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) comme le Programme de développement économique des communautés et le Programme de développement des entreprises autochtones<sup>24</sup> :

- Programme de développement économique des communautés : offrir un soutien financier aux collectivités des Premières Nations et inuites pour des initiatives de développement économique, dont la planification et le renforcement des capacités, l'élaboration de propositions, l'obtention de ressources financières et la réalisation d'activités de développement économique.
- Programme de services de soutien aux collectivités : financer la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux pour offrir des services de soutien aux organisations de développement économique communautaire des Premières nations et des Inuits. Les services de soutien visent à augmenter la capacité économique des organismes communautaires à

---

22 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 0910.

23 Ministère des Finances du Canada, « La vision du Canada pour le Nord », dans *Le plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable*, 26 février 2008, p. 173.

24 Descriptions des programmes fondées sur un document de la vérificatrice générale du Canada, « *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest* », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4. Le détail des modalités de financement est indiqué dans le tableau B-1 de l'annexe B. Pour plus de renseignements sur ces programmes, veuillez consulter : Agence canadienne de développement économique du Nord, *Fiche d'information - CanNor apporte un soutien au développement économique des Autochtones dans tout le Nord*; AINC, *Évaluation sommative des programmes de développement économique d'AINC*, avril 2009.

réaliser des projets ponctuels et des activités permanentes de développement économique.

- Programme de création de possibilités économiques pour les collectivités : offrir un soutien axé sur les propositions/projets aux collectivités des Premières nations et des Inuits ayant recensé des possibilités de développement économique. Les activités de planification, les initiatives de recherche et de promotion, ainsi que les projets d'infrastructure économique devraient procurer d'importants avantages économiques aux collectivités.
- Programme de développement des entreprises autochtones : favoriser la création et la croissance d'entreprises autochtones ou à participation majoritaire autochtone; collaborer avec les clients autochtones dans tout le Canada au moyen de contributions financières pour diverses activités, notamment la planification des affaires, l'aide aux entreprises, le démarrage, l'acquisition et le développement des entreprises, et le marketing.

CanNor est également responsable des Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord, un programme d'une durée de cinq ans qui a été transféré d'AINC et qui est axé sur des projets de développement économique, de même que de divers programmes d'infrastructure et de développement des compétences nouveaux ou déjà existants<sup>25</sup>. CanNor abrite également le nouveau Bureau de gestion des projets nordiques, créé en mai 2010. Ce bureau est chargé de coordonner le travail des organismes de réglementation fédéraux, d'effectuer le suivi des projets, de fournir une orientation et de tenir un dossier des consultations sur les projets d'exploitation des ressources du Nord.

Des témoins ont dit au Comité que la création de CanNor est un pas positif vers l'amélioration des initiatives de développement économique dans le Nord. On espère beaucoup que cet organisme facilitera le développement économique du Nord en tenant compte des besoins des habitants et des circonstances qui leur sont propres. Les habitants du Nord ont signalé que le gouvernement fédéral ne doit pas hésiter à les consulter et à collaborer avec eux. Voici un aperçu de certaines des questions les plus importantes qu'ont exposées les témoins relativement aux programmes de développement économique susmentionnés.

### **Cogestion**

Des témoins ont indiqué au Comité qu'on a peu consulté les habitants du Nord au sujet de la Stratégie pour le Nord et de la création de CanNor de sorte que leurs mandats respectifs semblent refléter les vues et les aspirations du Sud plutôt que les besoins des

---

25 Le détail des programmes nouveaux ou déjà existants offerts par l'entremise de CanNor se trouve à l'annexe B.



habitants du Nord. Par exemple, Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés Lutsel K'e, Akaitcho Treaty 8 Dene, a indiqué :

[L]es chefs dénés auraient dû être invités à participer dès le début à l'élaboration de la structure, de la politique et des priorités de cette nouvelle agence<sup>26</sup>.

De même, Richard Runyon, de la Chambre de commerce de Whitehorse, a indiqué :

[...] les programmes fédéraux sont conçus à Ottawa par des gens qui, bien souvent, ne connaissent que très peu de choses à propos des communautés rurales du Yukon, ou alors des gens qui s'y sont rendus à titre de visiteurs. Le résultat, c'est qu'il existe souvent un décalage entre la manière dont le financement versé par le programme peut être utilisé et la possibilité d'utiliser les sommes de la manière prévue dans un environnement où les ressources humaines sont limitées<sup>27</sup>.

Compte tenu de ces préoccupations, les habitants du Nord préconisent une formule de cogestion des programmes fédéraux pour l'élaboration d'un plan de développement économique commun qui leur donnerait une plus grande autonomie. C'est également le point de vue du Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat (NEDCIN), comité mixte fédéral-inuit établi pour gérer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes de développement économique. On souhaite ardemment que CanNor siège à ce comité et l'on a recommandé ce qui suit :

Le Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat et CanNor devraient conclure officiellement une entente pour établir les modalités de gouvernance nécessaires à la gestion des programmes fédéraux de développement économique<sup>28</sup>.

Bon nombre de témoins considèrent que la participation active des habitants du Nord à l'élaboration des programmes et des politiques qui les touchent est un facteur important du développement économique durable dans le Nord. Par des mesures de cogestion, les habitants du Nord peuvent devenir des actionnaires dans leurs collectivités, et le développement peut s'orienter non plus vers les emplois et le revenu mais vers la création d'une nation. Comme l'a expliqué Keith Martell, de la Banque des Premières Nations du Canada :

[...] les gouvernements devraient surtout s'employer à créer un environnement où le développement économique a les meilleures chances possibles de se réaliser. Pour ce faire, il faut d'abord et avant tout modifier la démarche gouvernementale à l'égard du développement économique. J'ai pu constater le succès des Premières nations qui ont

---

26 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 2005.

27 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 1945.

28 Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat, réponse des Inuits à l'établissement de CanNor, agence de développement régional pour le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (date de publication originale : août 2009). [traduction]

modifié leur approche du développement économique pour en devenir les facilitateurs plutôt que les exécutants, grâce à la création d'un milieu propice<sup>29</sup>.

### **Modalités de financement des programmes de développement économique des communautés**

Dans une vérification effectuée au printemps de 2010, la vérificatrice générale du Canada constate un manque d'orientation dans les programmes et politiques de développement économique de longue date, transférés par AINC au moment de la création de CanNor en août 2009. La vérificatrice générale a formulé la recommandation suivante :

L'Agence canadienne de développement économique du Nord devrait clarifier les objectifs de ses programmes de développement économique [...] 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<sup>30</sup>.

Des organismes inuits ont tiré des conclusions semblables, comme l'a fait observer Gordon Miles, coordonnateur de NEDCIN, dans son témoignage devant le Comité. Des organismes inuits ont pris connaissance des préoccupations des habitants du Nord en ce qui concerne le piètre suivi des programmes fédéraux, maintenant effectué par CanNor. NEDCIN indique en particulier que les programmes fédéraux de développement économique des communautés « ne sont pas du tout adaptés au contexte des revendications territoriales globales et ne permettent pas de suivre d'importants indicateurs de résultats<sup>31</sup> ».

En ce qui concerne l'absence de suivi du rendement des programmes de développement économique des communautés d'AINC dans le Nord, de récentes évaluations de ces programmes font ressortir le manque d'attention porté à l'augmentation des coûts pour les entreprises œuvrant dans le Nord. Par exemple, dans une évaluation de ces programmes réalisée par AINC en janvier 2010, il est indiqué en conclusion, sauf exceptions, que :

La méthode de financement issue d'une formule basée sur la population utilisée pour le Programme de développement économique des communautés désavantage les petites collectivités [...], lesquelles reçoivent souvent une quantité insuffisante de fonds, ce qui

---

29 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 3 juin 2010, 1535.

30 Vérificatrice générale du Canada, « *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest* », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4.

31 NEDCIN, *Énoncé de position : Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (date de publication originale : décembre 2008).

les empêche d'embaucher un agent de développement économique qualifié à temps plein<sup>32</sup>.

Les organismes de développement économique communautaire du Nunavut acceptent cette conclusion. Dans leur mémoire au Comité, ils ont indiqué :

Bien que le gouvernement fédéral reconnaisse la nécessité de faire des réserves réalistes pour la prestation de ses propres services, afin de tenir compte des coûts plus élevés pour les entreprises au Nunavut [par l'application de la Directive sur les postes isolés et les logements d'État<sup>33</sup>], il ne reconnaît pas cette réalité dans les ententes avec les organisations inuites chargées d'administrer des programmes et d'offrir des services en son nom<sup>34</sup>.

De plus, des témoins ont expliqué comment l'absence d'ententes de financement pluriannuelles pour les programmes de développement économique des communautés entrave le développement des collectivités du Nord. Par exemple, dans un mémoire présenté par les membres inuits de NEDCIN, il est indiqué :

Les renouvellements à court terme amenuisent la capacité des organismes, les exposent à un niveau inacceptable de risque financier et ont des effets négatifs directs et mesurables sur les résultats des programmes<sup>35</sup>.

Des témoins se sont également dits préoccupés par le moment où le gouvernement fédéral accorde une aide financière dans le cadre des programmes de développement économique des communautés. Bon nombre d'entre eux ont signalé que les paiements ne sont pas synchronisés avec les ravitaillements annuels par mer et que cela peut occasionner des délais et des coûts plus élevés pour les collectivités. Comme l'a mentionné Mark Morrissey, du Nunavut Economic Forum :

[L]e financement pour un nouvel exercice est souvent retenu, en attendant que soient présentés des rapports d'activités et, dans bien des cas, des états financiers vérifiés. En réalité, à tout le moins ici au Nunavut, bien des organisations ne sont pas en mesure de fournir des états vérifiés avant le mois de septembre. Dans ces conditions, les organisations qui souhaitent se servir du financement qu'elles obtiennent pour acheter de l'équipement et des fournitures ont déjà dépassé les dates limites pour le ravitaillement

---

32 Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), *Évaluation sommative des programmes d'AINC*, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, avril 2009.

33 La présente politique « vise à faciliter le recrutement et la rétention du personnel chargé d'exécuter les programmes gouvernementaux dans des localités isolées [...]; consulter : Conseil national mixte, *Directive sur les postes isolés et les logements de l'État*.

34 NEDCIN, Document de travail – La rançon des affaires au Nunavut : Nécessité de modifier l'approche employée pour allouer les fonds aux programmes de développement économique, mémoire présenté au Comité en novembre 2009 (initialement rédigé par l'ODEC du Nunavut en avril 2007). [traduction]

35 NEDCIN, Énoncé de position – « Toward a New Federal Framework for Aboriginal Economic Development » mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (initialement rédigé par l'ODEC du Nunavut en décembre 2008). [traduction]

par mer, et se voient contraintes de faire expédier les marchandises dont elles auront besoin par voie aérienne, à un coût beaucoup plus élevé<sup>36</sup>.

Cette situation pose également problème lorsque des contrats sont mis en suspens ou sont perdus à cause des longs délais. Comme l'a expliqué Rick Karp, de la Chambre de commerce de Whitehorse :

La frustration se manifeste localement lorsqu'on a affaire à Ottawa dans le sens où les demandes à ce niveau doivent faire l'objet de certaines approbations et que cela prend du temps. Nous voici en novembre, il y a trois programmes auxquels nous travaillons, et nous attendons toujours de recevoir le financement<sup>37</sup>.

### **Accès au financement**

Pour obtenir du financement, nombre d'entreprises et d'organismes communautaires autochtones du Nord recourent au programme de développement des entreprises autochtones, mais se tournent aussi vers le secteur privé. Les témoins reconnaissent l'importance du soutien accordé dans le cadre du Programme, mais ils estiment qu'il gagnerait à être amélioré de manière à rendre le financement traditionnel plus accessible et mieux adapté aux besoins des collectivités. Selon Peter Johnston, chef du conseil Teslin Tlingit :

Les prêteurs traditionnels, par exemple les banques, exigent que les premières nations garantissent la plupart des prêts qui leur sont consentis. Les gouvernements et les entreprises des premières nations n'ont pas suffisamment accès aux programmes gouvernementaux dont nous avons besoin pour créer des capacités au sein de nos communautés et offrir à celles-ci l'important capital dont elles ont besoin<sup>38</sup>.

L'impossibilité d'obtenir des fonds auprès des banques traditionnelles dans le Nord est principalement due au fait que ces institutions croient que les entreprises autochtones du Nord présentent un risque élevé parce qu'elles n'ont généralement pas assez de capitaux propres ou de liquidités selon la procédure d'octroi de crédit établie.

Stephen Mills, de la Vuntut Development Corporation, a proposé une solution pour élargir l'accès au financement. Selon lui, il est nécessaire d'accroître le soutien fédéral accordé pour des agents de développement économique communautaire, compte tenu des réductions de financement touchant les programmes de développement économique communautaire. Il a indiqué à cet effet que « [c]es agents fournissaient une aide précieuse à l'échelle communautaire » : ils aident les entrepreneurs à obtenir du financement<sup>39</sup>.

---

36 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 0905 à 0910.

37 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 2030.

38 *Ibid.*, 1020.

39 *Ibid.*, 1030.

Todd Noseworthy, de la Northwest Territories Community Futures Association, abonde dans ce sens et ajoute qu'il conviendrait d'élargir les fonctions des agents de développement économique communautaire dans le Nord pour qu'ils offrent aux entrepreneurs une formation concernant la gestion d'entreprises. M. Noseworthy a d'ailleurs précisé :

De nombreuses entreprises de petite taille et de taille moyenne ont une pénurie de main-d'oeuvre compétente et n'ont pas la capacité de tirer avantage ne serait-ce que des petites occasions, et souvent, elles ont besoin d'une aide intensive et individualisée<sup>40</sup>.

### **Résumé du développement économique général et recommandation clé**

Le Comité convient avec les témoins que la création de CanNor est un pas important dans la voie de la prospérité économique du Nord. Cette agence de développement régional autonome est bien placée pour coordonner et offrir les programmes et les services de développement économique existants. Nous convenons aussi avec les témoins que CanNor étant maintenant bien établie, elle doit consulter les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants pour adapter les activités et les programmes aux besoins particuliers du Nord et aux circonstances propres à chaque territoire. Il faut tenir compte des besoins, des points de vue et des aspirations des habitants du Nord dans l'élaboration des politiques et des programmes de développement économique du Nord.

Compte tenu des témoignages, le Comité est d'avis qu'il faut chercher à mieux exploiter le potentiel de développement économique du Nord. Tout au long de l'étude du Comité, des témoins ont dit que le principe de cogestion est un important facteur de réussite des initiatives de développement économique. Ce n'est qu'en faisant appel aux habitants du Nord que les parties auront l'assurance qu'on tient compte de leurs points de vue dans les programmes et les politiques de développement économique du Nord. Ainsi, les politiques et les programmes de développement économique ont plus de chances de donner les résultats et les avantages escomptés, qui tiennent compte des besoins particuliers des habitants du Nord. Pour qu'il soit possible de trouver des solutions plus complètes qui rallient l'ensemble des parties, le Comité recommande :

#### **Recommandation 1**

**Que CanNor collabore encore avec les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants dans le Nord pour élaborer, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, un mécanisme officiel de collaboration entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, afin que les activités et les programmes tiennent compte des besoins particuliers du Nord.**

---

40 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1450.



## 5. INFRASTRUCTURE MATÉRIELLE

---

Le [gouvernement fédéral] a investi dans la liaison des différentes régions [du Sud] du pays entre elles. Il doit maintenant faire de même dans le Nord<sup>41</sup>.

Chris West, Chambre de commerce régionale de Baffin

L'établissement d'une infrastructure matérielle peut servir d'assise au développement économique du Nord. Par exemple, la construction d'une route, d'un chemin de fer ou d'un port à proximité des ressources naturelles peut abaisser les coûts des entreprises de manière à assurer la rentabilité des projets miniers ou énergétiques. De même, des projets d'exploitation de différentes formes d'énergie renouvelable et d'amélioration de l'infrastructure des télécommunications peuvent réduire le coût de la vie des collectivités du Nord tout en facilitant l'établissement de liens avec les marchés du Sud (l'annexe B fournit une description de certains grands projets reliés à l'infrastructure du Nord, ainsi qu'une liste des principales initiatives fédérales de financement de l'infrastructure dans le Nord).

Les collectivités du Nord s'accordent à dire que l'infrastructure déficiente des territoires entrave considérablement la compétitivité et la qualité de vie des habitants. Les témoins estiment que les collectivités ont besoin d'une infrastructure qui les relie aux marchés du Sud et qui les relie les unes aux autres. Lawrence Connell, des Mines Agnico-Eagle, a dit au Comité :

À notre avis, il faut investir dans des ports en eau profonde stratégiques pour réduire les coûts de transport dans le Nord, il faut placer des routes d'accès à des endroits stratégiques pour permettre la distribution de biens et services sur tout le territoire, et il faut investir dans la production énergétique aux endroits où une diminution des coûts en énergie déclencherait le développement industriel<sup>42</sup>.

### 5.1 Infrastructure des transports et communautaire

[...] construire une route est essentiel pour réduire le coût de la vie, et apporter cette connectivité entre les communautés<sup>43</sup>.

Terry Kruger, Northwest Territories Association of Communities

---

41 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1815.

42 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 juin 2010, 1530.

43 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1045.

### 5.1.1 Modalités de financement équitable à long terme

La majorité des témoins applaudissent aux engagements à long terme que le gouvernement fédéral a pris pour faciliter le développement de l'infrastructure du Nord au moyen du Fonds Chantiers Canada et du Fonds de la taxe sur l'essence. Les collectivités du Nord se voient ainsi accorder une aide permanente grâce à une formule de répartition de base avec supplément, qui a pour but de tenir compte des besoins de chacune.

Les mêmes témoins ont indiqué que les mesures de financement fédérales devraient être davantage structurées selon le modèle du fonds de la taxe sur l'essence et du Fonds Chantiers Canada. Terry Kruger, de la Northwest Territories Association of Communities, a mentionné :

Ce qui ne fonctionne pas, c'est le financement par habitant. L'idée semble équitable — et elle l'est peut-être dans le Sud du pays — mais la population peu dense du Nord et les coûts élevés font en sorte de rendre ce principe inopérable<sup>44</sup>.

Au sujet des modalités de financement tripartite de l'infrastructure, utilisées depuis longtemps, les administrations fédérale, territoriales et locales assument habituellement le tiers des coûts de tout nouveau projet d'infrastructure. Comme les collectivités du Nord ont accès à relativement peu de financement, de façon générale, de nombreux témoins estiment que les ententes de partage des coûts tripartites limitent en quelque sorte la participation des collectivités du Nord, car elles n'ont pas suffisamment de fonds pour fournir toute leur part.

Pour accroître l'efficacité du financement fédéral accordé aux collectivités du Nord et pour mieux tenir compte des besoins des habitants, des témoins ont proposé que la gestion et la surveillance des projets soient confiées aux administrations territoriales ou locales, mieux placées pour savoir de quelle manière il convient d'utiliser les fonds. Sur le plan de la responsabilité et de la transparence à l'égard de l'utilisation des fonds du gouvernement fédéral par les collectivités du Nord, on pourrait adopter un modèle semblable à celui qui est appliqué au fonds de la taxe sur l'essence et au Fonds Chantiers Canada. En voici les grandes lignes :

- Les gouvernements territoriaux répartissent les fonds du gouvernement fédéral entre les collectivités selon une formule élaborée à la suite de la consultation des principaux intervenants gouvernementaux communautaires.
- Un comité de surveillance, composé de représentants des gouvernements territoriaux et fédéral, ainsi que des associations communautaires à titre d'observateurs, suit de près l'exécution des programmes et élabore de nouvelles orientations et initiatives.

---

44 *Ibid.*, 1030.



- Les fonds affectés aux projets admissibles sont répartis selon une formule qui respecte les ententes établies avec les collectivités du Nord.

En ce qui concerne l'augmentation des coûts pour les promoteurs dans le Nord, des témoins ont mentionné que des améliorations devraient être apportées aux contrats accordés par le gouvernement fédéral pour la réalisation de projets d'infrastructure afin de les rendre plus viables. Ces témoins proposent que le soutien fédéral tienne compte de l'augmentation des coûts à laquelle font face les entreprises en raison de la courte période sur laquelle peuvent s'échelonner le transport des marchandises et la réalisation des travaux de construction, surtout dans les collectivités les plus éloignées qui sont à l'écart des réseaux routiers. Fred Koe, de Northwest Territories Métis-Dene Development Fund Ltd., a fait observer ce qui suit :

La saisonnalité, compte tenu de la courte saison de la construction, est un autre problème pour les nombreuses entreprises qui sont dans le domaine, plus particulièrement pour celles qui dépendent des contrats gouvernementaux et qui n'ont que deux ou trois mois pour tout faire. Ici encore, la rentabilité est très difficile à atteindre, sans parler des travaux à faire en urgence<sup>45</sup>.

De l'avis du Comité, comme l'infrastructure du Nord demeure sous-développée et que les collectivités n'ont pas suffisamment de moyens de financement, le gouvernement fédéral devrait fournir la majeure partie des fonds d'infrastructure prévus dans les ententes tripartites afin de faciliter le développement du Nord. Pour répondre aux besoins des collectivités, ces fonds devraient faire l'objet d'ententes à long terme qui tiennent compte des besoins des collectivités du Nord qui sont isolées et les ententes devraient être gérées à l'échelon local. C'est pourquoi le Comité recommande ce qui suit :

## **Recommandation 2**

**Lorsqu'il y a lieu, que les fonds accordés par le gouvernement du Canada pour des projets d'infrastructure fassent l'objet d'ententes pluriannuelles.**

### **5.1.2 Partenariats publics-privés**

Le Conseil canadien pour les partenariats publics-privés définit un partenariat public-privé (PPP) comme suit :

Une entreprise coopérative où les risques inhérents à la prestation d'un service public sont répartis entre le secteur public et le secteur privé. Un PPP efficace tire parti des points forts de chacun des partenaires pour répondre à des besoins publics clairement définis et présente un avantage net pour la population grâce à une distribution appropriée des ressources, des risques et des bénéfices<sup>46</sup>.

---

45 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1945.

46 Conseil canadien pour les partenariats public-privé, *Definitions*. [traduction]

Il peut s'agir, par exemple, de contrats d'entretien ou d'exploitation d'une infrastructure existante ou encore de contrats pour la création, la construction, le financement et l'exploitation de nouvelles entreprises.

On reconnaît généralement aujourd'hui que le modèle d'acquisition public-privé procure des gains d'efficacité non négligeables. Selon Tim Zehr, de la Nunasi Corporation :

L'une des solutions à la nécessité pour le gouvernement de répondre à ces demandes serait de favoriser les partenariats public-privé, ou PPP. Les PPP rassemblent les éléments de la conception, de l'élaboration, du financement et du maintien d'un projet. [...] Il ne s'agit pas de privatisation mais bien d'un vrai partenariat, dont les grandes lignes sont exposées dans un accord commercial<sup>47</sup>.

On s'attend à ce que le public tire un avantage net en confiant à un consortium privé les travaux de conception, de construction et d'exploitation d'une infrastructure publique. On peut dégager un bénéfice net quand « le secteur privé fournit de l'argent, des outils de gestion et de puissants incitatifs pour l'exécution efficace des projets, plus rapidement et à moindres coûts que si le secteur public faisait cavalier seul<sup>48</sup> ».

Autres avantages :

- réduire le risque financier lié à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure publique pour le gouvernement;
- dégager des ressources gouvernementales pour l'exécution des fonctions de base établies;
- améliorer la gestion des biens publics à long terme;
- offrir des occasions d'investissement sûr et à long terme au secteur privé.

L'exécution de projets d'infrastructure dans le cadre de partenariats publics-privés présente toutefois de nombreux risques qui peuvent se révéler très coûteux pour les contribuables et les investisseurs. Les partenaires et les investisseurs peuvent éprouver des difficultés financières si les coûts de construction ou d'exploitation dépassent les projections ou encore si une modification de la réglementation se répercute sur leur environnement opérationnel. De plus, le financement privé est généralement plus coûteux que l'emprunt public, d'où la diminution possible des économies escomptées d'un partenariat public-privé. Des spécialistes estiment cependant que cette dépense est complètement neutralisée par d'autres résultats du partenariat, par exemple les

---

47 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1545.

48 Finn Poshmann, *Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships*, C.D. Howe Commentary, Toronto, juin 2003. [traduction]

économies découlant de la gestion partagée entre les deux secteurs et les exigences moins élevées en matière de surveillance pour le gouvernement<sup>49</sup>.

En dépit des avantages qu'offrent les partenariats publics-privés pour l'exécution de projets d'infrastructure, il existe relativement peu de ces partenariats au Canada, surtout pour les projets d'infrastructure dans les territoires du Nord. Jusqu'à maintenant, selon le Conseil canadien pour les partenariats publics-privés, parmi les 138 projets de partenariats publics-privés réalisés au Canada, un seul a été mené à bien dans les territoires du Nord (immeubles du gouvernement du Nunavut — Iqaluit)<sup>50</sup> :

- *Aperçu* : Le gouvernement du Nunavut a conclu un partenariat public-privé avec la Nunavut Construction Corporation, entreprise inuite, pour concevoir, financer, construire, posséder et entretenir des immeubles du gouvernement aux termes d'un bail de 20 ans. Le projet vise 10 immeubles à bureau du gouvernement (incluant l'immeuble de l'Assemblée législative à Iqaluit) et 250 unités de logement pour les employés dans 11 collectivités du Nunavut. Les derniers immeubles à bureaux et unités de logement ont été terminés au printemps de 2000 dans les limites du budget prévu et un an avant la fin de la période de quatre ans établie. La Nunavut Construction Corporation est responsable de la gestion et de l'entretien des immeubles et conservera la propriété des biens à l'expiration du bail.

Conscient de l'importance des partenariats publics-privés au Canada et du retard que le Canada accuse par rapport à d'autres pays, dont le Royaume-Uni et l'Australie<sup>51</sup>, le gouvernement du Canada a créé le fonds national des partenariats public-privé, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars, par l'entremise de Partenariats public-privé Canada. Créée en 2009, cette société d'État a pour mandat de développer le marché canadien en vue du partenariat public-privé pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt public<sup>52</sup>. Comme des projets initiaux devaient être approuvés au début de 2010, on ignore actuellement dans quelle mesure de nouveaux fonds sont affectés aux projets de partenariat dans les territoires du Nord. C'est pourquoi il recommande :

---

49 Derek Burleton, *Creating the Winning Conditions for Public-Private Partnerships in Canada*, TD Economics Special Report, 2006, p. 13. [traduction]

50 Il est possible d'obtenir une liste des partenariats publics-privés auprès du Conseil canadien pour les partenariats public-privé, [Canadian CPP Project Database](#). [traduction]

51 Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, 19 mars 2007, p.182; *Chantiers Canada – Une infrastructure moderne pour un Canada fort*.

52 PPP Canada, *Plan d'entreprise sommaire 2009-2014, budget d'exploitation et d'investissement 2009-2010*, 2009.

### Recommandation 3

**Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires et avec les intervenants pour faciliter l'élaboration de propositions de projet de partenariat qui sont jugées viables pour le développement de l'infrastructure dans les territoires du Nord.**

## 5.2 Production d'énergie électrique et utilisation de l'énergie renouvelable

Nous avons essayé d'examiner des énergies de remplacement pour réduire notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles, ainsi que pour éliminer les risques liés aux combustibles fossiles en termes de coût d'exploitation. Les choix en matière d'énergie de remplacement dans le Nord sont limités [...] par la disponibilité des technologies et de l'équipement dans le Nord ainsi que par la disponibilité de l'expertise pour faire fonctionner ces solutions de remplacement<sup>53</sup>.

Peter Mackey, Qulliq Energy Corporation

Selon une définition type, l'énergie renouvelable renvoie à la production de chaleur et d'électricité à partir de ressources naturelles qui ne s'épuisent pas avec le temps<sup>54</sup>. L'énergie renouvelable peut être produite à partir du vent, du soleil, de l'eau (incluant l'énergie géothermique), des marées et des vagues, ainsi que des arbres ou d'autres formes de biomasse qui peuvent se régénérer après une certaine utilisation.

D'après de nombreux témoignages, l'utilisation de sources d'énergie renouvelable pour produire de l'électricité offre maints avantages, incluant l'atténuation des changements climatiques et la réduction de la pollution atmosphérique, comparativement à la production d'énergie par des moyens conventionnels; elle permet aux collectivités éloignées et isolées de réduire leurs coûts liés à la consommation d'énergie, tout en favorisant dans une large mesure la création d'emplois et le développement rural. Bill Eggertson, de l'Association canadienne pour les énergies renouvelables, a indiqué :

[I]es innombrables preuves, présentées dans plusieurs études, qui corroborent que parmi toutes les sources d'énergie ce sont les investissements publics dans les énergies renouvelables qui créent le plus d'emplois [...]<sup>55</sup>.

Des témoins ont dit au Comité que, malgré les possibilités qu'offre l'énergie renouvelable en raison de l'abondance de ressources naturelles, le Canada accuse un retard par rapport à d'autres pays qui utilisent cette énergie. Dans un rapport publié

---

53 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 10 juin 2010, 1550.

54 Barbara Campbell et Andrew Pape, *Economic Development from Renewable Energy: Yukon Opportunities*, Pembina Institute, octobre 1999.

55 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 11 mai 2010, 1540; voir également, *Green Power for Electricity Generation – Creating an Industry in Canada*, Canadian Renewable Energy Alliance, Julie Green, août 2006.

récemment par Ernst and Young, le Canada se classe au 9<sup>e</sup> rang sur le plan de l'attrait relatif parmi 27 pays industrialisés<sup>56</sup>.

Selon des statistiques du Centre info-énergie, les territoires du Nord dépendent de l'énergie issue de combustibles fossiles plus que toute autre région du Canada (voir le tableau 5.1).

**Tableau 5.1 : Utilisation de l'énergie — combustibles fossiles et énergie renouvelable, 2009 (% du total)**

% du total	Canada	Yukon	T.N.-O.	Nunavut
<b>Combustibles fossiles</b>	24 %	41 %	64 %	100 %
<b>Énergie nucléaire</b>	15 %	...	...	...
<b>Énergie renouvelable (principalement l'hydro-électricité)</b>	61 %	59 %	36 %	...

Source : Calculs établis à partir de données du [Centre info-énergie](#) et de l'Agence internationale de l'énergie, *Politiques énergétiques des pays de l'AIE — Canada*, Étude de 2009, résumé et principales recommandations, avril 2010; en fonction de la puissance installée.

Les tarifs d'électricité du secteur résidentiel sont généralement plus élevés dans de nombreuses collectivités du Nord (voir le tableau ci-dessous).

**Tableau 5.2 : Tarifs résidentiels, électricité, juin-juillet 2010**

€/kWh	Tarif
<b>Yukon</b>	10,45
<b>Old Crow</b>	25,77
<b>Territoires du Nord-Ouest</b>	
<b>Yellowknife</b>	13,52
<b>Fort Smith</b>	15,33
<b>Colville Lake</b>	245,30
<b>Nunavut</b>	
<b>Iqaluit</b>	39,39
<b>Kagaaruk</b>	81,72
<b>Québec</b>	7,51
<b>Nouvelle-Écosse</b>	11,80

Source : Office national de l'énergie, *Conditions actuelles du marché*, juin-juillet 2010 (remarque : les données représentent les tarifs subventionnés, seuil standard ou élevé).

De l'avis de nombreux témoins, l'utilisation de sources d'énergie renouvelable est nécessaire pour assurer le développement économique durable dans les territoires du Nord au cours des années à venir. Comme ailleurs au Canada, le développement de

56 Ernst and Young, *Renewable Energy Country Attractiveness Indices*, février 2010, n° 24.

réseaux d'électricité économiques et souples passe par le développement d'un système coordonné. À cet égard, les témoignages peuvent être groupés en deux thèmes principaux que voici.

### 5.2.1 Raccordement des réseaux électriques

On a dit au Comité que le raccordement des systèmes de production d'énergie à des réseaux électriques, existants ou nouveaux, dans le Nord permettrait d'accroître l'offre à moindres coûts à long terme, ce qui contribuerait au développement des collectivités et à la réalisation des projets dans les régions plus isolées du Nord. Comme il est mentionné dans la partie 1.2, la Société d'énergie du Yukon s'efforce actuellement de raccorder les réseaux du nord et du sud pour distribuer l'électricité de manière plus efficace dans les collectivités du Yukon qui utilisent actuellement des génératrices diesel. Une autre façon de faire consisterait à établir des liens avec les réseaux électriques existants dans les provinces du Sud pour que les habitants du Nord puissent avoir accès à une source d'énergie fiable et abordable. De l'avis général des témoins, ces efforts initiaux peuvent être coûteux et nécessiter beaucoup de temps, mais ils estiment que les avantages à long terme pour les économies du Nord compensent largement les risques à court terme. Ces avantages sont :

- une plus grande autonomie par rapport aux mécanismes de soutien gouvernementaux;
- la diversification de l'économie des territoires;
- la création de partenariats avec des entreprises autochtones et avec le secteur privé, qui procurent des avantages économiques aux collectivités et aux régions ainsi que des possibilités de création de richesses.

Voici quelques exemples, donnés par des témoins, de stratégies qui permettraient de produire de l'électricité à coût abordable à long terme :

- Harvey Brooks (ministère du Développement économique, gouvernement du Yukon) a indiqué que le financement accordé par le gouvernement du Canada pour l'expansion du réseau électrique de la Colombie-Britannique jusqu'à Bob Quinn Lake, près du Yukon, « nous permet d'envisager le raccordement au Yukon<sup>57</sup> ».
- Brian Zawadski (Société de développement du Nunavut) a mentionné que « [l]a possibilité de construire une ligne de transport d'énergie électrique entre le Manitoba, où l'électricité coûte moins de 10 ¢ par kilowatt, et Kivalliq, où l'électricité coûte plus de 40 ¢ par kilowatt, a été étudiée. Nous attendons maintenant la suite<sup>58</sup>. »

---

57 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 0915.

58 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1505.

Ces stratégies seraient certes profitables à long terme, mais de l'avis général des témoins, leur coût exorbitant incite les habitants du Nord à coordonner leurs efforts par d'autres moyens. Plusieurs témoins estiment que tous les ordres de gouvernement doivent unir leurs efforts, de même que collaborer avec les entreprises et les collectivités autochtones et du Nord pour planifier des projets énergétiques. En voici des exemples :

- David Morrison (Société d'énergie du Yukon) a parlé de la collaboration qui s'établit entre l'organisme de services publics et une exploitation minière et qui a permis de réduire les frais de fonctionnement de l'organisme. M. Morrison a expliqué : « Nous avons raccordé une nouvelle mine à notre réseau il y a environ un an et demi [...] cette mine fonctionnait au moyen d'énergie produite à partir du diesel [...] La compagnie minière a contribué au projet de ligne de transmission qui était en construction. [...] elle a épongé les coûts de la construction de la ligne secondaire<sup>59</sup>. » M. Morrison estime que de tels efforts ont de nombreuses retombées dans le Nord : ils amoindrissent les coûts de l'exploitation minière tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.
- Donald Balsillie (Dezé Energy Corporation, Territoires du Nord-Ouest) a expliqué comment le projet d'aménagement d'une centrale hydroélectrique dans les Territoires du Nord-Ouest, soit le projet Taltson, produirait suffisamment d'énergie pour répondre aux besoins du secteur des mines de diamants des Territoires du Nord-Ouest tout en procurant des avantages directs aux habitants. M. Balsillie a expliqué au Comité que ce projet stabiliserait et réduirait la composante énergétique du coût de la vie élevé dans les Territoires, allongerait la durée de vie de la mine, créerait de nouveaux emplois, ainsi que des possibilités de formation et des occasions d'affaires, sans compter les avantages économiques directs pour les habitants grâce à la participation majoritaire des Premières nations de la région<sup>60</sup>.
- Peter Mackey (Qulliq Energy Corporation; Nunavut) a indiqué : « Nous étudions la possibilité d'établir un partenariat avec une société privée pour le développement [...] d'un projet d'hydroélectricité pour Iqaluit, dont les coûts de mise en œuvre seraient substantiels, mais qui aurait la possibilité de réduire de plus de 35 % notre consommation de combustibles fossiles dans le Nord<sup>61</sup>. »

---

59 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 3 juin 2010, 1550.

60 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1310; documents présentés au Comité.

61 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 10 juin 2010, 1555.

Le Comité partage l'avis des témoins et croit que le gouvernement fédéral devrait inviter les intervenants à collaborer à la planification et à l'élaboration des réseaux de transmission dans le Nord. Il recommande ce qui suit :

#### **Recommandation 4**

**Que le gouvernement du Canada vienne en aide aux collectivités et aux entreprises du Nord, en se joignant aux gouvernements territoriaux et autochtones pour déterminer quels sont les réseaux de transport d'énergie électrique nécessaires dans le Nord et pour en faciliter l'expansion, là où les besoins se font le plus sentir.**

#### **5.2.2 Production d'énergie par des producteurs indépendants**

Une stratégie importante qu'ont mentionnée les habitants du Nord pour tirer parti des sources d'énergie renouvelable dans le Nord consiste à faire appel à des producteurs d'énergie indépendants. Dans un mémoire présenté au Comité, le gouvernement du Yukon explique comment la création d'une politique appuyant les producteurs d'énergie indépendants permet aux collectivités et aux entreprises privées de subvenir à leurs propres besoins énergétiques et de vendre tout surplus aux organismes de services publics, puis de demander le rajustement net de la facture d'électricité du ménage<sup>62</sup>. Le gouvernement du Yukon sollicite le soutien et le partenariat de tous les intéressés : gouvernement fédéral, administrations municipales, organismes autochtones, entreprises du Nord, organismes sans but lucratif et propriétaires de maison.

En ce qui concerne la stratégie visant les producteurs d'énergie indépendants, des témoins ont parlé de l'utilisation durable de différentes formes d'énergie renouvelable pour les besoins des collectivités du Nord et des projets de développement, soit l'hybridation. Comme l'a expliqué Bill Eggertson (Association canadienne pour les énergies renouvelables), un ensemble plus diversifié de technologies de production d'énergie électrique aurait pour effet de renforcer la sécurité énergétique, de maintenir de faibles tarifs d'électricité et d'accroître la fiabilité du système de production d'énergie :

Il faut avoir le plus de variété possible afin d'obtenir à la fois de la chaleur et de l'électricité de diverses sources. Si le soleil ne brille pas, le vent devrait souffler. Si ce n'est pas le cas, alors il faut mettre en marche votre génératrice à la biomasse. [...] Le modèle hybride est la meilleure solution. Ça coûte plus cher, mais ça augmente aussi la fiabilité et le rendement, ce qui finit par réduire les coûts<sup>63</sup>.

Outre certaines formes d'énergie renouvelable plus courantes (hydro-électrique, éolienne, solaire, géothermique, etc.), les granules de bois trouvent preneur dans

---

62 On peut obtenir l'énoncé de cette politique auprès du gouvernement du Yukon, *Independent Power Production and Net Metering: Developing Policy for Yukon, Summary of Comments on Discussion Paper*, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, juin 2010.

63 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 11 mai 2010, 1630.



certaines collectivités du Nord depuis peu. Andrew Robinson, de Arctic Energy Alliance, estime qu'il convient d'encourager partout dans le Nord l'utilisation de granules de bois, technologie nouvelle dans les Territoires du Nord-Ouest :

C'est une solution plus économique que l'huile de chauffage. Elle est beaucoup moins dommageable pour l'environnement en cas de déversement. On considère cette solution comme étant carboneutre. Ces granules sont principalement composées de sciures de bois, et n'ont donc pas de répercussions sur le plan du climat<sup>64</sup>.

Les énergies éolienne et solaire sont également des énergies renouvelables que bon nombre considèrent comme tout à fait adaptées aux climats extrêmes. Bill Eggertson a fait observer :

L'efficacité des cellules photovoltaïques augmente lorsqu'il fait froid. Le Nord est privilégié, car sous cette latitude, les panneaux solaires captent plus de lumière du soleil, parce que celle-ci se réverbère sur la neige. [...] Les stations météorologiques de l'Antarctique et de l'Arctique utilisent des éoliennes. C'est une technologie très efficace et le vent continue de produire de l'électricité la nuit, contrairement aux panneaux solaires<sup>65</sup>.

Malgré les avantages liés à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le Nord, un grand nombre de témoins ont exposé au Comité les difficultés que pose l'application de nouvelles technologies dans les collectivités du Nord. Voici quels sont les obstacles les plus courants :

- le manque de compétences nécessaires à la fabrication et à l'entretien de l'équipement;
- le peu d'incitatifs gouvernementaux à l'appui des investissements dans l'énergie renouvelable, qui faciliteraient le démarrage d'entreprises et fourniraient un soutien permanent aux projets existants;
- le degré de fiabilité de l'équipement utilisé dans les conditions climatiques les plus sévères;
- la réticence des entreprises locales et des collectivités à exploiter l'énergie renouvelable par suite de tentatives infructueuses.

Selon Bill Eggertson (Association canadienne pour les énergies renouvelables), les efforts que déploie actuellement le gouvernement fédéral pour intéresser les habitants du Nord à des projets d'énergie renouvelable sont louables et devraient se poursuivre. M. Eggertson a indiqué que le gouvernement devrait continuer de promouvoir les formes d'énergie renouvelable :

L'année dernière, dans le rapport intitulé *Anecdotes réussite*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a présenté des études de cas sur l'utilisation de l'énergie

---

64 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1550.

65 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 11 mai 2010, 1535.

éolienne et solaire à Rankin Inlet, l'utilisation de l'énergie solaire au centre récréatif de Fort Smith et au Collège de l'Arctique du Nunavut à Iqaluit, le chauffage solaire de l'air à l'école Weledah à Yellowknife et de nombreux exemples de chauffage à distance, de récupération de chaleur résiduelle et de centrales hydroélectriques de petite taille<sup>66</sup>.

Le Comité croit qu'il faut intensifier les efforts faits pour exploiter différentes formes d'énergie renouvelable afin de satisfaire aux besoins des collectivités du Nord en matière d'énergie durable et abordable. Le Comité recommande donc :

### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada élabore une stratégie pour le Nord visant à accroître la production et l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. De plus, que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la réalisation de projets pilotes et d'activités de démonstration, afin de mieux informer les collectivités et les entreprises du Nord des avantages qu'offrent ces sources d'énergie sur le plan environnemental et des économies qu'elles permettraient de réaliser.**

### **5.3 Impact du changement climatique sur l'infrastructure**

Une trop grande part du travail entourant les changements climatiques dans l'Arctique et l'adaptation à ces changements n'est pas axée sur la collectivité; il est donc très difficile pour les gouvernements territoriaux et les premières nations d'évaluer correctement la situation<sup>67</sup>.

Robert Page, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Dans la section précédente, on a fait valoir que, pour appuyer le développement durable dans le Nord, il fallait envisager d'autres modes de production d'énergie qui réduiraient les coûts du développement. De même, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables peut contribuer à réduire l'impact du développement sur l'environnement du Nord.

De maintes façons, développement économique et changement climatique sont intimement liés. D'une part, les projets de développement, par exemple les projets miniers, sont généralement source de pollution environnementale (par leurs émissions de gaz à effet de serre, entre autres) qui peut entraîner des changements climatiques. D'autre part, les changements climatiques peuvent avoir des répercussions sur les immeubles et les routes desservant des projets de développement, par exemple des d'exploitation minière.

---

66 *Ibid.*

67 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1605.

Cette dualité a retenu l'attention des participants à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Dans une étude récente sur la question<sup>68</sup>, les participants ont examiné la vulnérabilité de l'infrastructure du Nord et son adaptation au changement climatique.

Dans son témoignage devant le Comité, Robert Page, président de la Table ronde, a indiqué :

Les changements climatiques dont nous sommes témoins dans l'Arctique canadien évoluent plus rapidement que n'importe où ailleurs sur la planète, et nous serons les pionniers en matière de processus et de projets d'adaptation, que cela nous plaise ou non, notamment en ce qui a trait aux aéroports, aux eaux usées, aux routes, aux résidus, aux pipelines, au forage, aux mines et aux fondations surtout... des choses essentielles dans la vie des gens du Nord<sup>69</sup>.

M. Page n'est pas seul à constater que le changement climatique influe sur l'infrastructure du Nord. Selon David Austin, directeur de l'Association des communautés du Yukon :

Dans le Nord, le réchauffement climatique affecte particulièrement le climat et l'environnement. À mesure que s'amenuise le pergélisol, les systèmes vieillissants d'égouts et d'alimentation en eau tombent en panne et les fondations des immeubles risquent de se déplacer<sup>70</sup>.

Gordon Miles, coordonnateur de NEDCIN, a décrit l'une des stratégies d'atténuation récemment élaborées pour tenir compte des nouvelles réalités de la construction dans le Nord. M. Miles a expliqué que, dans les nouveaux chantiers, les entreprises commencent à installer des refroidisseurs pour conserver le pergélisol et empêcher l'affaissement des fondations<sup>71</sup>. Au sujet de cette technologie, Bill Eggertson, de l'Association canadienne pour les énergies renouvelables, a mentionné que des serpentins enterrés « extraient [...] la chaleur pour chauffer l'édifice, mais le but fondamental est d'éviter la fonte du pergélisol<sup>72</sup> ».

Les habitants du Nord considèrent que cette stratégie d'atténuation permet d'espérer que l'adaptation au changement climatique est possible dans le Nord, mais, à cause de leur coût très élevé, les technologies de ce genre ne peuvent être appliquées à la majeure partie de l'infrastructure existante. M. Page a indiqué dans son témoignage devant le Comité que les coûts d'adaptation sont importants dans le Nord et que « les

---

68 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Franc Nord – Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique*, 2009.

69 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1605.

70 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 0855.

71 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 5 novembre 2009, 1235.

72 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 11 mai 2010, 1535.

gouvernements des territoires du Nord et des Premières nations n'ont pas la capacité de les assumer seuls<sup>73</sup> ».

Compte tenu de l'opinion générale des témoins au sujet des effets du changement climatique sur l'infrastructure du Nord et des coûts relativement exorbitants de l'application de technologies d'adaptation, le Comité croit que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée. C'est pourquoi il recommande :

### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada coordonne ses efforts avec ceux des partenaires et des intervenants pour mieux adapter l'infrastructure du Nord aux risques que présentent les changements climatiques, tout en veillant à la mise en place des systèmes de surveillance et d'établissement de rapports nécessaires à l'évaluation constante du rendement de l'infrastructure.**

## **5.4 Infrastructure des télécommunications**

Ce que nous aimerions dire, c'est que la bande passante dans l'Arctique est comme l'eau dans le désert. Il faut la gérer comme une ressource précieuse<sup>74</sup>.

Patrick Doyle, Nunavut Broadband Development Corporation

En général, on se sert de plus en plus de l'infrastructure des télécommunications, incluant Internet haute vitesse, comme outil pour faciliter le développement économique et la commercialisation dans le Nord. Il est ainsi possible de mener des études supérieures par téléapprentissage, d'avoir accès aux services bancaires en ligne et d'effectuer des transactions électroniques; les entreprises du Nord sont aussi plus en mesure d'accéder aux marchés du Sud et étrangers; les médecins peuvent établir des diagnostics à distance et proposer des traitements; enfin, les citoyens peuvent se prévaloir de services gouvernementaux et d'autres services personnels. Dans le portail des Autochtones au Canada, on peut lire :

Le branchement fiable et à haute vitesse des collectivités canadiennes à Internet exercera un effet profond sur la quasi-totalité des aspects de la vie des habitants. Il reste que les collectivités qui ont le plus à gagner d'Internet sont aussi celles où le branchement est le plus difficile et le plus coûteux<sup>75</sup>.

En 2001, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Groupe de travail national sur les services à large bande pour s'attaquer au problème des collectivités non desservies au

---

73 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1555.

74 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1455.

75 Portail des Autochtones au Canada, *Rapport de 2004 sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones*, 2 mai 2005.

Canada. Le premier programme élaboré à cette fin est le Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord d'Industrie Canada<sup>76</sup>. Ce programme a été mis en œuvre en septembre 2002. Le gouvernement fédéral y a affecté en tout 105 millions de dollars répartis sur trois ans; le programme a ensuite été prolongé jusqu'en mars 2007. Selon une évaluation réalisée par Industrie Canada<sup>77</sup>, les dépenses réelles engagées par le gouvernement fédéral par l'entremise du programme pilote totalisaient, en juillet 2006, environ 80 millions de dollars injectés aux quatre coins du Canada; ces dépenses ont permis d'accroître l'accès aux services à large bande dans six collectivités du Yukon (0,2 million de dollars), dans 29 collectivités des Territoires du Nord-Ouest (5,4 millions de dollars) et dans 24 collectivités du Nunavut (3,9 millions de dollars).

Un deuxième programme, l'Initiative nationale de satellite, a été mis en œuvre en 2003 par Infrastructure Canada, Industrie Canada et l'Agence spatiale canadienne. Administré par le bureau d'Industrie Canada responsable de la large bande, ce programme vise à réduire le coût d'accès aux services à large bande à l'intention des collectivités dans le Grand Nord et le Moyen Nord, ainsi que dans les régions isolées ou éloignées du Canada, où le satellite constitue le seul moyen raisonnable pour fournir un accès aux services à large bande. En tout, 155 millions de dollars y ont été affectés, dont 7 millions ont été accordés aux Territoires du Nord-Ouest et 7,83 millions au Nunavut en 2005<sup>78</sup>. En 2008, dans le cadre de l'Initiative nationale de satellite, 21,6 millions de dollars ont été accordés au Nunavut et 14,8 millions aux Territoires du Nord-Ouest pour la réalisation d'initiatives semblables<sup>79</sup>. Grâce aux fonds provenant de l'Initiative, 31 collectivités des Territoires du Nord-Ouest et 25 du Nunavut ont maintenant accès aux services à large bande.

Le programme du gouvernement fédéral appelé *Large bande Canada : Un milieu rural branché* a pour but d'augmenter le nombre de ménages canadiens ayant accès à des services à large bande abordables et d'établir l'infrastructure essentielle aux Canadiens des régions éloignées et rurales<sup>80</sup>. Selon Industrie Canada, des demandes de financement ont été acceptées du 1<sup>er</sup> septembre au 23 octobre 2009 et leur valeur estimative s'établissait à 76,7 millions de dollars; comme le prévoit l'entente, les projets

---

76 Pour plus de renseignements, consulter : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance du CRTC – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada – Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, juillet 2006.

77 Industrie Canada, *Évaluation formative du Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord*, rapport final, juillet 2006, p. iii.

78 Pour plus de renseignements, consulter : Infrastructure Canada, *Le Nunavut met en place un réseau qui constitue un point névralgique sans précédent*, 26 mai 2005, et *Entente d'infrastructure permettant d'accroître l'accès aux services à la large bande dans les Territoires du Nord-Ouest*, 24 novembre 2005.

79 Pour plus de renseignements, consulter : Infrastructure Canada, *Les gens du nord bénéficieront d'un meilleur accès à internet*, 29 août 2008.

80 Industrie Canada, *Large bande Canada : Un milieu rural branché*.

doivent se terminer au plus tard le 31 décembre 2011<sup>81</sup>. Le programme prévoit une contribution unique et non remboursable pour soutenir l'expansion de l'infrastructure actuelle dans les zones définies où la rentabilité est actuellement insuffisante pour stimuler des activités réalisées uniquement par le secteur privé. Le programme est financé selon la formule du partage des coûts, et l'aide financière accordée par le gouvernement du Canada est limitée à 50 % du total des coûts, sauf pour les projets qui prévoient desservir des communautés membres des Premières Nations où le maximum peut parfois dépasser cette limite<sup>82</sup>. Le financement du programme doit prendre fin le 31 mars 2012. Selon Industrie Canada, ce programme devrait encore favoriser le développement de services à large bande dans six collectivités éloignées dans les Territoires du Nord-Ouest et partout au Nunavut<sup>83</sup>.

Selon les plus récentes données du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), les services à large bande étaient accessibles à tout juste plus de 50 % des ménages des collectivités rurales du Nord en 2009<sup>84</sup>. Au Canada, en moyenne, plus de 80 % des foyers en milieu rural avaient accès aux services à large bande la même année, ce qui laisse supposer qu'il faut plus de fonds pour les collectivités rurales du Nord, surtout celles des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, si l'on veut y assurer la disponibilité complète de la large bande (voir le diagramme 5.1).

---

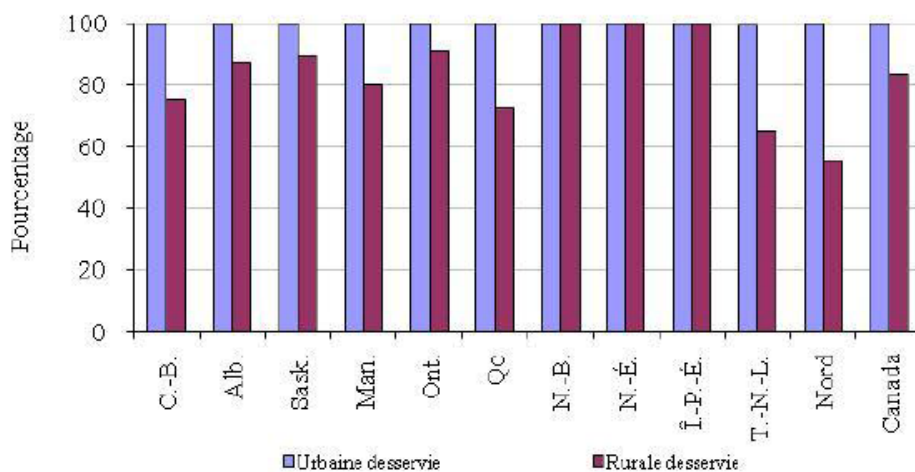
81 *Ibid.* et Industrie Canada, [Le ministre Clement annonce les premiers projets qui seront financés au titre du programme Large bande Canada](#), 9 mai 2010.

82 *Ibid.*, [Liste des projets](#).

83 D'après des renseignements d'Industrie Canada sur les [Régions qui seront entièrement desservies par d'autres projets](#), plus de 99 % des personnes et des entreprises au Yukon ont maintenant accès aux services à large bande.

84 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [Rapport de surveillance des communications](#), juillet 2010.

**Diagramme 5.1 : Disponibilité de la large bande en 2009, zones urbaines c. zones rurales (% des foyers)**



Source : Industrie Canada et données recueillies par le CRTC

Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, juillet 2010, Tableau 5.3.6.

Des témoins représentant des collectivités du Nord ont dit au Comité que, comme de nouveaux fonds du gouvernement fédéral étaient disponibles pour les services à large bande dans le cadre du programme Un milieu rural branché, la large bande dans le Nord devrait être encore plus disponible qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Ne sachant pas encore quels seront les effets du nouveau financement, le Comité espère que les collectivités du Nord éloignées auront davantage accès à la large bande dans un proche avenir.

En général, les témoins s'accordaient à dire que même si les fonds alloués dans le cadre du programme Large bande Canada cesseront en 2012, il est encore nécessaire d'accroître l'infrastructure de connectivité des collectivités éloignées dans le Nord. Bon nombre d'entre eux ont indiqué que sans l'aide du gouvernement fédéral, il ne serait pas rentable pour les entreprises de fournir des services à large bande dans les petites collectivités rurales du Nord; seules les régions les plus peuplées seraient branchées si les forces du marché intervenaient uniquement. Patricke Doyle, de la Nunavut Broadband Development Corporation, a mentionné :

Contrairement aux autres projets d'infrastructure — si vous construisez un pont, vous obtenez un pont —, le réseau cessera bientôt d'exister. Essentiellement, notre principal défi est d'examiner ce qu'il adviendra du réseau après 2012, lorsque les fonds seront épuisés et que le pont aura disparu. [...] le financement s'arrêtera net; les frais exigés par

les entreprises ne seront plus subventionnés du tout, si bien qu'ils tripleront, si ce n'est pas plus. Bien des gens n'auront alors tout simplement plus les moyens de les payer<sup>85</sup>.

Pour mitiger la fin du financement prévue en 2012 au titre du programme Large bande Canada, M. Doyle a proposé plusieurs options au Comité : la création d'un budget permanent de services votés par le gouvernement fédéral pour la large bande; le branchement du Nunavut à la large bande à terre au moyen d'un réseau de fibres optiques, un peu comme le modèle de Greenland Connect. Selon M. Doyle :

La seule possibilité qui s'offre à nous est de nous tourner vers le modèle du Groenland, qui est relié à l'Europe, à l'Islande et à Terre-Neuve par un réseau de fibre optique. La capacité de ce réseau est environ mille fois plus élevée que la nôtre. C'est une solution à très long terme. Je pense que cela représente un investissement de capitaux de 200 millions de dollars au départ, mais il est probable que nous dépensions cette somme d'argent au cours des 10 prochaines années et que nous ne soyons pas plus avancés<sup>86</sup>.

Étant donné le rôle crucial de la large bande dans l'économie du Nord et compte tenu de la difficulté à la maintenir dans les collectivités éloignées, le Comité est convaincu, après avoir entendu les témoins sur cette question, qu'il faut continuer de financer de pareilles initiatives. Il recommande donc ce qui suit :

#### **Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada continue de soutenir Industrie Canada dans l'expansion des services à large bande dans les territoires du Nord après le 31 mars 2012, date prévue pour la fin du financement du programme Large bande Canada.**

---

85 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1455.

86 *Ibid.* Pour plus de renseignements sur le programme Greenland Connect, consulter : Tele-post, *Greenland Connect: from Nature—to Future*.



## 6. DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÉSULTATS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

---

### 6.1 Instruction et formation pour les Autochtones du Nord

[...] un système d'éducation équivalant à ce qui existe ailleurs au pays et il doit être offert dans le contexte de la langue et de la culture inuites<sup>87</sup>.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

Un autre obstacle au développement économique qu'ont mentionné de nombreux témoins est le manque d'instruction et de formation de la population locale des territoires du Nord, surtout chez les Autochtones, qui limite la participation des communautés au développement du Nord.

Comme l'a indiqué Ted Tsetta, chef de la Première nation des Dénés de Yellowknife, au sujet de la nécessité d'augmenter le niveau de scolarité des Autochtones du Nord :

C'est le problème qui se pose dans le Nord. D'autres personnes bénéficient de nos ressources<sup>88</sup>.

On considère généralement l'éducation comme essentielle à l'intégration et à la participation fructueuses sur le marché du travail. Des témoins ont toutefois signalé que beaucoup d'Autochtones au Canada n'ont pas l'instruction, la formation et les compétences requises pour trouver et conserver un emploi dans l'économie du Nord.

Des témoins ont indiqué que la participation active de la population autochtone relativement jeune et grandissante du Nord pourrait contribuer à réduire les futures pénuries de main-d'œuvre là-bas. Par exemple, Violet Ford, du Conseil circumpolaire inuit, a dit au Comité :

Au Canada, les jeunes Inuits comptent pour plus de la moitié de la population inuite. Ils seront nos prochains dirigeants, alors ils doivent intervenir plus tôt<sup>89</sup>.

On sait fort bien qu'à l'instar des autres Canadiens, les Autochtones qui ont un niveau d'instruction élevé gagnent généralement plus d'argent et ont de meilleures chances de trouver un emploi. Il faut donc déterminer quelles stratégies permettraient d'inciter les jeunes Autochtones du Nord à mener des études supérieures.

---

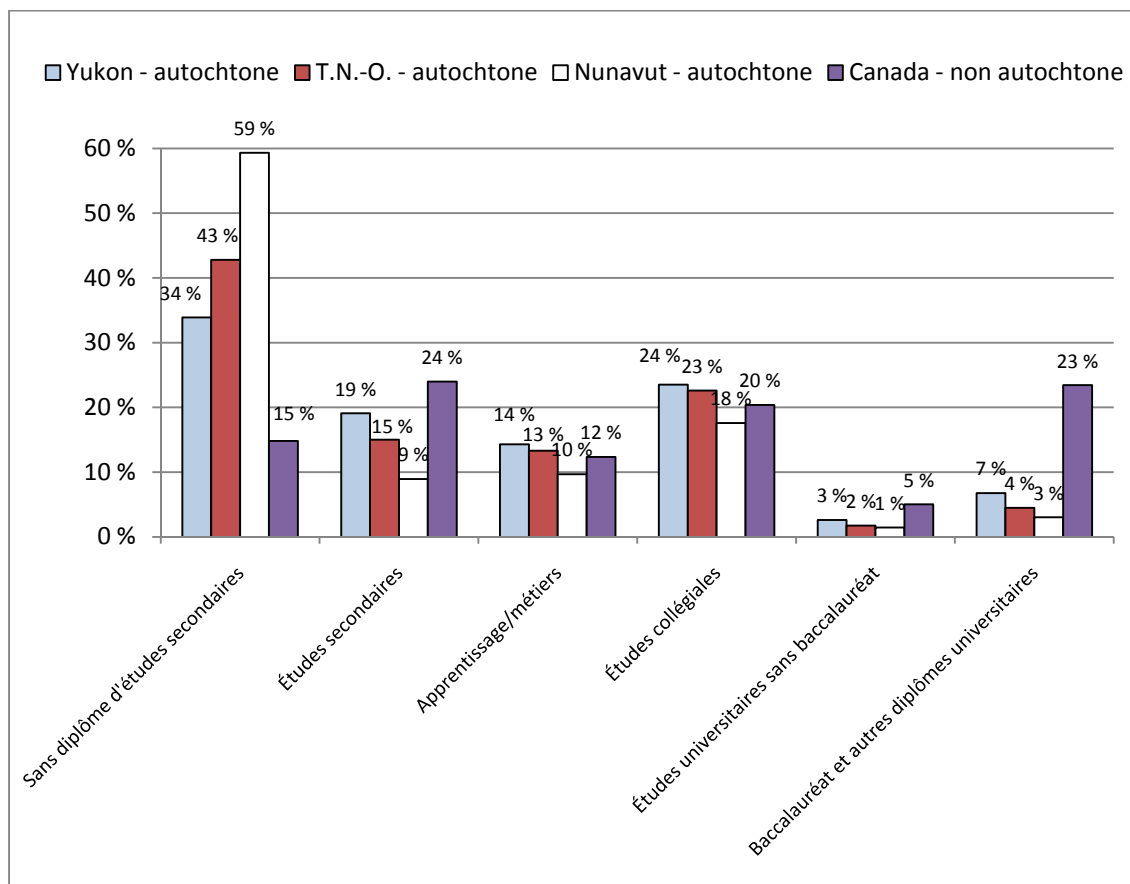
87 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 0850.

88 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 2035.

89 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 13 mai 2010, 1710.

Le recensement de 2006 permet de dégager les écarts dans le niveau de scolarité, comme l'illustre la figure 6.1. À l'exception des métiers et des études collégiales, le niveau de scolarité des Autochtones des territoires est de loin inférieur à celui de la population canadienne non autochtone, surtout au Nunavut. Les différences sont le plus marquées dans le cas de ceux qui n'ont pas de diplômes d'études secondaires ou universitaires.

**Figure 6.1 : Niveau d'instruction des personnes âgées de 25 à 64 ans : population autochtone par territoire, en comparaison de la population non autochtone du Canada (en proportion de la population âgée de 25 à 64 ans)**



Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, Recensement de 2006, Profils des communautés.

La proportion d'Autochtones qui fait partie du principal groupe d'âge dans les territoires du Nord et qui n'a pas de diplôme d'études secondaires s'établit à 34 % au Yukon et à 59 % au Nunavut, contre seulement 15 % pour la population non autochtone du Canada. Comme on doit s'y attendre, le faible niveau d'achèvement d'études secondaires chez les habitants autochtones du Nord a des répercussions directes sur la proportion de la population possédant un diplôme universitaire : 7 % au Yukon et seulement 3% au Nunavut, comparativement à 23 % pour la population non autochtone du Canada.

En raison du niveau de scolarité relativement peu élevé des Autochtones dans le Nord, les employeurs adoptent d'autres stratégies pour maintenir leurs activités. Vu le manque de travailleurs qualifiés dans le Nord, maintes entreprises n'ont d'autre choix que de recruter des travailleurs qualifiés dans le Sud du Canada ou ailleurs dans le monde, des travailleurs ayant bénéficié d'un système d'éducation et de formation poussé, dans les grandes villes du Canada ou d'autres pays. Bien des entreprises trouvent cependant avantageux de recruter des travailleurs à l'échelon local pour assurer leur développement. Selon, Greg Missal de la Baffinland Iron Mines Corporation :

[I]l faut différents niveaux de compétences pour répondre à ces besoins. Nous aimerions bien pouvoir recruter des employés à partir des collectivités locales, au lieu d'aller les chercher dans le sud du Canada<sup>90</sup>.

## 6.2 Performance du marché du travail pour les Autochtones du Nord

La majorité de la main-d'œuvre qualifiée provient encore des régions méridionales du Canada. Cette tendance doit être inversée afin que l'économie du Nord devienne durable<sup>91</sup>.

Lawrence Connell, Mines Agnico-Eagle limitée

Comme il est mentionné dans la section précédente, si les Autochtones ne tirent pas davantage parti des possibilités d'emploi qu'offre le secteur des ressources naturelles dans les territoires du Nord, ils ne pourront profiter pleinement des activités qui s'y déroulent.

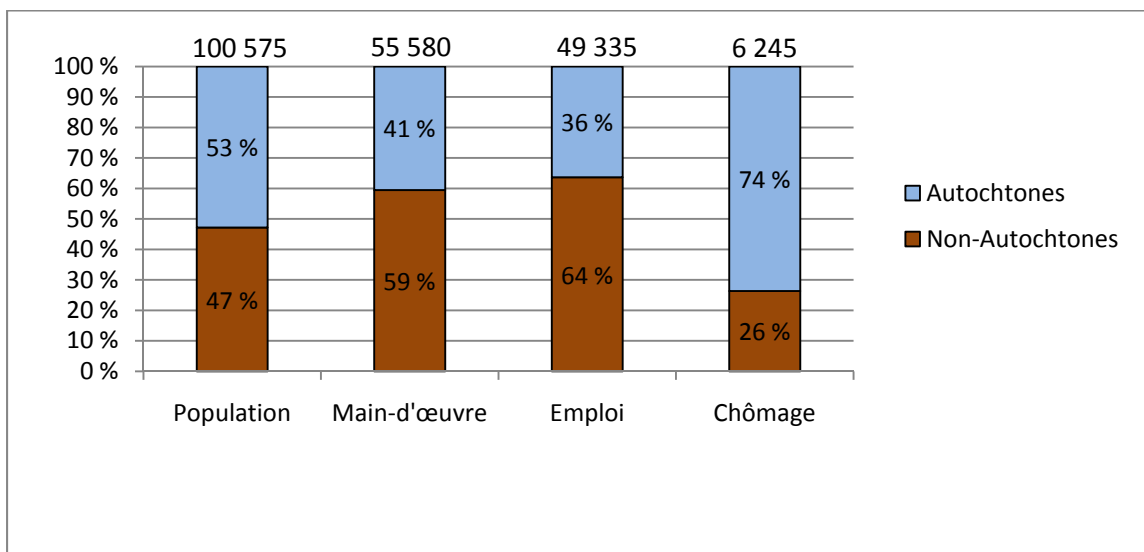
À titre d'indicateur de la performance du marché du travail dans le Nord, la figure 6.2 montre que les Autochtones des territoires représentent environ la moitié de la population globale de plus de 100 000 personnes, mais ils représentent les trois quarts des chômeurs.

---

90 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 10 juin 2010, 1635.

91 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 juin 2010, 1530.

**Figure 6.2 : Caractéristiques de la population et de la main-d'œuvre chez les personnes âgées de 15 ans et plus : Autochtones et non-Autochtones pour l'ensemble des territoires (en proportion de la population globale des territoires)**



Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, recensement de 2006, Profils des communautés.

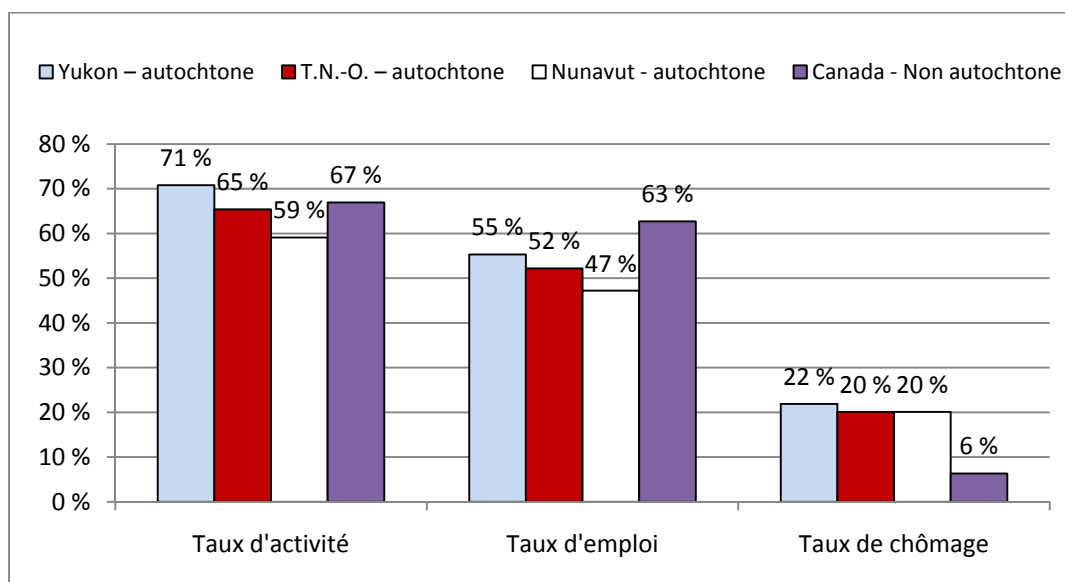
La figure 6.3 fournit une comparaison entre les Autochtones de chacun des territoires et la population non autochtone du Canada. Bien que les taux d'activité<sup>92</sup> des Autochtones dans chaque territoire soient relativement semblables à la moyenne établie pour la population non autochtone du Canada, leurs taux d'emploi<sup>93</sup> sont beaucoup moins élevés, tandis que leurs taux de chômage<sup>94</sup> sont trois fois supérieurs. En particulier, la situation sur le marché du travail est quelque peu moins reluisante pour les Inuits au Nunavut. En outre, les données du recensement de 2006 indiquent que le revenu médian des Autochtones dans chaque territoire (Yukon : 21 588 \$; T.N.-O. : 25 078 \$; Nunavut : 17 959 \$) est beaucoup moins élevé que celui des non-Autochtones au Canada (27 156 \$). Cela exacerbe la pauvreté, déjà accrue par le coût de la vie élevé dans le Nord.

92 Taux d'activité défini par Statistique Canada, *Guide de l'Enquête sur la population active*; n° au catalogue 71-543-G, 2010 : « pourcentage de la population active totale par rapport à l'ensemble de la population de 15 ans et plus ». Ce taux donne une idée de la proportion de membres du groupe qui cherchent activement un emploi et/ou qui souhaitent travailler.

93 *Ibid.*; nombre de personnes occupées exprimé en pourcentage de la population de 15 ans et plus. Comme le taux d'emploi s'approche du taux d'activité, le nombre de personnes qui n'ont pas d'emploi mais qui en cherchent activement un diminue.

94 *Ibid.*; nombre de chômeurs exprimé en pourcentage de la population active. Le taux de chômage n'inclut pas les personnes qui ont décidé de ne pas participer au marché du travail pour différentes raisons : retraite, soins à prodiguer à des enfants, découragement en raison de l'incapacité à trouver du travail, etc. Autrement dit, il faut chercher activement un emploi pour être considéré comme « en chômage ».

**Figure 6.3 : Indicateurs du marché du travail pour les personnes âgées de 15 ans et plus : Autochtones pour chacun des territoires et non-Autochtones au Canada (en pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)**



Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, recensement de 2006, Profils des communautés.

D'après ces données, on peut raisonnablement conclure que les Autochtones du Nord ne participent pas à l'économie ou n'en bénéficient pas au même titre que les non-Autochtones, dans chacun des territoires et dans l'ensemble du Canada. Cette conclusion coïncide avec celle que Daniel Vandermeulen, du Collège de l'Arctique du Nunavut, a exposée au Comité au sujet de l'instruction des Inuits et de leur participation au marché du travail<sup>95</sup>.

Comme les renseignements disponibles donnent à penser que les Autochtones ont un désavantage concurrentiel dans le Nord, la partie qui suit porte sur l'instruction des Autochtones et sur leur participation au marché du travail dans le Nord, en particulier les Inuits, groupe le plus défavorisé parmi les habitants des territoires.

### 6.3 Types d'emploi autochtone dans les territoires du Nord

Les mesures à court terme et les solutions provisoires ne suffisent pas. L'acquisition de compétences est une priorité; il faut se concentrer sur le développement des ressources

95 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1815-1825; mémoire présenté au Comité.

humaines dès aujourd'hui si l'on veut être en mesure de relever des défis à long terme et de saisir les occasions de demain<sup>96</sup>.

Nicole Sikma, Arctic Cooperatives limitée

Aujourd'hui, la participation des Autochtones à l'économie se caractérise par un ensemble d'emplois rémunérés et d'activités traditionnelles (chasse, pêche et piégeage).

### **6.3.1 Économie autochtone basée sur les salaires**

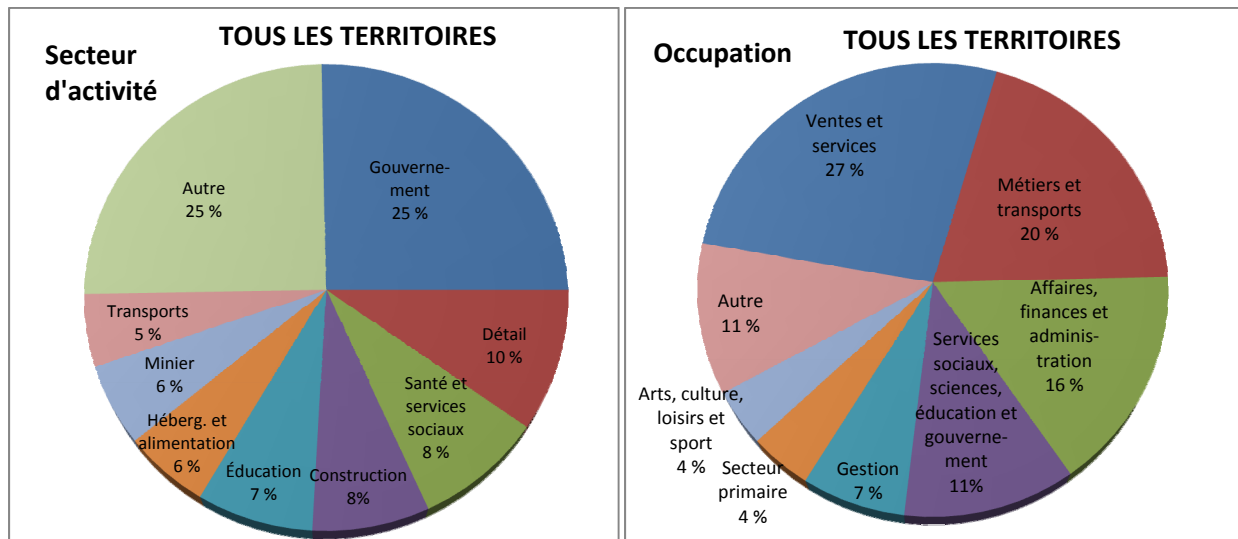
L'emploi rémunéré pour les Autochtones du Nord se rattache en général à trois secteurs (voir le diagramme 6.1) :

- l'administration gouvernementale et les services connexes (p. ex. santé et services sociaux, éducation);
- l'exploitation des ressources naturelles, principalement les mines (p. ex. diamants, pétrole et gaz, or, argent, plomb et zinc);
- les services qui appuient l'existence du gouvernement et/ou les activités minières, tels que :
  - construction et transports;
  - petites entreprises, principalement dans le secteur des services (p. ex. tourisme, détail, hébergement et services d'alimentation).

---

96 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1830.

**Diagramme 6.1 : Emploi autochtone par secteur d'activité et par occupation**



Source : Statistique Canada, recensement de 2006.

Comme le montre le diagramme 4.2 par occupation, environ la moitié des Autochtones dans le Nord occupent généralement des emplois qui exigent relativement peu d'instruction, notamment le secteur des ventes et des services, ainsi que les métiers et les transports. Bien que les travailleurs non autochtones dans les territoires oeuvrent généralement dans les mêmes secteurs, ils occupent plus souvent des postes qui exigent un niveau de scolarité supérieur et qui sont assortis d'une meilleure rémunération, par exemple des postes de gestion et des postes dans le secteur des affaires, des finances et de l'administration<sup>97</sup>.

### 6.3.2 Activités traditionnelles autochtones

La majorité des témoins a parlé des pénuries de main-d'oeuvre dans le contexte d'une économie basée sur les salaires, mais certains ont parlé de la difficulté de conserver un mode de vie traditionnel dans le Nord. Les statistiques officielles ne tiennent souvent pas compte du rôle des activités de récolte traditionnelles (c'est-à-dire la chasse, la pêche et le piégeage) malgré leur importance pour les communautés autochtones, en particulier dans les régions éloignées. Thomas Berger (ancien conciliateur pour la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut) a indiqué :

[...] l'importance du maintien de l'économie traditionnelle fondée sur la chasse, la pêche et le piégeage. Ces activités étaient, à l'époque — et elles sont toujours, si je ne m'abuse —, une composante essentielle de la culture des gens du Nord, et un important

97 Pour plus de renseignements, consulter : Statistique Canada, recensement de 2006, n° au catalogue 97-564-XCB2006001.

moyen de subsistance pour eux<sup>98</sup>. [On a souvent tendance à l'oublier, emportés par l'enthousiasme que suscitent les projets industriels.]

Bien qu'il soit difficile de déterminer la valeur monétaire exacte de l'économie traditionnelle étant donné que les activités ont lieu principalement dans des régions isolées, des témoins ont affirmé que ces activités ajoutent à la qualité de vie de manière tangible : alimentation nutritive, héritage culturel, sans parler des retombées économiques du commerce avec les marchés du Sud (fourrures, pelleterie et denrées alimentaires).

On s'est toutefois efforcé de comprendre l'influence de ces activités sur la vie des Autochtones du Nord. Par exemple, dans une récente étude sur la santé et les conditions sociales des Inuits, Statistique Canada a établi que les deux tiers de l'alimentation traditionnelle des familles inuites au Nunavut étaient constitués de poisson et de viande<sup>99</sup>.

Statistique Canada évalue également que les activités traditionnelles (chasse, pêche, cueillette et piégeage) ont lieu régulièrement tout au long de l'année et dans chaque territoire, comme le montre le tableau 6.1.

**Tableau 6.1 : Participation des adultes autochtones aux activités traditionnelles, 2001**

<b>Territoire</b>	<b>Chasse</b>	<b>Pêche</b>	<b>Cueillette</b>	<b>Piégeage</b>
Yukon	42 %	54 %	52 %	8 %
Territoires du Nord-Ouest	39 %	48 %	35 %	13 %
Nunavut	58 %	67 %	51 %	9 %

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones, 2001.

Même si les Autochtones se livrent régulièrement à des activités traditionnelles et que celles-ci procurent des avantages aux collectivités du Nord comme aux marchés du Sud, de nombreux témoins ont signalé que, sans l'appui du gouvernement, ces activités risquaient de se perdre à mesure que les habitants du Nord cherchent à tirer parti de l'économie moderne basée sur les salaires. Charles Pokiak, de Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee, a indiqué :

À mon avis, les trappeurs sont une espèce en voie d'extinction. [...] Pour vous donner un exemple, le contrôleur animalier reçoit plus d'argent pour un chien qui a été tué que vous pouvez en recevoir pour de la fourrure. En effet, vous obtenez 40 \$ pour un animal à fourrure, tandis que si vous tuez un chien errant qui est considéré comme nuisible, vous obtenez 75 \$. Que feriez-vous à leur place<sup>100</sup>?

98 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1535.

99 Heather Tait, *L'Enquête auprès des peuples autochtones de 2006 : santé et situation sociale des Inuits*, Statistique Canada, 2008.

100 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1855.



## 6.4 Moyens d'améliorer la situation des Autochtones sur le marché du travail et d'appuyer les activités traditionnelles

En raison de la culture inuite et du fait d'être loin de la famille, bon nombre d'entre eux finissent par abandonner le programme et rentrer chez eux<sup>101</sup>.

Peter Mackey, Qulliq Energy Corporation

Le gouvernement fédéral appuie actuellement l'acquisition de compétences et la formation des Autochtones du Nord à l'aide de programme comme la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones et le Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones. L'objectif principal de ces programmes est d'aider les Autochtones à se préparer au marché du travail, à trouver un emploi gratifiant et permanent et à le conserver (voir le tableau B-4 de l'annexe B pour plus de renseignements). Pour mieux répondre aux besoins des Autochtones du Nord en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, des témoins ont proposé diverses stratégies que le gouvernement du Canada pourrait appliquer. Voici une description des stratégies le plus souvent proposées par les témoins.

### 6.4.1. Stratégie d'éducation et de formation coordonnée

En général, les témoins estiment que les mesures coordonnées tirent parti de la coopération et du savoir-faire de toutes les parties, en alliant les ressources possibles en main-d'œuvre aux occasions d'affaires et de développement, tout en tenant compte des besoins des habitants du Nord.

Bon nombre de témoins pensent que le secteur privé, les organismes gouvernementaux, le monde de l'enseignement et les collectivités autochtones doivent unir leurs efforts au sein de partenariats pour tirer parti du potentiel des Autochtones sur le marché du travail et satisfaire du même coup aux besoins de main-d'œuvre du secteur privé. C'est ce que pense Paul Thompson (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), qui a indiqué au Comité au sujet de la création de partenariats avec les habitants du Nord :

[...] nous examinons [des modèles] qui font jouer un rôle beaucoup plus actif au lieu de travail en tant que lieu de formation [...] ces nouvelles méthodes sont vraiment fondées sur les partenariats qui peuvent être établis entre les employeurs, les établissements d'éducation et les fournisseurs de formation, ce qui permet de voir qui est le mieux placé, par rapport à la technologie et à l'infrastructure, pour répondre aux besoins<sup>102</sup>.

---

101 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 10 juin 2010, 1625.

102 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 4<sup>e</sup> législature, 27 octobre 2009, 1210.

En ce qui concerne les partenariats, Lawrence Connell (Mines Agnico-Eagle) a proposé que le gouvernement du Canada collabore avec d'autres gouvernements, ainsi qu'avec des entreprises et des collectivités du Nord, pour élaborer une vaste stratégie coordonnée pour la formation professionnelle des adultes autochtones. Pour situer cette question dans son contexte, M. Connell a mentionné :

Les Inuits sont un peuple fier qui a besoin de notre aide pour sortir d'un long cycle de dépendance. Si nous travaillons avec eux, nous verrons une réaction positive qui mènera à l'établissement d'une classe moyenne durable. Les adultes, en devenant indépendants, vont commencer à se respecter eux-mêmes et vont devenir des modèles pour la jeune génération. Le statu quo ne fonctionne tout simplement pas<sup>103</sup>.

Malgré les avantages des partenariats, il est difficile d'en établir sans le soutien des gouvernements. Le Comité convient avec les témoins que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer à cet égard.

La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones de RHDCC soutient le concept des partenariats, mais comme il s'agit d'un programme relativement nouveau, rien n'indique à l'heure actuelle comment on pourrait établir des partenariats à l'aide de cette stratégie. Pour cette raison, le Comité recommande :

### **Recommandation 8**

**Que le gouvernement du Canada, pour répondre aux besoins en emploi du Nord, continue de faciliter l'établissement de partenariats et d'accorder une aide financière aux gouvernements, aux entreprises et aux collectivités territoriaux et autochtones pour la création de structures d'éducation et de programmes de formation présentant un intérêt pour les étudiants autochtones.**

Le rapport publié par la vérificatrice générale du Canada au printemps de 2010<sup>104</sup> portait sur une vérification des programmes fédéraux appuyant la formation professionnelle des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus précisément, elle portait sur le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones et sur la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, programmes gérés par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC); il s'agit de deux programmes nationaux qui appuient les initiatives de formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et dans les territoires du Nord.

La vérificatrice générale a constaté que RHDCC n'avait 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. Dans son rapport, la vérificatrice générale

---

103 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 juin 2010, 1535.

104 Vérificatrice générale du Canada, « [Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest](#) », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4.

indique que « 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<sup>105</sup> ».

Dans sa réponse au rapport de la vérificatrice générale, RHDCC indique qu'il « 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 ». Cependant, le Comité ne sait pas vraiment si le Ministère a exercé une surveillance et produit des rapports à cet égard. Il croit que des efforts plus concertés s'imposent et recommande donc :

#### **Recommandation 9**

**Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore avec des groupes autochtones et avec les gouvernements territoriaux pour évaluer les répercussions des programmes de formation professionnelle destinés aux Autochtones, afin de s'assurer qu'ils améliorent les perspectives de formation et d'emploi des Autochtones au fil du temps.**

#### **Recommandation 10**

**Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore directement avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones à l'élaboration d'un plan stratégique pour la production de rapports annuels sur les résultats à long terme du Partenariat et de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité dans son plan stratégique proposé d'ici à octobre 2011.**

#### **6.4.2. Participation des étudiants autochtones**

Les Autochtones du Nord ont l'impression que les programmes d'éducation primaire et secondaire ne sont pas pertinents, ce qui constitue un obstacle important à l'amélioration des résultats scolaires dans le Nord. Les engagements familiaux représentent aussi un autre obstacle, car certains jeunes doivent demeurer à la maison au lieu de fréquenter l'école. Selon l'Enquête de 2006 auprès des peuples autochtones<sup>106</sup>, les principales raisons invoquées par les hommes inuits pour ne pas terminer des études primaires ou secondaires étaient le désir de travailler (18 %) et l'ennui (18 %). Les raisons

---

105 Vérificatrice générale du Canada, « [Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest](#) », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4.

106 Statistique Canada, [Santé, éducation et nourriture traditionnelle chez les Inuits](#), Enquête auprès des peuples autochtones de 2006, n° au catalogue 89-637-X, 19 février 2009.

les plus courantes chez les femmes étaient la grossesse et la nécessité de prodiguer des soins aux enfants (24 %).

Dans le cas des autochtones qui ne poursuivent pas d'études parce qu'ils considèrent que le système d'éducation formel n'est pas pertinent, des témoins ont indiqué que plusieurs causes profondes en sont à l'origine. Par exemple, le système d'éducation formel est fondé sur un modèle importé du Sud du Canada, qui ne prend pas en compte les perspectives et les besoins des Autochtones, en particulier ceux des Inuits. Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, explique :

[L]e système d'éducation tel qu'il existe à l'heure actuelle est un système adapté pour le Sud: par exemple, en biologie, vous pourriez parler des girafes ou des grenouilles ou de quelque chose du genre. Mais pour un Inuit qui vit dans le Nord, non seulement vous devez expliquer ce qu'est la biologie de la girafe, mais vous devez également expliquer ce qu'est une girafe et dire d'où elle vient<sup>107</sup>.

Pour accroître la participation des jeunes, il est donc nécessaire d'élaborer des programmes d'études qui les interpellent et qui s'appliquent à leurs expériences, à leur vie et à leur collectivité dans le Nord.

Selon le concept de l'enseignement traditionnel, l'instruction doit être donnée dans la langue et dans le contexte culturel des Autochtones. De l'avis de nombreux témoins, l'une des grandes lacunes du système d'éducation est que les cours aux niveaux primaire et secondaire ne sont pas toujours donnés dans la langue maternelle des Autochtones, et cela vaut tout particulièrement pour les Inuits.

Dans son témoignage devant le Comité, Thomas Berger (ancien conciliateur pour la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut) a signalé qu'au Nunavut, les enfants sont instruits en inuktitut jusqu'à la 4<sup>e</sup> ou 5<sup>e</sup> année selon la collectivité, après quoi l'enseignement se fait en anglais. M. Berger a fait observer que ce changement abrupt influe profondément sur la volonté et la capacité des élèves inuits d'apprendre et de participer à l'économie basée sur les salaires; c'est un obstacle qui n'est pas aussi imposant pour les autres Autochtones du Nord. M. Berger a expliqué :

Nous avons eu 30 ans pour planifier l'intégration des Autochtones au Projet gazier Mackenzie. En ce moment, il n'existe aucun processus qui nous permette d'intégrer les Inuits aux projets qui sont déjà à l'étude pour le Nunavut, et il n'en existera pas tant et aussi longtemps que nous n'établirons pas un système d'éducation approprié qui leur permettra d'acquérir les compétences nécessaires pour travailler dans l'Arctique au cours des années à venir<sup>108</sup>.

Au dire de M. Berger, le fait que des élèves inuits n'ont pas de diplôme d'études secondaires amoindrit leur capacité de satisfaire aux exigences des postes dans la

---

107 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 5 novembre 2009, 1135.

108 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1545.

fonction publique du Nunavut, objectif établi dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993<sup>109</sup>. Pour atteindre cet objectif, M. Berger reprend une recommandation formulée dans le rapport qu'il a présenté en 2006 au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet du projet Nunavut<sup>110</sup> :

À l'époque de la création du Nunavut, nous avons convenu que les habitants de ce territoire occuperaient 85 p. 100 des emplois gouvernementaux. On a fait cette promesse en 1993 et tout le monde souhaitait la tenir. Mais nous n'étions pas conscients de ce qu'il fallait pour y arriver: un nouveau système d'éducation bilingue. Le Nunavut a sa propre administration, qui compte 3 200 ou 3 300 employés; seulement la moitié environ sont des Inuits et, dans l'ensemble, ils gagnent un salaire parmi les plus faibles. Voilà ce qu'il faut faire pour remplir cette promesse, selon moi<sup>111</sup>.

Comme l'ont mentionné M. Berger et d'autres témoins, pour intégrer le plein bilinguisme dans le système scolaire du Nunavut, de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, il faut accroître la formation et le recrutement d'enseignants inuits. M. Berger a dit à cet effet :

Il nous faudrait former davantage d'enseignants, principalement des enseignants inuits. [...] Au Nunavut, l'inuktitut est la langue maternelle de 75 p. 100 des gens. Ces enfants doivent avoir la possibilité d'être éduqués dans la langue qui est parlée à la maison — qui est aussi la langue autochtone la plus utilisée au Canada. Elle ne va pas disparaître<sup>112</sup>.

Le Comité partage le point de vue de M. Berger qu'un système d'éducation bilingue doit être instauré au Nunavut, non seulement pour donner suite à l'engagement de longue date du gouvernement fédéral à créer une main-d'œuvre représentative au sein du gouvernement du Nunavut, mais aussi pour que les Inuits puissent conserver leur langue traditionnelle, pour augmenter leur taux d'obtention de diplômes et pour faciliter leur participation au marché du travail afin de combler les pénuries de main-d'œuvre et de répondre aux besoins des employeurs dans le Nord. Comme il est indiqué dans le rapport de 2006 de M. Berger sur le projet Nunavut<sup>113</sup>, le coût d'un tel programme serait tellement élevé qu'il faut l'appui du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le Comité recommande :

## **Recommandation 11**

**Que le gouvernement du Canada aide le gouvernement du Nunavut à établir un système complet d'éducation bilingue — anglais et inuktitut — pour mieux préparer la population du Nunavut au marché du travail. Il conviendrait également de fixer les modalités de**

---

109 Se reporter à la section 4.4.1 pour plus de renseignements concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et sur d'autres accords semblables dans les territoires.

110 Thomas R. Berger, *Le projet « Nunavut ». Rapport final du conciliateur, Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, 1<sup>er</sup> mars 2006.

111 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1600.

112 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1540.

113 *Ibid.*

**financement nécessaires à la réalisation de cet objectif, grâce à la collaboration et à l'entente entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik et l'organisme représentant les signataires d'accords sur les revendications territoriales du Nunavut.**

Comme indiqué plus haut, les engagements familiaux expliquent en partie pourquoi les jeunes s'intègrent peu au système d'éducation. À cet égard, Tim Zehr, de la Nunasi Corporation, a mentionné :

[B]ien des jeunes filles célibataires ont des enfants à un très jeune âge, et les obstacles créés par le manque de garderies font en sorte que bon nombre de ces jeunes ne peuvent même pas envisager avoir une carrière, et encore moins un emploi à temps plein<sup>114</sup>.

Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, a également signalé : « L'un des problèmes que nous avons tendance à rencontrer [dans le Nord] est la liste d'attente [pour les programmes de la petite enfance] dans beaucoup de régions<sup>115</sup>. »

Ces témoins et bien d'autres estiment que pour accroître la participation des jeunes femmes autochtones ayant des enfants, le gouvernement fédéral devrait appuyer davantage les programmes d'apprentissage, de garde et de développement de la petite enfance. Les familles établies dans le Nord en retireraient de nombreux avantages, car non seulement ces programmes favoriseraient la participation d'un plus grand nombre d'Autochtones adultes à l'économie basée sur les salaires et ils faciliteraient la préparation des enfants au système d'éducation formel et à la socialisation dans les années qui suivent. Le Comité est d'accord avec les témoins et recommande donc :

### **Recommandation 12**

**Que le gouvernement du Canada discute avec les gouvernements territoriaux et autochtones de l'augmentation du financement à long terme qu'il accorde à leurs programmes d'apprentissage et de développement de la petite enfance, de manière à réduire considérablement, voire éliminer, les listes d'attente et à favoriser l'entière participation des familles du Nord au système d'éducation, à la formation professionnelle et à l'économie basée sur les salaires.**

Plusieurs témoins ont également parlé de la nécessité d'intégrer des techniques d'éducation et de formation adaptées à la culture pour favoriser l'intégration au système d'éducation primaire et secondaire, de même que pour amener les autochtones du Nord à conserver leurs activités traditionnelles. Par exemple, Dan Curtis, de Compétence Canada

---

114 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1540.

115 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 5 novembre 2009, 1210.

Yukon (organisme sans but lucratif qui, de concert avec les employeurs, les enseignants, les groupes ouvriers et les gouvernements, fait la promotion des carrières reliées aux métiers spécialisés et à la technologie auprès des jeunes Canadiens), a mentionné que les programmes établis dans le Nord doivent reposer sur la consultation des collectivités pour qu'on puisse connaître les besoins des résidents et garantir ainsi la viabilité des programmes. Il a ajouté que l'organisme qu'il représente oriente précisément les programmes vers les jeunes autochtones en intégrant une composante culturelle à la formation technique :

Nous avons découvert que la composante culturelle permet de vraiment mobiliser beaucoup de jeunes, favorise la poursuite de leur éducation et, avec un peu de chance, les encourage à continuer dans cette voie et à obtenir une instruction plus formatrice. Au moins, ils ont une meilleure idée de ce dans quoi ils embarquent<sup>116</sup>.

En plus des programmes d'éducation formelle du Sud qui pourraient intéresser les jeunes autochtones, des témoins ont exposé les avantages qu'offrent aux habitants du Nord diverses stratégies permettant aux Autochtones de renouer avec l'économie traditionnelle basée sur la terre. Par exemple, Charles Pokiak, membre du Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee, a mentionné que ce comité a élaboré le programme Take a Kid Trapping, qui est financé par le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest. M. Pokiak a expliqué que ce programme a permis à des aînés, ainsi qu'à des jeunes, de renouer avec les pratiques traditionnelles de chasse; les aînés vont passer une ou deux semaines dans la nature avec cinq à dix jeunes pour les initier au piégeage :

Ça fonctionne très bien. Ils attrapent quelques caribous, même si le nombre de caribous diminue. Ils ont le droit d'en prendre deux ou trois, juste pour leur montrer comment on peut dépecer un caribou en entier et prendre tout de l'animal, sans perte. Cela a aidé dans le passé<sup>117</sup>.

Doug Ritchie, d'Alternatives North, a fait allusion à ce programme dans sa présentation devant le Comité. Il reconnaît la valeur de ce genre de programmes et a indiqué :

Ce programme a vraiment favorisé la transmission des compétences et a permis de faire la promotion de l'industrie de la fourrure, qui est un secteur de l'économie qu'on ne peut passer sous silence. Il faut faire en sorte que les gens qui souhaitent travailler dans ce domaine puissent obtenir l'aide dont ils ont besoin, par exemple avoir accès à l'équipement ou obtenir une aide financière qui leur permettra de se lancer<sup>118</sup>.

Une autre stratégie concernant la formation professionnelle et l'emploi des Autochtones dans l'économie du Nord, en particulier les jeunes à risque, est appliquée

---

116 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 1810.

117 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1835.

118 *Ibid.*, 1125.

dans le cadre du programme Sundog Carvers à Whitehorse, au Yukon. Andrew Finton fait observer à ce sujet :

Comme le programme met l'accent sur l'aspect artistique, les étudiants qui n'ont pas excellé au niveau secondaire ou qui n'ont pas obtenu leur diplôme peuvent de distinguer à l'intérieur du programme Sundog Carvers. M. Finton affirme que plusieurs participants au programme Sundog Carvers ne savent ni lire ni écrire, mais peuvent gagner leur vie de leur art<sup>119</sup>.

Comme en témoignent les récents succès de ce programme et les engagements supplémentaires en matière de financement qu'a pris le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements territoriaux et des organismes autochtones<sup>120</sup>, le Comité croit qu'il convient d'appuyer encore de telles initiatives et de les élargir, car elles aident les habitants du Nord défavorisés tout en promouvant le tourisme, secteur clé auquel le gouvernement fédéral s'intéresse pour le développement économique. C'est pourquoi le Comité recommande :

### **Recommandation 13**

**Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité de continuer à collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones et les organismes communautaires pour élaborer et améliorer les programmes essentiels qui favorisent les activités traditionnelles économiquement vitales des Autochtones et des autres habitants du Nord, tels la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette, ainsi que les arts traditionnels, dont le sculptage et la sculpture.**

En ce qui concerne la formation des Autochtones du Nord propre à certains secteurs dans les grandes sociétés qui oeuvrent dans le domaine des ressources naturelles, de nombreuses entreprises estiment qu'il faut promouvoir l'utilité de l'éducation formelle. Par exemple, Lawrence Connell, des Mines Agnico-Eagle, a indiqué :

Nous sommes actuellement dans un cycle où, pendant des générations, les gens ont été dépendants, et je crois vraiment que nous devons agir auprès des adultes qui, à leur tour, inculqueront la valeur de l'éducation. Cette valeur doit être transmise, et les élèves doivent ensuite savoir pourquoi ils fréquentent l'école et visualiser un plan de carrière. En ce moment, je ne crois pas qu'ils voient de quelle façon ils peuvent aller de l'avant. En conséquence, ils n'ont pas la motivation pour aller nulle part<sup>121</sup>.

Le Comité estime que les mesures qui facilitent la transition de l'école au monde du travail constituent un bon complément des différentes stratégies appliquées pour aider les

---

119 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 1830. [traduction]

120 Stephanie Waddell, « Each one of us is like a carving », dans *Whitehorse Daily Star*, 6 avril 2010.

121 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 juin 2010, 1615.



habitants du Nord à tirer parti des possibilités d'emploi dans leur région. Le Comité recommande donc :

#### **Recommandation 14**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les organismes autochtones pour financer des programmes de formation des étudiants autochtones au moyen de partenariats avec des entreprises ou des secteurs d'activité et envisage, avec les gouvernements territoriaux, d'offrir une subvention initiale pour la formation et les salaires qui serait fonction des résultats des stagiaires.**

La Chambre de commerce de Whitehorse a proposé une autre stratégie qui permettrait d'offrir aux étudiants autochtones une formation dans certains secteurs. De l'avis de bon nombre d'entreprises établies dans le Nord, le gouvernement fédéral devrait continuer d'appuyer les programmes de transition de l'aide sociale vers le marché du travail dans le Nord, en particulier pour les travailleurs des industries saisonnières. Rick Karp a expliqué :

Les membres de la Chambre croient depuis le début que nous pouvons régler nos problèmes de main-d'oeuvre ici même grâce à l'assurance-emploi, moyennant des mesures incitatives appropriées, la collaboration de l'aide sociale et la formation et le perfectionnement professionnel des Premières nations [...] Ce que nous tentons de créer, c'est un programme transitionnel permettant aux bénéficiaires de l'aide sociale de continuer de toucher des prestations pendant une certaine période, tout en travaillant et en mettant de l'argent de côté, puis, lorsqu'ils sont prêts — après six mois ou un an —, ils peuvent graduellement s'affranchir de l'aide sociale et rester sur le marché du travail<sup>122</sup>.

Le Comité reconnaît que le gouvernement du Canada a confié la responsabilité des programmes relatifs au marché du travail, conformément aux ententes sur le développement du marché du travail qu'il a conclues avec chacun des territoires et des provinces; or, comme le problème de main-d'œuvre spécialisée est particulièrement prononcé chez les Autochtones du Nord, le Comité estime que le gouvernement du Canada devrait encourager et appuyer les stratégies de transition de l'aide sociale vers le marché du travail. C'est pourquoi il recommande :

#### **Recommandation 15**

**Que le gouvernement du Canada, pour réduire la dépendance envers l'aide sociale, continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones afin d'offrir des allocations de formation conditionnelles, en particulier dans les industries saisonnières, qui**

---

122 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 1950.

**favorisent la transition vers des emplois durables et tiennent compte du lien entre le revenu et l'éducation.**

### **6.4.3. Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation postsecondaires**

Une autre stratégie proposée par des employeurs pour favoriser le développement de la main-d'œuvre dans le Nord consiste à faciliter l'accès à l'éducation postsecondaire, directement dans les collectivités ou par l'apprentissage à distance. Le manque de travailleurs qualifiés dans le Nord est en grande partie relié au manque d'accès à l'éducation supérieure. Beaucoup d'entreprises sont contraintes de recruter des travailleurs qualifiés dans le Sud pour combler les pénuries de main-d'œuvre dans les collectivités du Nord, mais ils sont conscients qu'il s'agit d'une mesure à courte vue. À ce sujet, Peter Mackey, de la Qulliq Energy Corporation, a dit au Comité :

Typiquement, les gens venant du Sud constituent une main-d'oeuvre de nature éphémère; ils occupent le poste pendant une courte période de temps, puis s'en vont ailleurs. Ils ne sont pas là à long terme. Lorsqu'ils partent, ils emportent avec eux les connaissances qu'ils ont acquises et laissent un vide, que vous devez combler, encore une fois, par des gens du Sud<sup>123</sup>.

Pour combler cette pénurie, M. Mackey propose la création d'écoles de métiers dans les collectivités situées à proximité des projets de développement. Par exemple, une école de métiers récemment créée à Rankin Inlet, au Nunavut, formera sans doute des travailleurs possédant des compétences recherchées. Une autre stratégie est celle qu'a appliquée la Qulliq Energy Corporation, en organisant un camp d'apprentissage :

Nous avons fait venir 50 personnes du Nord et leur avons fait subir une période de formation de deux à trois semaines. Nous avons pris les 18 meilleurs candidats et nous en avons fait des apprentis à temps plein au Nunavut<sup>124</sup>.

La création d'établissements d'enseignement postsecondaire dans des collectivités du Nord offre de nombreux avantages, mais le problème de l'accès se pose souvent faute de fonds suffisants. M. Mackey a expliqué :

En raison de la culture inuite et du fait d'être loin de la famille, bon nombre d'entre eux finissent par abandonner le programme [de formation parrainée par l'employeur] et rentrer chez eux, sauf dans les cas où ils comptent déjà des proches dans la nouvelle collectivité. Ils préfèrent être chez eux, avec leur famille, quitte à rester sans emploi<sup>125</sup>.

Les trois collèges du Nord (Collège du Yukon (Yukon), Collège Aurora (Territoires du Nord-Ouest) et Collège de l'Arctique (Nunavut)) offrent actuellement plusieurs programmes d'éducation postsecondaire de concert avec des universités du Sud. D'après

---

123 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 10 juin 2010, 1550.

124 *Ibid.*, 1555.

125 *Ibid.*, 1625.

les mémoires présentés par les collèges, ces programmes portent principalement sur l'éducation, les soins infirmiers et le travail social, et ils bénéficient de fonds permanents des gouvernements territoriaux. Grâce à des modalités de financement à terme, les étudiants peuvent parfois mener des études partielles dans d'autres domaines, dont les affaires, les sciences, l'administration publique et le droit.

En plus des programmes d'éducation courants offerts par les trois collèges, d'autres programmes se sont récemment ajoutés par l'entremise d'une université virtuelle, l'Université de l'Arctique. Comme l'a mentionné le représentant du Collège de l'Arctique dans son témoignage devant le Comité, le financement provenant du gouvernement fédéral, quoique apprécié, est actuellement restreint et d'une durée limitée.

Daniel Vandermeulen, du Collège de l'Arctique au Nunavut, croit que la capacité universitaire dans le Nord pourrait être plus grande si le gouvernement fédéral approuvait le rapport Jago sur l'Université de l'Arctique au Canada et affectait les fonds recommandés. M. Vandermeulen a dit au Comité :

Le rapport Jago a été produit à la demande d'AINC. Le mandat du groupe de travail était de se pencher sur la viabilité de la capacité universitaire dans le Nord et sur la façon de la financer. Le rapport recommandait un investissement de 2,5 millions de dollars par année pendant cinq ans, ce qui permettrait de prévoir pour l'avenir et de compter sur un financement de contrepartie<sup>126</sup>.

Par ailleurs, M. Vandermeulen a exposé au Comité des raisons pertinentes qui justifient l'amélioration des programmes universitaires : il a signalé à cet effet l'augmentation progressive du niveau d'achèvement des études secondaires chez les habitants du Nord et l'intérêt accru pour les études supérieures. En ce qui concerne l'éducation universitaire dans le Nord, il a expliqué que la demande est de loin supérieure à l'offre :

Dans une communauté comme Arviat, où le financement ne permet d'avoir qu'un éducateur adulte et au plus 20 étudiants par année, nous recevons souvent de 100 à 150 demandes. Monsieur, nous ne manquons pas de candidats. Nous n'avons pas le financement nécessaire, particulièrement pour préparer les Nunavummiuts à obtenir une certaine équivalence à la réussite d'un diplôme d'études secondaires avant qu'ils ne puissent amorcer leur formation pour une carrière ou leur formation professionnelle dans ces campus<sup>127</sup>.

D'autres témoins ont également fait valoir la nécessité d'établir une université bien réelle dans le Nord du Canada. En ce qui concerne la création de l'Université de l'Arctique, Robert Page, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, a dit qu'elle devait être intégrée aux universités du Sud :

---

126 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1820; pour plus de renseignements, consulter : Charles J. Jago, C.M., *Report and Recommendations on a Government of Canada Approach Toward a Sustainable University of the Arctic (Canada)*, 28 février 2008.

127 *Ibid.*, 1920.

C'est un élément extrêmement important, car nous devons apporter des ressources et certaines des connaissances du Sud dans le Nord, et l'intégration est un volet important de ce processus<sup>128</sup>.

Le Comité convient avec les témoins que le développement de l'Université de l'Arctique contribuerait véritablement au développement économique en augmentant la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord du Canada. C'est pourquoi il recommande :

#### **Recommandation 16**

**Que le gouvernement renforce sa collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, ainsi qu'avec les trois collèges du Nord, l'Université de l'Arctique et d'autres établissements de formation pertinents du Nord, pour élaborer des options en vue d'accroître la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord.**

#### **6.4.4. Formation pour le démarrage d'entreprises**

Plusieurs témoins ont expliqué au Comité que de nombreux entrepreneurs dans le Nord, généralement dépourvus d'instruction formelle de niveau postsecondaire, ne savent pas vraiment comment démarrer une entreprise. Cela s'applique en particulier aux personnes qui démarrent des entreprises de petite taille, locales ou autochtones. Outre l'information générale qui se trouve sur divers sites Web du gouvernement du Canada (p. ex. Entreprise autochtone Canada), des témoins sont d'avis qu'une approche plus directe et coordonnée s'impose.

Plus précisément, ils croient que de nombreux produits d'information qui sont généralement utiles partout au Canada ne sont pas suffisamment adaptés aux réalités du Nord de sorte que les habitants du Nord ne s'en servent pas. Pour accroître l'efficacité des programmes de formation et des documents d'information du gouvernement du Canada, des témoins ont proposé des partenariats entre les gouvernements fédéral-territoriaux et des collectivités du Nord.

Par exemple, Colleen Dupuis, de Tourisme Nunavut, a proposé que le gouvernement du Canada conçoive des documents de formation spécialisée pour les entrepreneurs œuvrant dans des secteurs jugés prioritaires pour les programmes nationaux. En ce qui concerne la formation pour la création d'entreprises dans le secteur du tourisme, M<sup>me</sup> Dupuis a proposé la formation de pourvoyeurs et de guides spécialisés, ainsi qu'une formation relative à la conduite d'embarcations et à l'accueil de touristes étrangers.

---

128 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1625.

Vu la nécessité d'accroître le niveau de connaissances générales des entrepreneurs dans le Nord au sujet du démarrage d'entreprises et compte tenu du manque d'instruction formelle à cet égard, le Comité recommande les mesures suivantes :

#### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones du Nord pour faciliter la création de programmes de formation et de documents d'information à l'intention des entrepreneurs désireux de démarrer et d'exploiter une entreprise, en particulier dans les secteurs considérés comme des priorités nationales.**

#### **6.4.5. Pratiques de communication efficace**

Des témoins ont fait observer que le succès limité de certains programmes, idées et initiatives résulte en grande partie d'une mauvaise communication entre les intéressés. Par exemple, il n'est pas rare que les programmes des différents ordres de gouvernement et les efforts des collectivités se recoupent parce qu'on connaît mal les programmes d'éducation et les programmes relatifs au marché du travail qu'offrent les gouvernements à l'intention des habitants du Nord.

Il est nécessaire que les étudiants autochtones soient au fait des possibilités et des programmes que leur offrent les gouvernements, par exemple les programmes qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail et de gagner un revenu pendant qu'ils font des études, ou encore des programmes qui leur offrent des possibilités de financement, notamment des bourses, une aide pour la garde d'enfants ou des allocations de subsistance. Quant aux entreprises, elles doivent savoir s'il existe des projets de partenariat ou des fonds offerts dans le cadre de programmes qui ont pour but de stimuler la participation des Autochtones à des programmes d'apprentissage ou d'encadrement. La communication efficace entre ces parties garantirait la bonne mise en œuvre des programmes d'éducation et de formation professionnelle dans le Nord. Le Comité partage le point de vue des témoins et recommande donc :

#### **Recommandation 18**

**Que le gouvernement du Canada renforce sa collaboration avec les gouvernements territoriaux, les établissements d'enseignement et les entreprises pour élaborer des plans de communication coordonnés au sujet des programmes et des services d'éducation et de formation professionnelle offerts dans les territoires.**



## 7. NIVEAU DE VIE

### 7.1 Santé et coût de la vie

[L]e gouvernement fédéral doit reconnaître que les enfants ne peuvent pas apprendre efficacement quand ils sont entassés dans des maisons surpeuplées, quand ils n'ont pas accès à des soins de santé et à des soins dentaires de base, et quand ils n'ont pas accès à des aliments nutritifs à un prix abordable<sup>129</sup>.

Mary Lou Cherwaty, Fédération du travail des Territoires du Nord

Selon les témoins, les Autochtones du Nord sont généralement en moins bonne santé et vivent dans de moins bonnes conditions que les Canadiens non autochtones, particulièrement dans les territoires qui comptent une forte population autochtone, comme au Nunavut, un point de vue que confirment nombre d'études et de statistiques. Par exemple, comme le montre le tableau 7.1, les habitants du Nunavut, dont 85 % sont inuits, ont une espérance de vie de 10 ans plus courte que l'ensemble de la population canadienne. De même, l'incidence des maladies infectieuses, dont la tuberculose, de la mortalité adulte et infantile, et du suicide est beaucoup plus marquée au Nunavut.

**Tableau 7.1 : Indicateurs de santé choisis**

Indicateur	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Canada
Espérance de vie (années)				
Hommes	75,0	73,7	66,6	77,1
Femmes	80,5	78,1	70,0	82,1
Tuberculose (par 100 000)	5,2	21,1	108,0	5,2
Mortalité (par 100 000)				
Infantile	6,6	7,6	15,0	5,3
Adulte	768,6	816,3	1 183,3	605,2
Suicide (par 100 000)	18,5	20,8	80,2	11,3

Source : T. Kue Young et Peter Bjerregard, dir., *Health Transitions in Arctic Populations*, 2008, tableau 3.2.

Même si les diverses inégalités en matière de santé des Autochtones du Nord sont probablement attribuables à une multitude de facteurs, nombre de témoins ont souligné que les conditions socioéconomiques jouent un rôle important dans l'état de santé. Par exemple, certains ont mentionné, outre la santé, d'importants écarts au chapitre du revenu personnel et du niveau d'instruction, comme on l'explique à la section 6.

129 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1810.

Mary Lou Cherwaty, de la Fédération du travail des Territoires du Nord, a mis en évidence des liens concrets entre la mauvaise santé et la pénurie de logements dans le Nord :

L'une des conséquences les plus désastreuses de la pénurie de logements est la mauvaise santé. À l'échelle nationale, 8 Canadiens sur 10 avaient accès à un médecin en 2008. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le pourcentage baissait de moitié, et au Nunavut, seulement 1 résident sur 10 avait accès à un médecin. Dans les deux territoires, le taux de mortalité infantile est beaucoup plus élevé et l'espérance de vie des enfants qui survivent est beaucoup plus basse que les moyennes nationales. Les gens du Nord, en particulier les Autochtones et les Inuits, sont confrontés à des problèmes de santé qui les placent sur un pied d'égalité avec les régions les plus pauvres de la planète<sup>130</sup>.

Le surpeuplement des logements dans le Nord peut engendrer un cycle de dépendance en raison des répercussions éventuelles sur la santé et les conditions sociales, et entraver, ainsi, la participation à la vie économique. Comme l'a expliqué Thomas Berger en 2006, dans le *Rapport final du conciliateur sur Le projet Nunavut* :

Imaginez les difficultés de réussir d'un étudiant qui tente de faire ses devoirs avec 12 ou 13 autres personnes dans la maison (en moyenne, la moitié d'entre eux étant des enfants), ayant une chambre à coucher où deux, trois ou même quatre personnes dorment. Le climat du Nunavut impose que ces minuscules maisons soient fermées étanchement pour les protéger contre le froid pendant peut-être huit mois au cours de l'année. Il y a dans presque toutes les maisons au moins une personne qui fume, le chauffage au mazout peut produire de l'oxyde de carbone et d'autres substances polluantes<sup>131</sup>.

Pour les raisons susmentionnées, le Comité estime que la situation du logement dans le Nord, en particulier au Nunavut, mérite qu'on s'y attarde.

### 7.1.1 Logement

Selon Statistique Canada, les logements comptant plus d'une personne par pièce, une mesure courante du surpeuplement, sont plus nombreux dans les collectivités du Nord plus éloignées, où la population autochtone tend à être plus dense. Comme le montre le tableau 7.2, les régions en périphérie des capitales des territoires du Nord et le Nunavut en entier affichent, de loin, la plus forte incidence de surpeuplement.

---

130 *Ibid.*, 1815.

131 Thomas R. Berger, *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, Rapport final du conciliateur, Le projet Nunavut*, 1<sup>er</sup> mars 2006.



**Tableau 7.2 : Proportion de logements comptant plus d'une personne par chambre**

%	Autochtones	Population générale
Canada	4,2	1,5
Yukon	2,6	1,5
Whitehorse	1,7	1,0
Ross River	9,5	n.d.
T.N.-O.	7,1	4,6
Yellowknife	2,1	2,3
Première nation Gameti	30,8	28,6
Nunavut	22,7	18,0
Iqaluit	11,6	6,7
Kugaaruk	50,0	44,4

Source : Statistique Canada, *Recensement de 2006*.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) fournit des indicateurs plus exhaustifs des besoins impérieux en matière de logement, établis selon les données du *Recensement de 2006* de Statistique Canada. Comme le montre le tableau 7.3, trois facteurs caractérisent les besoins impérieux en matière de logement : abordabilité (coût par rapport au revenu du ménage avant impôt), taille (nombre d'occupants partageant une chambre), et qualité (aucune réparation majeure requise)<sup>132</sup>.

---

132 Pour obtenir des définitions plus détaillées, voir SCHL, « Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 3 – Qualité, taille et abordabilité du logement au Canada, 1991-2006 », *Le Point en recherche*, 2009.

**Tableau 7.3 : Proportion des ménages ayant des besoins impérieux de logement, Yukon, 2006**

%	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Canada
<b>Ménage non autochtone</b>	13,9	9,0	12,9	12,4
<b>Ménage autochtone</b>	24,5	26,2	44,1	20,4
<b>Tous les ménages</b>	16,3	17,4	37,2	12,7
Non conforme à la norme d'abordabilité	8,7	6,1	4,7	9,1
Non conforme à la norme relative à la taille	1,2	3,0	16,2	0,6
Non conforme à la norme relative à la qualité	3,0	4,5	7,3	0,6
Non conforme à plus d'une norme	3,4	3,9	9,0	2,4

Source : SCHL, *Conditions de logement et besoins impérieux en matière de logement*<sup>133</sup>.

De tous les territoires, c'est le Nunavut qui connaît les pires résultats pour ce qui est de l'ensemble des besoins impérieux de logement, mais ces besoins sont essentiellement liés à la taille des logements — surpeuplement — plutôt qu'à l'abordabilité ou à la qualité. En effet, au chapitre de l'abordabilité, le Nunavut fait meilleure figure que le Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest, voire l'ensemble du Canada.

Selon les chiffres de la SCHL reproduits au tableau 7.4, plus de la moitié des logements au Nunavut sont subventionnés ou appartiennent à l'État. Par comparaison, seulement 15 % des logements dans les Territoires du Nord-Ouest appartiennent à l'État en moyenne<sup>134</sup>. Étant donné que le revenu médian par habitant au Nunavut, incluant les transferts gouvernementaux, étant inférieur à celui d'autres territoires (voir le tableau 7.4), on peut conclure que l'abordabilité relative du logement dans ce territoire est attribuable au grand nombre de logements sociaux à coûts modiques. Les logements sociaux au Nunavut sont gérés par le gouvernement territorial, par le biais de la Société d'habitation du Nunavut (SHN).

133 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Conditions de logement et besoins impérieux en matière de logement*.

134 Selon le Bureau de la statistique des Territoires du Nord-Ouest, même si l'incidence moyenne du logement social dans les Territoires du Nord-Ouest est relativement faible, les taux sont plus élevés dans les collectivités plus éloignées.

**Tableau 7.4 : Revenu brut des ménages et logements sociaux par territoire, 2005**

dollars courants	Yukon	T.N.-O.	Nunavut
Revenu médian (\$)¹	79 137	93 875	63 523
Revenu moyen (\$)¹	86 970	104 244	79 770
N <sup>bre</sup> moyen de personnes¹	3,0	3,4	4,4
N <sup>bre</sup> moyen de bénéficiaires à revenu¹	2,2	2,4	2,5
Incidence du logement social²	n.d.	15 %	54 %

1. Source : Statistique Canada, *Recensement de 2006*.

2. Source : Bureaux de la statistique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest; SCHL, *La location au Nunavut*, Fiches de renseignements provinciales et territoriales; les logements du personnel gouvernemental sont exclus; « n.d. » signifie non disponible.

En mai 2008, la vérificatrice générale du Canada a publié un rapport sur les activités de la Société d'habitation du Nunavut, plus particulièrement sur le surpeuplement des logements au Nunavut. Voici ce qu'elle a constaté :

- En 2006, dans le cadre de l'accord sur le logement dans le Nord, le gouvernement fédéral a versé au Nunavut 200 millions de dollars pour construire de nouveaux logements abordables. Le gouvernement du Nunavut prévoit consacrer cet investissement clé à la construction d'environ 725 unités de logement abordables d'ici à 2010. Cet investissement représente environ 10 % du montant de 1,9 milliard de dollars qui a été jugé nécessaire selon le plan d'action en matière de logement<sup>135</sup>.

Le gouvernement fédéral a fourni 100 millions de dollars supplémentaires à la Société d'habitation du Nunavut (SHN) en 2009, ce qui, selon Lori Kimball, directrice générale financière de la SHN, servira à construire 285 logements. Elle a ajouté ce qui suit :

- La SHN a estimé en novembre 2009 que, d'après le taux de croissance de la population, il faudrait construire quelque 300 logements par année uniquement pour faire contrepoids à la croissance; au rythme où avance la construction à l'heure actuelle, nous ne suivons même pas le taux de croissance de la population, et c'est sans parler de la nécessité de combler le manque actuel [des 3 000 logements mentionnés dans le plan d'action de 10 ans pour le logement au Nunavut]<sup>136</sup> ».

135 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008*.

136 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1535. Faisant suite à une entente entre le gouvernement du Canada et Nunavut Tunngavik Incorporated, le *Plan d'action de dix ans du Nunavut en matière de logement* s'attaque aux besoins impérieux en matière de logement au Nunavut.

Le rapport de la vérificatrice générale de mai 2008 considère aussi comme préoccupante la question de l'entretien des logements sociaux existants<sup>137</sup>. Selon la Société d'habitation du Nunavut, quelque 60 % de son budget de base d'environ 180 millions de dollars par an, fourni par le gouvernement du Nunavut, la Fiducie pour le logement dans le Nord et la SCHL, va aux 25 organismes locaux d'habitation pour le fonctionnement et l'entretien du parc de logements sociaux du Nunavut. La représentante de la Société qui a témoigné devant le Comité a dit que ce parc compte quelque 4 200 unités de logement, dont l'entretien coûte annuellement environ 22 000 \$ chacun. En raison de ces coûts, et vu l'offre croissante de logements et les fonds annuels limités ou en baisse, il deviendra de plus en plus difficile de garder et d'entretenir des logements publics abordables au Nunavut<sup>138</sup>, selon Patsy Owljoot, présidente par intérim de la Société d'habitation du Nunavut :

[U]n nombre sans précédent de projets de construction sont en cours partout sur le territoire; cependant, peu de fonds ont été consacrés à l'amélioration de l'infrastructure des collectivités au niveau communautaire<sup>139</sup>.

Dans son rapport de mai 2008, la vérificatrice générale soulignait entre autres que la SHN ne dispose d'aucun système coordonné qui lui permettrait de veiller à la prestation efficace et opportune du logement social au Nunavut. Pour surmonter cette difficulté, la vérificatrice générale a recommandé ce qui suit :

La Société d'habitation du Nunavut devrait finaliser dans les meilleurs délais sa stratégie globale à l'égard du logement. Dans cette stratégie, elle devrait décrire clairement comment elle prévoit répondre à long terme aux besoins de logement de tous les Nunavummiut dans le cadre des programmes et des services existants. Elle devrait également intégrer ces plans dans son plan d'entreprise<sup>140</sup>.

Cette recommandation fait écho aux conclusions d'autres vérifications des sociétés d'habitation des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sur les besoins de logement. Même si la pénurie de logements dans ces deux territoires n'est pas aussi aiguë qu'au Nunavut, le Comité estime qu'elle est préoccupante pour ce qui est de stimuler le développement économique du Nord. En conséquence, le Comité est d'avis qu'une stratégie coordonnée en matière de logement dans le Nord s'impose et recommande ce qui suit :

---

137 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008*.

138 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1540; selon la Société d'habitation du Nunavut, le financement de la SCHL « va diminuer [au rythme d'environ 3 ou 4 millions de dollars par an] et prendra fin en 2037 ».

139 *Ibid*, 1445.

140 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008*.

## Recommandation 19

**Que le gouvernement du Canada, pour suivre l'évolution des besoins en matière de logement dans le Nord, envisage de fournir de nouveaux fonds aux gouvernements territoriaux et autochtones afin de combler une bonne partie des lacunes au chapitre des besoins impérieux en matière de logement dans le Nord.**

### 7.2 Coût de la vie

[Le coût de la vie force les résidents] à choisir entre un niveau de vie moins élevé dans leur communauté au Nunavut et le mode de vie meilleur qu'ils pourraient avoir en allant s'établir dans le sud du Canada.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

Le coût de la vie fait référence à ce qu'il en coûte pour maintenir un niveau de vie donné, à un endroit et à un moment donnés. Il est généralement plus élevé dans les collectivités dispersées et isolées que chez les populations urbaines plus denses — selon la mesure du coût de la vie différentiel<sup>141</sup>. Comme le montre le tableau 7.5, comparativement à Edmonton (une ville généralement utilisée comme base pour les comparaisons du coût de la vie avec d'autres régions du Canada), le coût de la vie différentiel montre que le panier de produits et services coûte 1,5 fois plus cher au Nunavut, 1,3 fois plus cher au Yukon et 1,2 fois plus cher dans les Territoires du Nord-Ouest. De même, par rapport à la moyenne provinciale, les dépenses par habitant consacrées au transport et aux communications sont de quatre à six fois plus élevées dans les territoires.

---

141 Statistique Canada définit le coût de la vie différentiel comme étant « la relation qui existe, à un moment donné, entre le prix d'un ensemble déterminé de biens et services à un endroit isolé donné et le prix du même ensemble de biens et services observé dans une des sept villes canadiennes choisies comme point de comparaison » – dans ce cas-ci, Edmonton. Pour plus d'information, voir Statistique Canada, [Indices sur les postes isolés \(Indices d'indemnité de vie chère\)](#).

**Tableau 7.5 : Mesures choisies de dispersion, coûts de transport et revenu médian des ménages après impôt dans les territoires, comparativement à la moyenne provinciale**

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Moyenne provinciale
Population non influencée par une agglomération de recensement (en %)	25	66	80	15
Dépenses en transport et communications (en \$ par habitant)	3 476	2 279	2 647	564
Dépenses publiques générales (en \$ par habitant)	2 394	2 207	4 461	270
Coût de la vie différentiel	126	123	146	
Revenu médian des ménages après impôt	52 812 (97)	67 439 (124)	53 195 (98)	54 448*

Sources : Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, « [Annexe 2: Indications des besoins en dépenses et des coûts de prestation des services publics dans les territoires](#), » dans *Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*, mai 2006; Statistique Canada, recensement de 2006 (remarque : les chiffres entre parenthèses sur la ligne du revenu médian après impôt indiquent le ratio entre le revenu dans les territoires et la moyenne provinciale (\* c'est-à-dire Edmonton, car le coût de la vie différentiel est fondé sur cette ville).

Si l'on compare le coût de la vie et le revenu médian des ménages après impôt dans chaque territoire, comme le montre le tableau 7.5, on constate que le coût de la vie plus élevé dans le Nord est compensé par un revenu disponible supérieur uniquement dans les Territoires du Nord-Ouest, surtout à Yellowknife<sup>142</sup>; au Yukon et au Nunavut, le revenu après impôt est quelque peu inférieur à ce qu'il est à Edmonton, ville servant de base de comparaison<sup>143</sup>.

Les sections qui suivent décrivent quelques-uns des principaux encouragements proposés par le gouvernement du Canada pour stimuler le développement économique du Nord en réduisant le coût de la vie de ses habitants; ces mesures peuvent par ailleurs permettre d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre spécialisée dans le Nord en facilitant la mobilité des travailleurs entre les provinces et territoires.

---

142 Selon les données du recensement de 2006, le revenu médian des ménages après impôt à Yellowknife était de 84 454 \$, soit environ 1,6 fois plus élevé qu'à Edmonton, tandis que dans les collectivités plus isolées des Territoires du Nord-Ouest, le revenu était inférieur à ce qu'il était à Edmonton.

143 Point de comparaison utilisé pour établir le coût de la vie différentiel.

## 7.2.1 Déduction pour les habitants de régions éloignées

La Déduction pour les habitants de régions éloignées (DHRE), mentionnée à l'article 110.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, vise à attirer les travailleurs spécialisés dans les collectivités isolées du Nord en les indemnisant pour les coûts additionnels occasionnés par la vie dans ces régions. Deux déductions fiscales sont proposées aux personnes qui habitent dans la zone nordique, ce qui comprend les territoires, pendant une période minimale de six mois :

- Une déduction de base pour la résidence de 8,25 \$ par jour, par personne<sup>144</sup>;
- Une déduction supplémentaire pour la résidence de 8,25 \$ par jour si la personne a occupé et entretenu une habitation<sup>145</sup>, si elle est la seule à demander le montant de base pour cette habitation et pour cette période de résidence;
- Une déduction pour les avantages relatifs aux voyages tirés d'un emploi pour chaque voyage effectué pour recevoir des services médicaux, et pour un maximum de deux voyages par membre du ménage par année pour d'autres raisons.

Marc-André Pigeon, du Service d'information et de recherche parlementaires, a avancé un argument de développement économique en faveur des encouragements à l'établissement et au travail dans les régions nordiques et éloignées :

Dans les régions nordiques et les régions éloignées, le travail est généralement concentré dans [...] [l]es secteurs [qui] ont une activité soit saisonnière soit conjoncturelle, si bien que la demande de main-d'œuvre est sporadique. S'ils bénéficient d'un traitement fiscal privilégié (c.-à.-d. : d'allègements d'impôt), les employeurs peuvent plus facilement recruter et retenir la main-d'œuvre, dont le gros provient des régions plus peuplées du Sud [...] Les encouragements d'ordre fiscal peuvent également inciter les travailleurs moins spécialisés à demeurer dans ces régions pendant la saison creuse ou le cycle de ralentissement économique [...]<sup>146</sup>

Même si les témoins ont généralement accueilli favorablement les efforts visant à augmenter les indemnités au titre de la DHRE en 2008 — le gouvernement fédéral ayant haussé la déduction pour résidence de 10 %, soit de 7,50 \$ à 8,25 \$ en 2008 —, la plupart

---

144 La déduction pour la résidence a été majorée de 10 % en 2008, passant de 7,50 \$ à 8,25 \$ par jour.

145 Selon le formulaire T2222 de l'Agence du revenu du Canada, *Déductions pour les habitants de régions éloignées*, une habitation est « un logement complet et distinct qui comporte une cuisine, une salle de bains, une chambre à coucher et une entrée privée. Il peut s'agir d'une maison, d'un appartement, d'une maison mobile ou d'un autre logement de ce genre, dans lequel une personne, de façon habituelle, dort et prend ses repas. Sont exclus les baraques, les dortoirs et les chambres d'hôtel ou de pension. »

146 Marc-André Pigeon, *Déductions fédérales pour les habitants de régions éloignées*, Division de l'économie, Service d'information et de recherche parlementaires, 28 janvier 2004.

ont indiqué qu'il faut faire davantage pour corriger de manière satisfaisante les problèmes de coût de la vie auxquels font face les habitants qui vivent et travaillent dans le Nord. En particulier, les témoins ont dit au Comité que la déduction pour la résidence devrait être majorée.

Par exemple, Mary Lou Cherwaty, présidente de la Fédération du travail des territoires du Nord, a proposé de hausser d'au moins 50 % la DHRE pour contrebalancer la TPS sur les produits de base, qui coûtent généralement plus cher dans le Nord qu'ailleurs au Canada<sup>147</sup>.

Diverses autres organisations ont suggéré des moyens semblables de modifier la DHRE pour qu'elle soit mieux adaptée aux réalités du Nord. Le Forum économique du Nunavut, par exemple, a proposé ce qui suit<sup>148</sup> :

- Fournir un redressement forfaitaire correspondant à l'inflation cumulative depuis l'instauration de la DHRE, en 1987, et pleine indexation par la suite.
- Pour le travail dans les régions du Grand Nord canadien, afin de tenir compte du coût de la vie plus élevé, fournir une indemnité supplémentaire à la DHRE équivalant à la prime d'éloignement versée aux employés fédéraux<sup>149</sup>.
- Augmenter l'indemnité de la DHRE pour les travailleurs à faible revenu qui touchent moins que la déduction maximale pour la résidence<sup>150</sup> et indemniser ceux qui n'obtiennent de leur employeur aucun avantage relatif aux voyages<sup>151</sup>.
- Hausser les limites d'admissibilité à certains programmes fédéraux (p. ex. le crédit pour TPS, la prestation fiscale pour enfants) pour les travailleurs du Nord de sorte que les petits salariés, dont le revenu est relativement

---

147 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1815; et *Déclaration de la Fédération du travail des Territoires du Nord* au Comité, 19 novembre 2009, p. 5.

148 Forum économique du Nunavut, *The Northern Residents Tax Deduction: A Discussion Paper*, 11 octobre 2007.

149 Pour plus de renseignements, consulter : Conseil national mixte, *Directive sur les postes isolés et les logements de l'État*, 1<sup>er</sup> août 2007.

150 Étant donné que la déduction pour la résidence équivaut au moindre de 16,50 \$ par jour de travail (p. ex. 365) et de 20 % du revenu net, les travailleurs à faible revenu qui touchent moins de 30 112,50 \$ par année obtiendraient moins que la déduction maximale actuelle de 6 022,50 \$.

151 Étant donné que le revenu est, en moyenne, plus élevé chez les travailleurs des territoires, les niveaux de revenu qui s'approchent du seuil de la pauvreté dans le Nord peuvent être supérieurs aux seuils d'admissibilité fixés pour certains programmes gouvernementaux à l'échelle nationale.



supérieur à celui d'autres travailleurs au Canada, continuent de toucher ces prestations.

- Fournir des prestations supplémentaires en vertu de la DHRE afin d'égaliser les revenus nets dans les régions du Nord et du Sud. En effet, le système d'impôt progressif fait en sorte que les travailleurs du Nord paient plus d'impôts, car leurs revenus sont relativement plus élevés qu'ailleurs au Canada.

Le Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer la DHRE pour qu'elle compense de manière plus juste les coûts de la vie et du travail dans le Nord. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

### **Recommandation 20**

**Que le gouvernement du Canada, dans le but de faciliter le développement de l'économie du Nord en attirant et en conservant une main-d'œuvre spécialisée, envisage d'améliorer la Déduction pour les habitants de régions éloignées de sorte qu'elle compense pleinement les coûts de la vie des habitants du Nord, et d'adopter une politique pour rendre universelle la partie allouée aux voyages de la Déduction pour les habitants de régions éloignées.**

### **7.2.2 Programme Nutrition Nord Canada**

Le 21 mai 2010, le gouvernement du Canada a lancé la mise en œuvre graduelle du programme Nutrition Nord Canada, lequel remplacera le programme Aliments-poste dont la fin est prévue pour le 31 mars 2011. Ce nouveau programme a pour but de rendre les aliments sains plus accessibles et abordables pour les Canadiens qui vivent dans les collectivités isolées du Nord. Le nouveau programme, qui se déroulera par phases à compter du 3 octobre 2010, fait suite à la révision du programme Aliments-poste amorcée en novembre 2006.

Comme l'a annoncé le gouvernement fédéral, le nouveau programme passe d'une approche de subvention au transport à un modèle axé sur le commerce de détail et vise à « simplifier la chaîne d'approvisionnement et [à] réduire la manutention des aliments frais destinés au Nord<sup>152</sup> ». La nouvelle structure de livraison du programme repose principalement sur une évaluation des options proposées dans un rapport intérimaire d'AINC, paru en mars 2009<sup>153</sup>.

---

152 AINC, *Document d'information*, Communiqué de presse, 21 mai 2010.

153 Pour plus de renseignements sur le processus de révision du programme Aliments-poste, consulter : AINC, *Examen du programme Aliments-poste – Rapport provisoire*, Direction générale de la dévolution et des relations territoriales, mars 2009.

Le gouvernement fédéral envisage de fournir des fonds directement aux détaillants et aux grossistes qui expédient déjà de grandes quantités de nourriture et de produits dans le Nord, d'après le poids des aliments admissibles expédiés à chaque collectivité. Selon AINC, subventionner les détaillants « leur permettra de négocier le meilleur prix possible pour leur clientèle<sup>154</sup> ». Au chapitre de la responsabilisation et de la transparence, AINC précise que le nouveau programme « exiger[a] que les détaillants prouvent qu'une subvention est accordée aux consommateurs » par le biais d'un système de traitement des demandes permettant de vérifier les factures et les documents d'expédition, de vérifications et de contrôles financiers<sup>155</sup>.

Selon le témoignage de Patrick Borbey, représentant d'AINC :

Le nouveau modèle [...] instaurera une concurrence et des forces de marché qui permettront d'acheminer les aliments vers les collectivités admissibles d'une manière plus efficace et efficiente [...] AINC accordera la subvention directement aux détaillants et aux grossistes, qui établiront leur propre chaîne d'approvisionnement pour le transport des aliments vers les collectivités admissibles. Ils pourront ainsi négocier de meilleurs prix pour leurs clients et mieux contrôler la qualité<sup>156</sup>.

AINC définit ainsi les principales caractéristiques de Nutrition Nord Canada :

- Une liste d'admissibilité révisée qui favorise la subvention des denrées périssables les plus nutritives, dont les aliments traditionnels du commerce, et qui fait la promotion de moyens de transport plus rentables;
- La conservation des commandes personnelles, qui permettra d'établir un certain degré de concurrence chez les détaillants du Nord et d'offrir de la souplesse aux consommateurs ayant des besoins alimentaires spéciaux;
- Des moyens de transport moins coûteux pour les denrées non périssables et les articles non alimentaires; une plus grande participation de Santé Canada par l'intermédiaire d'initiatives communautaires de promotion de la santé;
- La création d'un conseil consultatif pour améliorer la gouvernance du programme;
- Une plus grande transparence en ce qui a trait à la subvention, ce qui se traduira par la responsabilisation des parties concernées<sup>157</sup>.

---

154 *Ibid.*

155 *Ibid.*

156 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 15 juin 2010, 1535.

157 AINC, *Document d'information*, Communiqués de presse, 21 mai 2010.

Au cours de la période précédant la création du programme Nutrition Nord Canada, diverses organisations ont fait valoir au Comité leurs préoccupations face aux répercussions de la modification des mécanismes de livraison sur les habitants du Nord. Des détaillants tels qu'Edward Kennedy, de la North West Company, ont déclaré que la création d'une subvention au détail, et les mécanismes de reddition de compte connexes, augmenteront les coûts et la complexité de leurs activités commerciales, en raison des exigences en matière de suivi et de rapports<sup>158</sup>.

Peu après l'annonce du nouveau programme, des groupes autochtones ont exprimé les craintes suivantes :

- Les collectivités isolées du Nord auront accès à moins d'aliments nutritifs abordables en raison de l'élimination de points d'entrée de la nourriture dans les grands centres urbains. Comme l'a expliqué le député de Vuntut Gwitchin, Darius Elias, « il y a un détaillant de produits alimentaires à Old Crow [...] l'accès à des aliments variés envoyés par la capitale est donc la seule option réaliste<sup>159</sup> ».
- La liste des produits alimentaires admissibles à la nouvelle subvention au détail ne tient pas compte des habitudes alimentaires traditionnelles des Autochtones du Nord, les aliments entrant dans la préparation de mets traditionnels, comme le bannock, qui contient du saindoux, ne seront pas admissibles à la subvention majorée. Comme l'a expliqué Jose Kusugak : « [...] les aliments comme le bannock et le pain de mer font partie du régime alimentaire de nombreux Inuits, en particulier lorsqu'ils vont à la chasse et en camping<sup>160</sup> ».
- Le fait que les subventions ne s'appliquent qu'aux produits traditionnels produits dans le commerce aura un effet négatif sur les pratiques traditionnelles des Autochtones du Nord, puisqu'elles ne procureront aucun des avantages découlant du troc d'aliments entre familles autochtones. Comme l'a mentionné Paul Kaludjak, président de Nunavut Tunngavik Incorporated : « j'espère que la subvention élargira cette possibilité et nous aidera à procurer de la nourriture traditionnelle à nos familles qui en ont besoin<sup>161</sup> ».

---

158 Comité, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1535.

159 « MLAs Endorse Food Mail Program », *Whitehorse Daily Star*, 13 mai 2009. [traduction]

160 « Food for Thought », *Northern News Services Nunavut*, 21 juin 2010. [traduction]

161 « Nutrition North Program Worries Some Retailers », *CBC News*, 25 mai 2010. [traduction]

En réponse à ces préoccupations, les responsables d'AINC ont généralement déclaré qu'ils collaboreraient avec les habitants du Nord, principalement par l'intermédiaire du Conseil consultatif du programme Nutrition Nord, pour régler les problèmes découlant du nouveau programme.

Dès que le programme Nutrition Nord Canada se mettra en branle, le Comité est d'avis qu'il est important que le gouvernement du Canada fournisse des rapports d'étape réguliers sur les efforts déployés pour régler les problèmes en suspens exprimés par les différents intervenants. Aussi, le Comité recommande :

#### **Recommandation 21**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires et les intervenants pour tenter de régler promptement les questions en suspens exprimées par les habitants du Nord à propos de la livraison d'aliments nutritifs. En outre, à mesure que le nouveau programme se mettra en branle, le gouvernement du Canada devrait produire un rapport public biennal montrant les répercussions du nouveau programme sur l'accès à des aliments nutritifs pour les habitants du Nord.**

## 8. GOUVERNANCE

---

Le concept de la gouvernance, un élément clé du développement économique des territoires du Nord, prend diverses formes et fait intervenir de nombreuses parties, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada. Pour les besoins du présent rapport, et conformément aux témoignages, ce concept englobe les accords sur les revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale, les régimes de réglementation, le transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources et les accords fiscaux.

### 8.1 Revendications territoriales globales et autonomie gouvernementale

[L]e contrôle de la prise de décision est un élément essentiel au développement économique [...] Quand c'est un organisme à l'extérieur d'une nation indigène qui prend les décisions, le développement économique est voué à l'échec.

Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés Lutsel K'e,  
Dénés de l'Akaiicho visés par le Traité n° 8

Dans les régions où les droits territoriaux des Autochtones n'ont pas été reconnus au moyen d'un traité ou d'autres dispositions légales, des revendications territoriales globales sont négociées. Les traités modernes établissent les rapports entre le signataire autochtone, le gouvernement territorial compétent et le gouvernement du Canada. Ils visent à améliorer le mieux-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones, tout en fournissant à tous les signataires une assise commune pour le développement profitable et durable, et l'utilisation des ressources et des terres ancestrales des Autochtones.

#### 8.1.1 Établissement des accords

L'élaboration d'une politique moderne sur les revendications territoriales remonte à l'arrêt historique Calder, en 1973, lorsque la Cour suprême du Canada a reconnu l'existence du titre autochtone dans la loi canadienne. Par la suite, les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones ont été reconnus et affirmés au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée en 1983 pour affirmer de manière explicite que cette protection s'étendait aux ententes modernes sur les revendications territoriales<sup>162</sup>.

Les ententes d'autonomie gouvernementale sont des accords de partage des pouvoirs conclus entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones

---

162 Pour obtenir une description exhaustive des revendications territoriales globales, consulter : Mary C. Hurley, *Règlement des revendications territoriales globales*, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, PRB-09-16-f, 21 septembre 2009.

relativement à la législation et à l'administration des services sociaux. Elles reconnaissent la compétence des gouvernements autochtones en matière d'éducation, de santé, de justice et de services sociaux<sup>163</sup>. En 1995, l'acceptation politique générale du concept a amené le gouvernement fédéral à reconnaître le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35. Selon cette nouvelle politique, les droits à l'autonomie négociés pourraient être protégés par l'article 35 en tant que droits issus de traités, dans les nouveaux traités, dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales globales ou dans des ajouts à des traités existants, mais ils pourraient aussi être mis en application autrement que dans des traités. La politique énonçait différentes approches de l'autonomie gouvernementale pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et stipulait que les gouvernements provinciaux et territoriaux devaient être parties à l'entente si la question visée relevait de leur compétence<sup>164</sup>.

Étant donné que les ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale établissent les droits en matière de gouvernance sur des questions comme la propriété des terres et l'utilisation des ressources, elles sont importantes pour le développement économique. Elles fournissent en effet un degré de certitude et de prévisibilité aux entreprises, à l'industrie, aux collectivités et aux gouvernements. Presque toutes les terres dans les territoires du Nord font l'objet d'ententes, conclues ou en cours de négociation, sur des revendications territoriales.

On dénombre actuellement 16 règlements de revendications territoriales globales dans les territoires du Nord, dont ceux-ci (voir le tableau C-2 de l'annexe C pour plus de détails sur ces ententes) :

- La Convention définitive des Inuvialuit, Arctique de l'Ouest (1984);
- L'Entente sur les revendications territoriales globales avec les Gwich'in (1992), partie Nord-Ouest des Territoires du Nord-Ouest et partie Nord-Est du Yukon;
- L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993), Arctique de l'Est;
- L'Accord-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yukon (1993), aux termes duquel 11 des 14 bandes indiennes ont conclu des ententes;

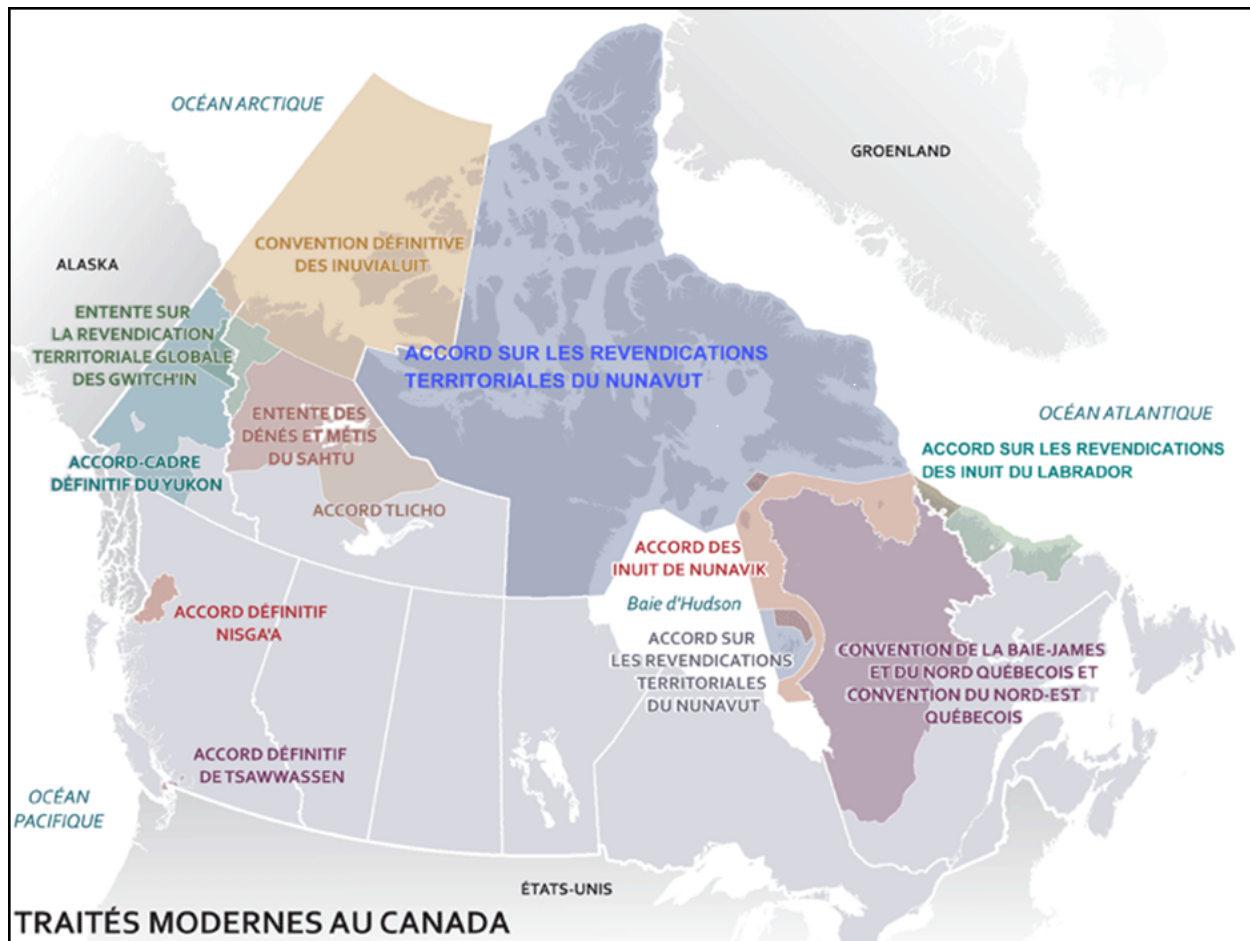
---

163 Stephanie Irlbacher Fox, *Governance in Canada's Northwest Territories: Emerging Institutions and Governance Issues*, University of Cambridge, Angleterre, et Yellowknife, T.N.-O.; présentation à la réunion publique de 2004 du Northern Research Forum : *The Resilient North—Human Responses to Global Change*.

164 Pour plus de renseignements sur l'élaboration d'ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, consulter : Mary C. Hurley, *L'autonomie gouvernementale des Autochtones*, Service d'information et de recherche parlementaires, PRB-09-16-f, 15 décembre 2009.

- L'entente avec les Dénés et Métis du Sahtu, portant sur la vallée du Mackenzie des Territoires du Nord-Ouest (1994);
- L'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec le peuple Tlicho (2003), région de North Slave des Territoires du Nord-Ouest.

**Figure 8.1 : Traités modernes au Canada**<sup>165</sup>



Des ententes sur les revendications territoriales ont été conclues avec la majorité des peuples autochtones dans les territoires du Nord, mais ces ententes ont créé différents degrés de contrôle et types d'arrangements avec les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. Globalement, ces ententes exigent des collectivités autochtones visées qu'elles renoncent à une partie de leurs droits ou revendications sur

165 La carte est tirée d'AINC, *Note d'information générale sur les politiques du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales et état actuel des négociations*.

des parcelles de terres ancestrales en échange d'une indemnisation monétaire par le fédéral et d'autres dispositions sur les questions suivantes :

- propriété et utilisation des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris les ressources souterraines;
- gestion des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris la faune aquatique et terrestre;
- exploitation des ressources halieutiques et fauniques;
- protection et évaluation de l'environnement;
- développement économique;
- emploi;
- contrats du gouvernement;
- transferts de capital;
- redevances sur le développement des ressources;
- ententes sur les répercussions et les avantages;
- parcs et zones de conservation;
- épanouissement culturel et social;
- poursuite de l'application des fonds et programmes s'adressant aux Autochtones;
- dans certains cas, ententes d'autonomie gouvernementale et de gouvernement populaire.

La mesure dans laquelle les ententes sur les revendications territoriales globales sont mises en œuvre, et les circonstances dans lesquelles elles sont négociées diffèrent toutefois au sein des régions visées.

Au Yukon, le gouvernement territorial assume la plupart des pouvoirs de nature provinciale, dont le contrôle de l'utilisation des terres et des ressources, et la plupart des Premières nations exercent des pouvoirs d'autonomie gouvernementale visant à faciliter le développement économique de leurs terres. En particulier, les Premières nations du Yukon qui s'autogouvernent ont compétence sur les municipalités, en plus d'exercer nombre des pouvoirs du gouvernement territorial : propriété et compétence à l'égard des terres visées par des ententes et des résidants; autorité en matière de culture, de patrimoine et de services sociaux; participation directe à la prise de décisions au sein des conseils de gestion des ressources, représentés à 50 % par les Premières nations pour la



plupart; et pouvoirs en matière de taxation des occupants des terres visées par les règlements<sup>166</sup>.

Comparativement au Yukon, nombre de questions de gouvernance ne sont pas encore réglées pour les Premières nations et les Métis des Territoires du Nord-Ouest. Alors que les ententes sur les revendications territoriales au Yukon ont été conclues par l'intermédiaire d'une entente-cadre définitive unique, simplifiant ainsi le processus de règlement pour les Premières nations du Yukon, cela n'a pas été le cas pour les Premières nations et les Métis des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement fédéral a accepté les revendications des Dénés (1976) et des Métis (1977) à condition qu'une seule entente soit négociée; une entente définitive a donc été élaborée, mais les Dénés et les Métis l'ont rejetée. Devant l'impossibilité d'établir un processus pour l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral a accepté de négocier sur une base régionale. C'est ainsi que les Gwich'in, les Sahtu et les Tlicho ont réglé leurs revendications régionales, tandis que les groupes de l'Akaitcho, les Premières nations du Dehcho et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest en sont encore à négocier<sup>167</sup>.

Des ententes sur les revendications territoriales globales ont été conclues avec les Inuvialuit et les Inuits du Nunavut, mais aucun des deux groupes n'a conclu d'accord en matière d'autonomie gouvernementale; ils ne participent donc pas à la formulation des lois ou à l'administration des services sociaux sur leurs terres du seul fait de l'établissement de leurs revendications territoriales respectives. Même si la Convention définitive des Inuvialuit et l'entente sur les revendications territoriales du Nunavut diffèrent à bien des égards, elles partagent des éléments fondamentaux<sup>168</sup> - outre l'indemnisation versée aux sociétés qui les représentent (la Société régionale inuvialuit et la Nunavut Tunngavik Incorporated, respectivement<sup>169</sup>), le gouvernement fédéral a garanti de manière explicite les droits et les avantages suivants aux sociétés qui les représentent :

---

166 Pour plus de renseignements, consulter : Doug McArthur, « The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 187-231.

167 Voir AINC, [Note d'information générale sur les politiques du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales et état actuel des négociations](#).

168 Pour plus de renseignements, consulter : Graham White, « Nunavut and the Inuvialuit Settlement Region: Differing Models of Northern Governance », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 283-316.

169 Selon White (2009), « ces sociétés sont les principaux organismes politiques représentant les bénéficiaires inuvialuit et inuits dans les échanges avec le gouvernement sur la mise en œuvre des revendications territoriales ». [traduction]

- propriété de grandes parcelles de terre détenues en fief simple<sup>170</sup> avec droits sur les ressources souterraines de petites portions de ces terres;
- droits de chasse, de pêche et de trappage;
- participation à des conseils de cogestion ayant compétence sur la faune et l'environnement;
- plusieurs autres avantages inhérents à ces types d'ententes, dont le versement de redevances minières, l'embauche préférentielle au gouvernement et la participation relative aux parcs nationaux.

Comme l'ont indiqué, en 2009, les auteurs d'une étude menée par l'Institut de recherche sur la politique publique (IRPP), les lacunes au chapitre des ententes sur les revendications territoriales globales traitant d'autonomie gouvernementale dans le Nord découlent « d'une préférence de longue date accordée [par les gouvernements fédéral et territoriaux] aux gouvernements publics plutôt qu'aux gouvernements autochtones à l'échelle locale et régionale<sup>171</sup> », de sorte que les responsabilités en matière de gouvernance soient partagées par l'ensemble de la population locale, Autochtones et non-Autochtones. L'étude révèle cependant qu'un cadre d'autonomie gouvernementale s'appuyant sur les progrès accomplis au Yukon commence à émerger des dernières négociations sur l'autonomie gouvernementale, ce qui fait que « les ententes sont conclues avec les ayants droit plutôt qu'avec les agrégations définies par le gouvernement »; le gouvernement public se limiterait donc à un concept administratif plutôt qu'à une autorité gouvernementale légale. L'entente sur les revendications territoriales globales conclue à l'extérieur du Yukon et qui englobe l'autonomie gouvernementale — l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho (2003), Territoires du Nord-Ouest — constitue un bon exemple, comme le relève l'étude de l'IRPP. « L'accord du peuple tlicho comporte des dimensions de gouvernement public résiduelles, mais il fait également référence au principe selon lequel le gouvernement des Premières nations contrôle les décisions des nouveaux gouvernements communautaires<sup>172</sup>. »

Dans le cadre de l'étude du Comité, de nombreux témoins ont parlé des avantages économiques, pour les collectivités du Nord, des ententes sur les revendications territoriales globales. Au terme d'une vérification récente des ententes sur les

---

170 Définition : titre qui signifie la propriété de tous les droits sur une partie d'un bien immobilier, assujettie uniquement aux limites des quatre pouvoirs de gouvernement (taxation, expropriation, police et déshérence).

171 Doug McArthur, « The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 187-231.[traduction]

172 *Ibid.*

revendications territoriales aux Territoires du Nord-Ouest, la vérificatrice générale du Canada a conclu que les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour régler les revendications territoriales et conclure des accords d'autonomie gouvernementale représentent un pas important vers le développement durable et équilibré, mais elle a souligné par ailleurs qu'il restait beaucoup à faire pour régler les revendications en suspens et mettre pleinement en œuvre l'autonomie gouvernementale<sup>173</sup>.

La vérificatrice générale a également présenté des preuves des répercussions des règlements de revendications territoriales sur les possibilités de développement économique dans le Nord. Elle mentionne en effet dans son rapport que :

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<sup>174</sup>.

Comme l'a mentionné au Comité Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, à propos des demandes de projets de développement dans les Territoires du Nord-Ouest :

[...] dans les régions où aucune entente de règlement de revendication territoriale n'était en place, un nombre considérable de demandes avaient été renvoyées à la Couronne aux fins de consultation supplémentaire, reflétant, je pense, le fait que les groupes autochtones n'avaient pas le sentiment d'avoir été consultés de manière adéquate. Nous avons comparé cette situation avec celle dans les régions où il y avait eu règlement des revendications territoriales, et avons constaté que, dans aucun de ces cas, il n'avait été nécessaire de faire un renvoi aux fins de nouvelles consultations<sup>175</sup>.

En ce qui a trait aux revendications territoriales, les témoins se sont entendus pour dire que les ententes étaient avantageuses pour les habitants du Nord puisqu'elles mettent en place les éléments nécessaires au développement économique. Par exemple :

- Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a affirmé que les revendications territoriales ne règlent pas tous les problèmes, mais [qu']elles facilitent la négociation et la coopération, comme cela a été le cas pour l'accord sur la revendication territoriale du Nunavut<sup>176</sup>.
- Donald Balsillie, de Dezé Energy Corporation, a indiqué qu'en ce qui a trait aux processus de règlement des revendications territoriales, « [l]es

---

173 Vérificatrice générale du Canada, *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest*, Rapport de la vérificatrice générale du Canada, printemps 2010, chapitre 4.

174 *Ibid.*

175 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 6 mai 2010, 1710.

176 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1345.

délais seraient beaucoup moins longs, les coûts moins élevés et ainsi de suite si l'on connaissait les règles et les lignes directrices<sup>177</sup> ».

- Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés de Lutsel-K'e, Dénés de l'Akaiicho visés par le Traité no 8, a mentionné qu'en ce qui a trait à l'inaliénabilité des terres : « [o]n a prévu la possibilité qu'un projet économique soit réalisé sur une partie des terres déclarées inaliénables. Dans les trois années qui ont suivi, nous n'avons pas réussi à tirer profit de cette condition particulière, puisque nous sommes incapables d'obtenir du gouvernement fédéral une entente économique provisoire, que nous voudrions voir associée à cette déclaration d'inaliénabilité<sup>178</sup>. »

Pour accélérer le développement économique, Floyd Roland, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a déclaré que ce qu'il faut, c'est « un plan global pour les Territoires du Nord-Ouest, un plan élaboré par les gens du Nord et soutenu par le gouvernement fédéral, [...] qui saura aussi orienter les négociations concernant les systèmes de gouvernance, plus précisément les accords sur l'utilisation des terres et des ressources et les ententes sur l'autonomie gouvernementale<sup>179</sup> ».

À la lumière des nombreux témoignages qui lui ont été présentés sur les avantages des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale pour le développement économique, le Comité recommande ce qui suit :

## **Recommandation 22**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones, les gouvernements territoriaux et les ministères et organismes fédéraux en vue d'accélérer le règlement de toutes les revendications territoriales en suspens et la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale dans les territoires du Nord.**

Dans son rapport du printemps 2010, la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, a dévoilé l'existence d'un important problème au chapitre du financement fourni par le gouvernement fédéral aux gouvernements autochtones, pour les aider à acquérir l'autonomie gouvernementale. Dans son témoignage au Comité, M<sup>me</sup> Fraser a mentionné ce qui suit :

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. Les représentants nous ont expliqué que cette situation les a obligés à payer des frais de découvert et des pénalités, qu'elle a nui à leurs relations

---

177 *Ibid.*, 1350.

178 *Ibid.*, 2000.

179 *Ibid.*, 0835.

professionnelles, qu'elle les a empêchés de payer leurs employés et qu'elle leur a fait perdre des employés d'expérience. Ces effets peuvent à leur tour se répercuter sur la capacité des Premières nations de participer aux négociations [...] Pour nous, la solution pour tout cela consiste en accords [de financement] pluriannuels<sup>180</sup>.

En vue de corriger la situation dans les collectivités qui n'ont pas encore réglé leurs revendications territoriales, le Comité est d'accord avec la vérificatrice générale, pour qui il est nécessaire d'établir des mécanismes tels que des ententes de financement pluriannuelles pour appuyer les collectivités autochtones dans leurs efforts de négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

### **Recommandation 23**

**Que le gouvernement du Canada définisse et mette en œuvre des mécanismes tels que des accords pluriannuels de contribution financière, si possible, de sorte que les collectivités autochtones, dans leurs démarches de négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, reçoivent un financement suffisant et opportun.**

#### **8.1.2. Mise en œuvre des accords**

Les signataires autochtones de certaines ententes de revendications territoriales globales, de même que d'autres organismes, avancent que, même si le gouvernement fédéral suit à la lettre les ententes existantes en ce qui a trait au transfert de fonds et à la reconnaissance des droits fonciers des signataires autochtones, il ne respecte pas l'esprit des objectifs des ententes :

- En 1998, le vérificateur général a critiqué le rôle du fédéral dans la mise en œuvre des ententes de règlement sous différents aspects<sup>181</sup>; un deuxième rapport, paru en 2003, faisait état de lacunes permanentes dans les pratiques de mise en œuvre, par le gouvernement, de l'entente avec les Gwich'in et de l'accord du Nunavut<sup>182</sup>. Le rapport faisait état de désaccords non réglés sur l'interprétation et la mise en œuvre des traités.
- Des groupes de signataires autochtones du Canada ont créé, en 2003, la Land Claims Agreements Coalition, pour prôner l'amélioration des politiques et pratiques de mise en œuvre.

---

180 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 6 mai 2010, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, 1635.

181 Bureau du vérificateur général du Canada, « *Affaires indiennes et du Nord Canada – Les revendications territoriales globales* », dans *Rapport du vérificateur général du Canada*, septembre 1998, chapitre 14.

182 Bureau du vérificateur général du Canada, « *Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord* », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2003, chapitre 8.

- En mai 2008, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé plusieurs réformes des politiques et pratiques de mise en œuvre du gouvernement fédéral, dont une collaboration plus étroite avec la Land Claims Agreements Coalition<sup>183</sup>.

Ce point de vue est aussi celui de nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité dans le cadre de la présente étude. Par exemple :

- Darrell Beaulieu, de la Northern Aboriginal Business Association, a déclaré que : « [l]’une des questions qu[e soulève la Land Claims Agreement Coalition] est que les G’wichin et les Sauteaux ainsi que les Tlicho ont conclu des ententes, mais que celles-ci ne sont pas appliquées intégralement à leur avantage, contrairement à ce qu’ils avaient compris au moment où ils négociaient<sup>184</sup> ».
- Belinda Webb, d’Inuit Tapiriit Kanatami, a indiqué que la collaboration était nécessaire pour respecter l’esprit et l’intention des ententes de revendications territoriales : « [t]ous les domaines de responsabilité clés dans le cadre des ententes de l’Inuit Nunangat, comme la gestion de la faune, la planification de l’utilisation des terres, l’évaluation environnementale et les régimes d’examen des projets, sont fondés sur les principes de la cogestion<sup>185</sup> ».

De façon générale, les parties aux ententes s’entendent pour dire que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour corriger les lacunes de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Par exemple, en février 2009, AINC a publié une évaluation interne de l’incidence des ententes sur les revendications territoriales globales et a recommandé ce qui suit :

En partenariat avec les organisations autochtones et d’autres ministères et organismes fédéraux, songer à diriger l’établissement d’une politique sur la mise en œuvre des revendications territoriales globales qui clarifierait les rôles et les responsabilités ainsi que l’approche fédérale liée à la mise en place des ententes sur les revendications territoriales globales<sup>186</sup>.

---

183 Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Respecter l’esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires – Rapport intérimaire – Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada*, mai 2008.

184 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 2020.

185 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 5 novembre 2009, 1105.

186 AINC, *Évaluation de l’incidence des ententes sur les revendications territoriales globales*, Direction générale de l’évaluation, de la mesure du rendement et de l’examen, Secteur de la vérification et de l’évaluation, 17 février 2009.

De même, en mars 2009, la Land Claims Agreement Coalition a publié une politique type sur la mise en œuvre des traités, précisant que :

Cette politique vise principalement à ce que le gouvernement du Canada collabore avec les signataires autochtones pour faire en sorte que chaque traité moderne soit pleinement mis en œuvre conformément à son esprit et à son intention, ainsi qu'aux objectifs de développement des négociations de traités au Canada, et à l'honneur de la Couronne<sup>187</sup>.

Puisqu'on s'entend généralement pour dire que la collaboration est nécessaire pour régler les différends entre les parties relativement aux ententes sur les revendications territoriales globales, le Comité recommande ce qui suit :

#### **Recommandation 24**

**Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organismes concernées, qui pourraient inclure la Land Claims Agreement Coalition, définisse des mesures concrètes pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et pour fournir les ressources nécessaires à la transition et à la mise en œuvre, avec l'accord de toutes les parties.**

Les paragraphes qui suivent reprennent quelques-unes des principales questions soulevées par les témoins au chapitre de la gouvernance et de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Les questions de mise en œuvre qui ne sont pas strictement liées à la gouvernance (le développement économique général, l'acquisition de compétences et les perspectives du marché du travail, la santé et le soutien des entreprises autochtones) sont traitées un peu plus loin.

#### **8.1.3 Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)**

L'Organisation nationale de la santé autochtone (ONSA) définit l'entente sur les répercussions et les avantages comme un accord *confidentiel* négocié dans le contexte du développement des ressources et conclu entre une entreprise, un gouvernement provincial ou territorial, et les organisations autochtones touchées<sup>188</sup>. Ces ententes visent principalement à fixer les conditions dans lesquelles un peuple autochtone tirera profit d'un projet de développement. Une ERA peut mettre l'accent sur des avantages économiques, ou encore renvoyer à des éléments socioéconomiques et environnementaux plus vastes,

---

187 Land Claims Agreement Coalition, *Honour, Spirit and Intent: A Model Canadian Policy on the Full Implementation of Modern Treaties Between Aboriginal Peoples and the Crown*, 21 novembre 2008. [traduction]

188 Cathleen Knotsch et Jacek Warda, *Impact Benefit Agreements: A Tool for Healthy Communities?*, Organisation nationale de la santé autochtone, juillet 2009.

comme le renforcement des capacités, les traditions autochtones ou encore l'impact écologique d'un projet de développement<sup>189</sup>.

L'une des principales préoccupations exprimées par les témoins à propos des ERA avait trait au respect des dispositions et le rôle des parties dans la conformité. Des représentants de l'industrie ont aussi parlé d'un manque de transparence relativement aux ententes sur les avantages pour expliquer les difficultés rencontrées dans la promotion de certains projets dans le Nord, les ententes confidentielles s'adressant exclusivement aux parties concernées. Comme l'a fait valoir Mike Peters, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers :

Les communautés ne sont pas toujours bien informées de l'ensemble de ces avantages, ce qui mène à des discussions tortueuses et à une augmentation des exigences<sup>190</sup>.

Pour régler le problème concernant la clarté des rôles et des responsabilités des gouvernements, de l'industrie, des organisations autochtones et de la population, Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a proposé que le gouvernement fédéral élabore une politique qui orienterait toutes les parties dans l'élaboration d'une ERA appropriée<sup>191</sup>.

Le Comité s'entend essentiellement sur la nécessité de mieux définir les rôles et les responsabilités afin de mettre en œuvre efficacement les ERA en voie d'élaboration. En conséquence, il recommande ce qui suit :

#### **Recommandation 25**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones et l'industrie en vue d'élaborer un modèle pour l'élaboration d'ententes sur les répercussions et les avantages, qui pourrait préciser les rôles et les obligations des parties.**

#### **8.1.4 Mécanismes de résolution des différends**

Les ententes sur les revendications territoriales globales dans le Nord renferment des chapitres qui définissent une série de processus de résolution des différends susceptibles d'opposer les parties. Au nombre de ces processus figurent les conseils d'arbitrage, qui sont habilités à rendre des décisions ayant force exécutoire. Exception faite de la Convention définitive des Inuvialuit, il faut obtenir le consentement de toutes les parties visées pour soumettre un différend à l'arbitrage.

---

189 *Ibid.*

190 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 16 juin 2009, 0905.

191 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1320.



Nombre de représentants de l'industrie ont fait valoir au Comité que pour la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, les exigences de consultation des Autochtones avant l'élaboration d'un projet de développement ne sont pas claires. Parmi ces témoins, Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a indiqué que ce flou favorisait les désaccords et les conflits entre les parties<sup>192</sup>.

De même, d'autres représentants de l'industrie ont mentionné que lorsque surviennent des conflits durant la négociation d'une entente concernant un projet de développement, à défaut d'un mécanisme approprié, les promoteurs n'ont souvent d'autre choix que de faire des compromis s'ils veulent faire approuver le projet. À ce propos, Mike Peters, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a mentionné ce qui suit :

Le règlement des revendications territoriales de la vallée du Mackenzie prévoit des processus de résolution des conflits, mais aucun mécanisme de ce genre n'a été mis en place<sup>193</sup>.

En 2008, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est penché sur le manque de volonté du gouvernement fédéral de dénouer les impasses sur des questions de financement et de mise en œuvre, indiquant que la réticence du gouvernement à soumettre les conflits à l'arbitrage minait les nouveaux rapports que visent à établir les traités :

Privés du recours à un mécanisme efficace d'arbitrage prévu à leurs ententes, les signataires autochtones se tournent vers les tribunaux pour régler leurs différends<sup>194</sup>.

Les opinions exprimées au Comité par les témoins, de pair avec l'étude du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, trouvent leur appui dans les déclarations du Bureau du vérificateur général du Canada. À propos des mécanismes de résolution des différends, le rapport de 2003 concluait ce qui suit :

Nous avons constaté qu'au cours des 10 premières années d'existence des ententes aucun cas n'a été soumis aux conseils d'arbitrage. Pourtant, des différends subsistent. De plus, s'il est vrai que le Canada ne peut accepter d'être soumis à une décision d'une tierce partie quand il s'agit de questions financières, cela veut dire qu'aucun différend en cette matière ne peut être réglé par voie d'arbitrage. Il est donc illusoire de croire que l'arbitrage puisse régler quelque différend que ce soit lorsque des fonds sont en jeu et de

---

192 *Ibid.*

193 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 16 juin 2009, 0900.

194 Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires – Rapport intérimaire – Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada*, mai 2008, p. 19.

penser que ce processus a pour but de rendre plus efficace l'entente sur les revendications territoriales<sup>195</sup>.

À la lumière de cette constatation, le Comité estime que lorsque surviennent des différends dans la mise en œuvre des traités, il faut se tourner vers les mécanismes appropriés pour les résoudre, notamment la médiation et l'arbitrage. Afin d'informer toutes les parties dans leurs efforts visant à simplifier les projets de développement et à réduire au minimum les conflits éventuels, le Comité croit qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre un mécanisme de règlement formel des différends, conformément aux ententes sur les revendications territoriales. Le Comité recommande donc ce qui suit :

### **Recommandation 26**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les peuples autochtones et l'industrie du Nord en vue d'établir un mécanisme de règlement formel des différends avant la présentation d'un projet de développement dans les territoires du Nord.**

#### **8.1.5 Approvisionnement dans le Nord**

Les règlements de revendications territoriales globales renferment souvent des dispositions en matière de développement économique qui obligent le Canada à conclure des marchés d'approvisionnement ou à acquérir des biens, des services et des travaux de construction de manière équitable et transparente, et à ouvrir le processus d'appels d'offres aux groupes autochtones des régions visées par de tels règlements.

À propos des exigences en matière de contrat des ententes sur les revendications territoriales globales, la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (la Stratégie) vise à : « stimuler le développement des entreprises autochtones et [à] augmenter le nombre de firmes autochtones qui postulent et qui obtiennent des contrats fédéraux<sup>196</sup> ». La Stratégie a pour but d'accroître la participation des entreprises autochtones aux marchés fédéraux par différents moyens, notamment le perfectionnement des fournisseurs<sup>197</sup> et les marchés réservés obligatoires et facultatifs,

---

195 Bureau du vérificateur général du Canada, « [Affaires indiennes et du Nord du Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord](#) », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2003, chapitre 8, p. 9.

196 AINC, *Évaluation de la stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, août 2002.

197 Selon AINC, (Guide électronique sur la façon de faire des affaires avec le gouvernement du Canada, *Module 1 : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*), le perfectionnement des fournisseurs « est offert par les ministères et les organismes et vise à informer les fournisseurs autochtones sur ce qu'achètent les différents ministères; sur les personnes qui prennent les décisions d'achat dans ces ministères; sur les critères dont ces personnes tiennent compte quand elles effectuent les achats; sur le mode d'achat; sur la façon dont sont évalués et admis les fournisseurs éventuels ».

lesquels limitent généralement les demandes de marchés fédéraux aux entreprises autochtones.

Différentes évaluations internes réalisées par le gouvernement fédéral reconnaissent que la Stratégie est un outil sous-utilisé pour la croissance des entreprises autochtones<sup>198</sup>. Ce point de vue est partagé par divers témoins ayant comparu devant le Comité. De façon générale, les témoins ont affirmé que la Stratégie n'est qu'un ensemble de lignes directrices facultatives et que le gouvernement fédéral n'est pas suffisamment déterminé à promouvoir activement et à favoriser la participation des entreprises autochtones aux marchés fédéraux. Par exemple, Nicole Sikma, d'Arctic Cooperatives Limited, a déclaré ce qui suit : « le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, celui-là même qui est responsable du programme, ne respecte pas la politique<sup>199</sup> ».

À propos de l'article 24 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui précise, de façon générale, que le gouvernement du Canada doit élaborer des politiques sur l'approvisionnement auprès des Autochtones pour tous les marchés au Nunavut<sup>200</sup>, Paul Kaludjak, de Nunavut Tunngavik Incorporated, a soulevé la question de la préférence accordée aux entreprises non autochtones du Sud :

Nous sommes constamment aux prises avec les entrepreneurs du Sud. Dans beaucoup d'occasions, l'entrepreneur local perd parce qu'il a été incapable de faire reconnaître sa prépondérance aux termes de la politique issue de l'accord sur les revendications territoriales [...] Si vous voulez faire des affaires au Nunavut, les gens là-bas ont un avantage de 21 p. 100 dans l'examen des contrats en tout temps [...]<sup>201</sup>

Dans son rapport de 2007 sur la Convention définitive des Inuvialuit, la vérificatrice générale du Canada se disait elle aussi d'avis que, en dépit de la Stratégie, les entreprises autochtones demeurent désavantagées pour ce qui est des marchés fédéraux<sup>202</sup>. La vérificatrice s'est penchée sur l'article 16 de la Convention, qui oblige les organismes fédéraux à informer les Inuvialuit des contrats soumis à un appel d'offres et renferme des dispositions relatives à la préférence accordée aux entreprises inuvialuit pendant le processus de soumission et d'évaluation. Au terme de la vérification, la vérificatrice a conclu à des lacunes au chapitre de la communication des obligations en matière de contrats des ministères fédéraux, mentionnant au passage le manque de lignes directrices

---

198 Voir, par exemple, AINC, *Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones : Annexes*, 2008.

199 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1830.

200 Pour plus de renseignements sur la politique de passation de marchés du gouvernement fédéral relative aux ententes de revendications territoriales globales, consulter : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Avis sur la Politique des marchés 1997-8*, 10 décembre 1997.

201 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1045.

202 Voir Bureau du vérificateur général du Canada, « *La Convention définitive des Inuvialuit* », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, octobre 2007, chapitre 3.

fournies aux ministères sur la façon de s'acquitter de leurs obligations et ainsi que le suivi déficient de la conformité.

Certaines raisons pouvant expliquer la préférence accordée aux entrepreneurs du Sud pour les marchés fédéraux dans le Nord ont été avancées par Tony Butler, de Pan Arctic Inuit Logistics Corporation, dans son témoignage au Comité. M. Butler a en effet présenté deux raisons principales en lien avec le processus de soumission du gouvernement fédéral<sup>203</sup> :

- *Évaluation des soumissions* : Les entreprises qui investissent du temps, de l'argent et des efforts pour respecter leurs engagements ou même les dépasser sont jugées selon les mêmes critères que celles qui ne le font pas. Cela n'encourage pas les entreprises à investir pour garantir une participation importante des Inuits, source d'avantages durables.
- *Connaissance des possibilités* : Comme certains organismes d'État et certaines initiatives fédérales ne sont pas soumis au processus d'examen des acquisitions, les obligations en vertu des revendications territoriales peuvent ne pas être prises en considération ou l'être trop tard durant le processus [...] il est [donc] difficile pour les Inuits de déployer les efforts opportuns pour établir des partenariats ou des coentreprises.

Pour remédier à la situation, M. Butler a expliqué que le gouvernement doit, dans le cadre de l'évaluation des soumissionnaires retenus, mettre graduellement en place une méthode d'évaluation du rendement antérieur pour tenir compte des taux de succès. Il doit également créer un mécanisme permettant d'évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs des soumissionnaires, et prévoir un laps de temps, dans le processus de soumission, pendant lequel les entreprises autochtones peuvent se doter d'une capacité corporative<sup>204</sup>.

Malgré quelques mesures positives adoptées par le gouvernement fédéral pour remédier aux problèmes susmentionnés, dont celles mentionnées en réponse aux conclusions de la vérificatrice générale du Canada, les témoignages présentés au Comité laissent fortement croire à la persistance de lacunes dans l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones du Nord. Le Comité recommande donc ce qui suit :

---

203 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1535.

204 *Ibid.*

## Recommandation 27

**Que le gouvernement du Canada s'emploie à améliorer sa politique en matière de passation de marchés pour mieux attribuer des marchés aux entreprises qui atteignent les objectifs établis au sujet des avantages pour les Autochtones du Nord, conformément aux ententes sur les revendications territoriales, et qu'il laisse plus de temps aux entreprises autochtones du Nord pour se préparer dans le processus d'attribution.**

### 8.2 Aperçu des régimes de réglementation du Nord

[À] mon avis, il est probablement impossible d'établir un régime de réglementation efficace sans plan d'aménagement territorial<sup>205</sup>.

Robert Overvold, Office de l'aménagement territorial du Sahtu

Les systèmes de réglementation du Nord visent à assurer la gestion responsable des importantes ressources renouvelables et non renouvelables de la région. Ils émanent des ententes sur les revendications territoriales globales conclues au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Nombre d'organismes de réglementation, appelés « institutions de gouvernement populaire » dans les ententes, étant ouverts aux Autochtones comme aux non-Autochtones, ont vu le jour avec ces ententes. Il s'agit de conseils cogérés par les gouvernements autochtones, territoriaux et fédéral chargés de la préservation des ressources patrimoniales, de la gestion de la chasse et de l'exploitation, de l'aménagement du territoire, de l'évaluation des répercussions environnementales et de la gestion des terres et des eaux (le tableau 8.1 dresse la liste des différents conseils dans les territoires du Nord).

---

205 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 30 mars 2010, 1550.

**Tableau 8.1 : Conseils choisis de gestion des terres et des eaux dans les territoires du Nord**

Territoire	Fonctions		
	Consultatifs	Réglementation	Règlement des différends
Yukon	Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon	Office des eaux du Yukon	Office des droits de surface du Yukon
	Conseil d'aménagement du territoire du Yukon	Commission de gestion de la faune aquatique et terrestre du Yukon	
Territoires du Nord-Ouest	Comité d'étude/Bureau d'examen des répercussions environnementales des Inuvialuit	Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	Conseils d'arbitrage [des Inuvialuit, des Gwich'in, du Sahtu]
	Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie	Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	
	Conseils d'aménagement du territoire (Gwich'in, Sahtu)	Offices des terres et des eaux (Gwich'in, Sahtu, Wekeezhii)	
Nunavut	Commission d'aménagement du Nunavut	Office des eaux du Nunavut	Tribunal des droits de surface du Nunavut
	Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions		

Source : Neil McCrank, *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, rapport présenté à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, par le représentant spécial du ministre, mai 2008, tableau 1.

Plusieurs différences de traitement et facteurs de complication existent selon les régions visées, mais pour illustrer notre propos, voici une version simplifiée du processus de réglementation dans le Nord :

1. Le promoteur et l'organisme de réglementation déterminent si la loi exige une évaluation.
2. Le promoteur soumet la proposition au conseil consultatif.
3. Le conseil consultatif examine la proposition et détermine si elle renferme suffisamment de renseignements pour être évaluée.

4. Le conseil consultatif entame l'évaluation, recueille et étudie les données pertinentes auprès de la population, des gouvernements, des experts du domaine et d'autres intervenants ayant un intérêt direct dans l'activité proposée.
5. Après avoir pris en considération toutes les informations disponibles, le conseil consultatif détermine les répercussions socioéconomiques et environnementales possibles du projet proposé, formule une recommandation à l'intention de l'organisme de réglementation compétent, puis aux organismes décisionnels des gouvernements fédéral, territorial et autochtone.
6. Les organismes de réglementation étudient la recommandation du conseil consultatif et acceptent, rejettent ou modifient la proposition.

Les différends qui relèvent du projet proposé peuvent être acheminés au conseil de règlement des différends respectif dans chaque région visée par l'entente, s'il y a lieu (voir le tableau 8.1).

Dans les territoires du Nord, chaque région doit composer avec une situation et des questions de développement institutionnel qui lui est propre. Les systèmes de réglementation dans chaque territoire ayant évolué de manière indépendante, les rôles et les responsabilités de chacun diffèrent. En vertu de la Convention définitive des Inuvialuit, par exemple, différents conseils s'occupent de la pêche et la chasse, tandis qu'au Nunavut, ces deux aspects relèvent d'un seul organisme<sup>206</sup>. De même, le Nunavut, le Yukon et la région des Inuvialuit ont chacun des conseils chargés exclusivement des eaux, tandis que la gestion des eaux et des terres dans la vallée du Mackenzie est assurée par une même entité. D'autres différences existent pour ce qui est de la constitution juridique de ces conseils, plus précisément au niveau de la structure et du mandat. S'ajoute à ces rôles et structures différents, l'incertitude quant à l'évolution des ententes parallèlement au transfert des responsabilités de gestion des terres et des eaux découlant d'autres ententes de revendications territoriales avec des gouvernements autochtones et des ententes de transfert de responsabilités entre les gouvernements fédéral, territorial et autochtone. Voici donc un aperçu des régimes de réglementation en vigueur dans chaque territoire<sup>207</sup>.

---

206 Graham White, « Treaty Federalism in Northern Canada », dans *Publius*, vol. 32, été 2002, p. 89-114.

207 *Ibid.*

## Yukon<sup>208</sup>

Comparativement à d'autres territoires, le régime de réglementation du Yukon est relativement simple, et ce, pour plusieurs raisons : une entente sur les revendications territoriales globales couvre essentiellement l'ensemble du territoire (l'Accord-cadre définitif); les responsabilités en matière de décisions sur l'utilisation des terres et des ressources naturelles ont été transférées, par le gouvernement fédéral, au gouvernement du Yukon, exception faite des projets de développement qui chevauchent les frontières politiques; un seul organisme de réglementation est chargé de mener les évaluations (l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon).

Le chapitre 12 de l'Accord-cadre définitif et les ententes définitives conclues avec les Premières nations du Yukon exigeaient la mise sur pied, par l'intermédiaire d'une loi fédérale, d'un processus d'évaluation qui s'appliquerait à toutes les terres du Yukon : fédérales, territoriales, privées et des Premières nations. Le Conseil des Premières nations et le gouvernement du Yukon ont accepté de travailler avec le gouvernement du Canada pour établir un processus d'évaluation propre au Yukon : la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (la Loi).

En vertu de la Loi, sont assujetties à l'évaluation toute activité de projet mentionnée aux règlements qui exige un permis ou une autorisation, la cession de droits fonciers et les projets financés par le fédéral. Le processus d'évaluation s'amorce lorsqu'un particulier ou une organisation soumet une proposition de projet à l'office. Sur réception de la proposition, les évaluateurs étudient les répercussions environnementales et socioéconomiques éventuelles des activités proposées en recueillant et en analysant les données pertinentes. Par la suite, les évaluateurs recommandent les conditions dans lesquelles le projet devrait se dérouler, s'il y a lieu. La recommandation est ensuite soumise aux organes décisionnaires compétents : gouvernements fédéral, territorial et (ou) des Premières nations. Les organes prennent la décision définitive d'accepter, de rejeter ou de modifier la recommandation de l'office.

## Territoires du Nord-Ouest<sup>209</sup>

Dans la région de la vallée du Mackenzie, les questions environnementales et la délivrance des autorisations et permis sont régies par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, les lois sur le règlement de la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in, et l'entente avec les Tlicho (2005). À l'origine, la Loi faisait suite à

---

208 Pour plus de renseignements sur le processus de réglementation au Yukon, consulter : Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, *Annual Report 2009/10*.

209 Pour plus de renseignements sur le processus de réglementation des Territoires du Nord-Ouest, consulter : Bureau du vérificateur général du Canada, « *Affaires indiennes et du Nord Canada – La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest* », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, avril 2005, chapitre 6; et « *La Convention définitive des Inuvialuit* », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, octobre 2007, chapitre 3.



une obligation fédérale prévue dans les accords sur la revendication territoriale du Sahtu et des Gwich'in et les lois de mise en œuvre. Elle prévoyait la création d'offices publics de gestion du mécanisme de demande de permis de développement des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie.

Le processus de développement des ressources non renouvelables commence par une démarche de la part d'un promoteur auprès d'un office constitué par la Loi. Ce promoteur demande un permis d'utilisation des terres ou des eaux. Une fois la demande reçue, plusieurs organismes interviennent.

- La Loi attribue au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien 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, et l'approbation des permis d'utilisation des eaux délivrés par les offices des terres et des eaux<sup>210</sup>.
- Les offices des terres et des eaux des Gwich'in, du Sahtu et de la vallée du Mackenzie, créés par le gouvernement fédéral, réglementent l'utilisation des terres et des eaux ainsi que le dépôt de déchets dans la vallée du Mackenzie. 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.
- Les offices d'aménagement territorial des Gwich'in et du Sahtu sont chargés de la préparation des plans d'aménagement des terres et de la surveillance de l'utilisation des terres.
- Avant de pouvoir traiter une demande, l'office des terres et des eaux doit informer toutes les organisations ou personnes touchées par le projet, ce qui comprend des organisations fédérales et territoriales, des administrations locales et des organisations associées aux revendications territoriales.

---

210 Le ministre d'AINC est également responsable de nommer le président et les membres des offices, choisis pour moitié sur la proposition de la Première nation et pour l'autre moitié sur la proposition du gouvernement.

Les étapes à suivre pour approuver ou refuser une demande de permis sont décrites dans la Loi et sont semblables aux étapes 1 à 6 mentionnées précédemment. Ce processus 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 (l'Office d'examen).

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.

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 d'examen pour qu'il étudie la question plus à fond, le rejeter ou, après avoir consulté l'Office d'examen, adopter les recommandations modifiées. Le Ministre ne peut modifier les recommandations sans avoir consulté l'Office d'examen.

Sous le régime de la Convention définitive des Inuvialuit, le processus d'examen réglementaire suit un cheminement semblable à celui de la vallée du Mackenzie. Deux comités ont été constitués sous le régime de la convention en vue d'examiner les répercussions environnementales de la plupart des aménagements proposés, depuis le projet de gazoduc du Mackenzie jusqu'à la réalisation de films commerciaux sur les grizzlis et les caribous dans le parc national Ivvavik. Le Comité d'étude des répercussions environnementales étudie les répercussions sur l'environnement et la faune de tous les projets d'aménagement proposés dans la région désignée. S'il établit qu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale complète, il peut renvoyer le dossier au Bureau d'examen des répercussions environnementales, également constitué sous le régime de la Convention. Le Comité d'étude et le bureau d'examen comprennent tous deux un nombre égal de représentants des Inuvialuit et du gouvernement fédéral.

La convention prévoit également la création de deux conseils consultatifs de la gestion de la faune, soit un pour le Versant nord, au Yukon, et l'autre pour les terres de la région désignée situées dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces conseils sont chargés de formuler des avis concernant l'état de la faune et de l'habitat naturel dans la région désignée.

Globalement, en raison de la variété des compétences en matière de revendications territoriales et parce que les revendications dans bien des régions ne sont pas réglées, le système de réglementation des Territoires du Nord-Ouest est considéré comme le plus complexe des trois territoires, notamment lorsque les propositions de projet chevauchent plusieurs compétences au sein des Territoires du Nord-Ouest, ou différents territoires ou provinces.

## **Nunavut**

Les articles 5.2.1 et 10.1.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut établissent un système de délivrance des permis d'utilisation des terres et des

eaux, ainsi qu'un processus d'examen des préoccupations environnementales. Ce système renferme des dispositions relativement claires sur le processus de réglementation, la fixation de délais, les responsabilités en matière de rapports et les mécanismes de résolution des différends.

À l'instar du Yukon et de son Accord-cadre définitif, le Nunavut dispose d'une entente unique sur les revendications territoriales, quoique plus intégrée qu'au Yukon, étant donné qu'aucune entente n'est en suspens dans les régions visées par l'entente<sup>211</sup>.

L'accord du Nunavut comporte des dispositions sur l'examen préalable des projets de développement, soit : déterminer si un examen est nécessaire; apprécier et déterminer l'étendue des répercussions régionales d'un projet, détermination dont doit tenir compte le ministre afin de décider si le projet est dans l'intérêt régional; examiner les répercussions écosystémiques et socioéconomiques des projets; déterminer si les projets doivent être réalisés et, si oui, à quelles conditions; surveiller les projets.

On envisage de remettre en question le système de réglementation du Nunavut, comparativement à celui du Yukon, parce qu'il ne comporte aucun plan central d'utilisation des terres. Même si de tels plans existent dans les régions de Kivalliq et du nord de Baffin, la Commission d'aménagement du Nunavut estime qu'ils sont « vieux et considérablement désuets<sup>212</sup> ».

La section qui suit présente quelques-unes des principales préoccupations exprimées au Comité par des témoins sur le processus actuel de réglementation dans les territoires du Nord, ainsi que des suggestions sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait y donner suite.

### **8.2.1 Processus de réglementation**

Bien que le processus de réglementation actuellement en place dans les territoires du Nord ait évolué de façon à favoriser une approche équilibrée au chapitre du développement économique et de la protection de l'environnement, les promoteurs de projets et les autres intervenants considèrent généralement qu'il serait nécessaire d'y apporter des améliorations substantielles afin qu'il favorise davantage le développement économique des territoires du Nord, en particulier dans les Territoires du Nord-Ouest où l'on trouve de multiples niveaux d'approbation et où les exigences conflictuelles des différents besoins nuisent souvent à l'efficacité du régime et l'alourdissent.

---

211 Comme on l'a déjà mentionné, au Yukon, 11 des 14 Premières nations ont conclu des ententes sur les revendications territoriales.

212 Nunatsiaq Online, [NPC promises draft Nunavut land use plan by fall](#), 24 mars 2010.

À la lumière de ces préoccupations, le gouvernement fédéral a lancé l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord, le 7 novembre 2007<sup>213</sup>. Élaborée à partir de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007, l'Initiative vise à faire du Canada la meilleure autorité de réglementation dans sa catégorie sous l'angle de l'efficacité et de l'efficacités<sup>214</sup>. Pour atteindre cet objectif, la Directive du Cabinet précise que les autorités de réglementation seront tenues d'améliorer les délais d'exécution en affectant les ressources surtout aux grands projets de réglementation, tout en obligeant le gouvernement à rendre des comptes et en veillant à la sécurité des Canadiens<sup>215</sup>.

L'Initiative a deux grands objectifs : à court et à long terme, elle vise à apporter des améliorations fonctionnelles dans les domaines relevant du gouvernement fédéral; à long terme, elle vise à mettre en place un programme de réglementation amélioré. L'approche à long terme comprend un examen des composantes actuelles du régime de réglementation qui s'appliquent aux ressources non renouvelables du Nord canadien et l'élaboration d'un processus d'amélioration.

Bon nombre des critiques soulevées par les témoins devant le Comité au sujet de l'actuel régime de réglementation dans le Nord traduisent un désir de rationaliser le processus de réglementation afin de réduire au minimum les chevauchements entre les instances décisionnelles de compétence fédérale et territoriale. Ce thème général rejoint l'opinion qu'a exprimée Neil McCrank, ancien représentant spécial du ministre d'AINC dans le cadre de l'Examen du régime de réglementation dans le Nord, lors de sa comparution devant le Comité. Au sujet de son rapport présenté en mai 2008 au ministre d'AINC, M. McCrank a fait état d'un éventail de pistes de solution visant à améliorer le cadre réglementaire dans les territoires du Nord. Les propositions les plus pertinentes aux fins de l'étude du Comité sont les suivantes :

- achever les plans d'aménagement du territoire en tenant compte de l'opinion des habitants du Nord et avec l'aval du gouvernement fédéral;
- fusionner les fonctions d'attribution des permis d'utilisation des terres et des eaux dans la vallée du Mackenzie sous l'autorité d'un seul et unique organisme de dernière instance;

---

213 AINC, *Annonce de l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord et de la nomination d'un représentant spécial du ministre*, 7 novembre 2007.

214 Neil McCrank, *La voie de l'amélioration : « Examen du régime de réglementation dans le Nord »*, Rapport présenté par le représentant spécial du ministre à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, mai 2008.

215 *Ibid.*

- doter les organismes de réglementation d'un soutien suffisant et d'un plan structuré en matière d'orientation, de formation et d'éducation permanente<sup>216</sup>.

### 8.2.1.1 Achèvement des plans d'aménagement du territoire

De façon plus générale, de nombreux témoins étaient d'avis que l'achèvement des plans d'aménagement du territoire permettrait de clarifier le processus de réglementation et d'en accroître l'efficacité. Le Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada<sup>217</sup>, la Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest de 2005<sup>218</sup> et le rapport de 2009 de la Commission d'examen conjoint du projet gazier Mackenzie<sup>219</sup> ont présenté des conclusions similaires à celles du rapport McCrank. À ce chapitre, Ken McKinnon, de l'OEESY, a donné un exemple :

[D]ans le territoire traditionnel de Champagne-Aishihik, il y a des terres pour lesquelles nous recevons demande après demande à des fins d'exploitation agricole, presque tous les jours. Nous avons jusqu'ici refusé environ 15 demandes, mais nos employés continuent de devoir mener à bien tout le processus d'évaluation pour chaque demande parce qu'il n'y a pas de plan d'aménagement du territoire<sup>220</sup>.

De plus, Robert Overvold, de l'Office d'aménagement territorial du Sahtu, voyait l'achèvement des plans d'aménagement du territoire comme un premier pas nécessaire pour rendre la réglementation efficace :

L'office d'aménagement collabore avec les collectivités afin de déterminer les possibilités de développement et les obstacles à celui-ci. Il recherche également des moyens d'optimiser ces possibilités ainsi que les avantages pour les collectivités, tout en assurant la protection des valeurs qui ont été définies<sup>221</sup>.

### 8.2.1.2 Fusion des processus de délivrance de permis et de licences

La rationalisation du processus de réglementation par la fusion des structures de conseil existantes a également reçu l'appui général des témoins. Certes, cette option nécessiterait, essentiellement, la renégociation des ententes sur la revendication territoriale globale, une tâche pour le moins colossale. Toutefois, beaucoup ont laissé

---

216 *Ibid.* et Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 9 juin 2009, 0905.

217 Bureau du vérificateur général du Canada, « *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest* », dans *Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada*, chap. 4.

218 SENES Consultants Limited, *Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest*, 2005.

219 Commission d'examen conjoint du projet gazier Mackenzie, *Pour garantir l'avenir du Nord canadien*, décembre 2009.

220 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 décembre 2009, 1145.

221 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> Session, 40<sup>e</sup> législature, 30 mars 2010, 1550.

entendre que les éventuels gains d'efficacité surpasseraient de loin les risques. Par exemple :

- Donald Balsillie, de la Dezé Energy Corporation, a déclaré : « Je ne crois pas que ces ententes de revendications devraient être immuables; les sociétés évoluent, tout comme les choses, alors il faut se pencher à nouveau sur les mécanismes des accords en en tenant compte. Lorsque ce sera fait, on pourra, si tout va bien, constater les améliorations qui auront été apportées pour tous les gens de ce territoire<sup>222</sup>. »
- Tim Zehr, de la Nunasi Corporation, a fait l'observation suivante : « Il n'y a pratiquement plus d'activités d'exploration aux Territoires du Nord-Ouest en raison de la lourde bureaucratie qui a été créée. On s'inquiète aussi de ce problème au Nunavut [...] [L]e processus réglementaire à suivre pour permettre de telles activités pourrait prendre entre 9 et 18 mois. Actuellement, il faut parfois jusqu'à 4 ans<sup>223</sup>. »

### 8.2.1.3 Contrôle de la prise de décisions au niveau local

Divers témoins étaient également d'accord avec la recommandation du rapport McCrank voulant que le gouvernement fédéral transfère son pouvoir de prise de décisions à un conseil décisionnel local unique situé dans chaque région visée par une entente sur les revendications territoriales. Voici quelques-uns des exemples les plus pertinents qu'ont donnés les témoins à ce sujet :

- Randy Clarkson, de la Klondike Placer Miners' Association, a décrit comment le manque de personnel de Transports Canada et le peu de coordination concernant la réglementation fédérale en matière de cours d'eau au Yukon causent des retards administratifs inutiles. Pour accélérer le processus d'approbation réglementaire, M. Clarkson a suggéré que les pouvoirs de Transports Canada en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* soient transférés aux inspecteurs des placers du Yukon<sup>224</sup>.
- Stephen Mills, de l'OEESY, a fait écho aux commentaires de M. Clarkson, ajoutant que, pour atténuer la confusion au niveau fédéral, il faudrait inciter le Bureau de gestion des projets nordiques à agir en qualité d'intermédiaire pour promouvoir la coordination entre les autorités de réglementation durant le processus d'évaluation.

---

222 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 1410.

223 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 25 mai 2010, 1635.

224 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 1315.

## Illustration : Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut

Récemment, le gouvernement fédéral a lancé une initiative en réponse à une recommandation importante du rapport McCrank de 2008 concernant la rationalisation du processus de réglementation au Nunavut. L'initiative, ainsi que les commentaires reçus lors des témoignages sont fort utiles pour l'examen des mesures nécessaires visant la rationalisation efficace du processus de réglementation.

Pour appuyer l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord et l'achèvement des plans d'aménagement du territoire au Nunavut, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-25 (Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut) à la Chambre des communes, le 12 mai 2010. Cette mesure législative est le fruit du travail d'AINC en consultation avec le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated, la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et la Commission d'aménagement du Nunavut. Comme l'indique AINC dans un document d'information, la mesure législative vise à :

[apporter] de la clarté, de la prévisibilité, de la cohérence et des certitudes juridiques aux processus d'aménagement et d'évaluation entrepris au Nunavut afin d'encourager des investissements économiques qui profiteront aux Inuits, aux résidents du Nord et à l'industrie<sup>225</sup>.

Globalement, le projet de loi C-25 a été perçu par les intervenants comme un premier pas vers l'amélioration du régime de réglementation au Nunavut, même si certains ont exprimé des préoccupations relativement à la mise en œuvre de ces changements. Par exemple, Stephanie Autut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, a mentionné que :

[c]e projet de loi débouche sur la mise sur pied de l'approche à guichet unique qui fait actuellement défaut [...] [Toutefois,] [n]os deux organismes auront besoin de ressources additionnelles pour participer à la planification de cette mise en œuvre et pour donner à toutes les organisations les moyens dont elles auront besoin pour respecter les nouvelles exigences et les nouveaux délais<sup>226</sup>.

En réponse à ce problème, Michael Wernick, sous-ministre d'AINC, s'est montré rassurant et a déclaré que, même si « [l]a mise en œuvre amènera une charge de travail pour certains organismes au Nunavut, comme la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, [...] [i]ls auront les ressources nécessaires ». Toutefois, il n'a pas précisé la somme consacrée à cette fin.

---

225 AINC, *Le gouvernement du Canada présente une loi attendue depuis longtemps pour améliorer l'aménagement du territoire et l'évaluation environnementale au Nunavut*, communiqué, 12 mai 2010.

226 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 13 mai 2010, 1535.

D'autres étaient d'avis que le projet de loi C-25 ne va pas suffisamment loin dans la voie de la rationalisation du processus de réglementation. Par exemple, Stephen Quin, de la Capstone Mining, a indiqué que :

[I]e problème le plus gros, c'est le parallélisme du processus fédéral avec le processus local. Dans le contexte actuel, le ministre assume la responsabilité juridique [...] [J]e pense que c'est un élément important qui mériterait d'être simplifié et éliminé, comme cela s'est fait au Yukon. Ce ne sont pas les ministres fédéraux qui autorisent les permis territoriaux au Yukon<sup>227</sup>.

De plus, Lawrence Connell, de la Agnico-Eagle Mines Limited, a fait la déclaration suivante au sujet des chevauchements qui subsisteraient dans le processus de réglementation après l'adoption du projet de loi C-25 :

Si je prends un projet et que je le soumetts au processus d'évaluation environnementale puis au processus d'autorisation du Nunavut, je vais être passé par trois différents niveaux d'audiences publiques. À la fin de ce processus de cinq ans, même les aînés de la collectivité demandent : « Pourquoi revenez-vous avec le même projet, avec une autre série d'audiences publiques? Pourquoi ne peut-on y mettre un terme pour que nous puissions aller de l'avant? » [...] Actuellement, on s'en remet à ce qui est inscrit dans l'accord sur les revendications territoriales, et nous sommes pris avec un processus qui ne fonctionne tout simplement [...] pour personne<sup>228</sup>. »

Les témoins issus du secteur minier étaient généralement d'avis que l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire unique pour le Nunavut devrait tenir compte de leurs points de vue par souci d'efficacité du processus de planification. Comme l'indiquait Brooke Clements, de Peregrine Diamonds Limited :

Le texte de loi devrait favoriser l'avancement efficace et opportun de projets à toutes les étapes du cycle d'exploitation et de prospection minières. L'industrie devrait être reconnue en tant que partenaire important pour ce qui est de la rédaction et de la mise au point définitives des plans d'aménagement du territoire qui seront élaborés en vertu de la loi<sup>229</sup>.

Compte tenu du consensus parmi les témoins au sujet des mesures nécessaires pour assurer la réussite de la rationalisation de la réglementation, le Comité recommande :

### **Recommandation 28**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones dans le but d'achever les plans d'aménagement du territoire.**

---

227 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1700.

228 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 8 juin 2010, 1605-1610.

229 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 1300.



#### **8.2.1.4 Soutien aux activités des conseils de réglementation**

Comme il en a été question à la section 4.4.2 (Aperçu), les conseils de cogestion de la réglementation, créés dans le cadre des ententes sur la revendication territoriale globale, sont chargés d'élaborer les plans d'aménagement du territoire et d'assurer un équilibre entre l'exploitation des ressources et les exigences environnementales au moyen de permis d'utilisation des terres et des eaux. En général, les nominations à ces conseils sont partagées entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones. Normalement, un conseil compte au moins un tiers de représentants autochtones.

Les commentaires des témoins concernant les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des activités des organismes de réglementation portaient principalement sur les mises en candidature et les nominations, le financement et la formation.

#### **Mises en candidature et nominations**

Les mises en candidature et les nominations aux conseils de cogestion de la réglementation suivent un processus semblable dans l'ensemble des territoires du Nord. D'abord, les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones ont pour responsabilité de suggérer des candidats, dont le mandat dure généralement trois ans. Les fonctionnaires d'AINC recommandent ensuite des candidats à leur ministre, qui procède alors aux nominations.

Le Comité a entendu divers témoignages au sujet de retards dans les nominations des membres des conseils. Dans l'ensemble, les témoins ont déclaré que les retards étaient en grande partie attribuables au processus de nomination plutôt qu'au processus de mise en candidature. Par exemple, Paul Quassa, de la Commission d'aménagement du Nunavut, a fait la remarque suivante :

Il faut six mois à un an, et parfois même deux ans, avant que soient nommés les membres du conseil proposés par les organismes compétents<sup>230</sup>.

En raison de ces retards, il est fréquent que les conseils de cogestion n'atteignent pas leur quorum, ce qui freine leur capacité à remplir en temps opportun leurs engagements en matière de gestion des terres. C'est également ce qui ressort d'une récente vérification interne du processus de réglementation aux Territoires du Nord-Ouest commandée par AINC :

[le processus] prévoit que chaque proposition passe entre les mains d'au moins 24 personnes dans cinq unités opérationnelles différentes avant d'être approuvée par le ministre. Au total, le processus actuel comporte plus de cinquante activités et étapes distinctes. Des étapes additionnelles sont prévues dans le cas des nominations qui ne

---

230 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 30 mars 2010, 1605.

suivent pas la filière « normale » et celles-ci doivent être examinées par d'autres personnes<sup>231</sup>.

La vérificatrice générale du Canada est arrivée à une conclusion similaire dans une étude publiée en 2007 sur la Convention définitive des Inuvialuit<sup>232</sup>. Selon la vérification, bien que des retards se produisent au cours du processus de mise en candidature, ils surviennent plus fréquemment lors du processus de nomination ministérielle.

Afin de remédier à ce problème, Stephanie Autut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, a proposé une stratégie visant à échelonner les nominations et à prolonger les mandats :

[Q]ue l'on adopte une nouvelle loi ou que l'on modifie l'ARTN afin de mettre en œuvre les mesures suivantes : adopter des dispositions transitoires pour rétablir l'étalement de la durée des mandats des membres [...], et faire en sorte que les prochaines nominations ne visent qu'à terminer le mandat du membre sortant; donner à chaque président le pouvoir, dans des circonstances précises, de prolonger le mandat d'un membre jusqu'à ce qu'un nouveau membre soit nommé; [et] procéder aux nominations une seule fois par année, à moins de circonstances exceptionnelles<sup>233</sup>.

Comme il apparaît clairement que les retards dans le processus décisionnel en matière de réglementation dans le Nord sont attribuables à la lenteur et à l'inefficacité du processus de mise en candidature et de nomination, et comme ces processus de nomination sont difficilement modifiables, le Comité fait la recommandation de compromis suivante :

### **Recommandation 29**

**Que le gouvernement du Canada, afin d'éviter au maximum que les conseils de réglementation n'atteignent pas leur quorum, échelonne les nominations et prolonge le mandat des membres existants, dans la mesure du possible, jusqu'à ce que de nouvelles nominations puissent avoir lieu. De plus, le gouvernement devrait continuer à chercher des façons de rationaliser les processus de mise en candidature et de nomination à la satisfaction de toutes les parties.**

### **Problèmes de financement**

Le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds des conseils de gestion. Comme il est courant dans les relations client-fournisseur, des conflits peuvent

---

231 AINC, *Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest*, partie A : Vérification des régimes réglementaires, section 6 : Thèmes transversaux, commandée à SENES Consultants Limited.

232 Bureau du vérificateur général du Canada, « *La Convention définitive des Inuvialuit* », dans *Rapport d'octobre 2007 de la vérificatrice générale*, chap. 3.

233 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 13 mai 2010, 1540.

survenir — et surviennent effectivement — entre le besoin de comprimer les coûts et les demandes de fonds suffisants. Avant l'exercice 2000-2001, les conseils de cogestion étaient financés par le biais d'ententes annuelles de contribution. Après que des membres des conseils se sont plaints que, faute de financement pluriannuel, il leur était difficile de continuer leur travail en tant qu'organismes de réglementation, le fédéral a commencé à verser les fonds selon des ententes pluriannuelles, ou « ententes de transfert souple », assorties de mécanismes de reddition de comptes (budgets et plans de travail).

Dans un récent témoignage présenté au Comité, les conseils de cogestion de la réglementation se sont dits inquiets du manque de ressources financières et humaines suffisantes, une situation qui rend difficile l'évaluation des propositions d'aménagement en temps opportun. Dionne Filiatrault, de l'Office des eaux du Nunavut, en a donné un exemple :

Le gouvernement du Canada s'était engagé à investir des milliards de dollars dans la Stratégie pour le Nord du Canada, mais nos deux organismes ne savent toujours pas s'ils recevront des fonds qui leur permettront de composer avec l'accroissement des projets d'aménagement. Pour être efficaces, l'OEN et la CNER doivent disposer des ressources financières et administratives nécessaires à l'embauche, à la formation et au maintien en effectif d'un personnel qualifié ainsi qu'à la mise en place des systèmes requis pour faire connaître les exigences aux promoteurs et pour suivre tout un éventail de propositions de projet et de demandes connexes<sup>234</sup>.

Selon les ententes de revendication territoriale, les accords de financement ayant trait aux activités des conseils de cogestion doivent être renouvelés périodiquement (soit tous les cinq ou dix ans) afin que les conseils puissent respecter leurs engagements à long terme. Ce processus est conforme à la politique sur le financement qu'a établie AINC dans son guide de mise en œuvre :

[...] doit demander, lorsqu'il existe réellement un besoin de financement supplémentaire, soit une réaffectation à même le plan de mise en œuvre, soit des fonds de règlement des revendications territoriales globales supplémentaires à AINC ou au Conseil du Trésor<sup>235</sup>.

Les témoins ont fait part de retards dans le processus de renégociation des accords de financement avec les conseils de cogestion malgré cette politique officielle du fédéral. Les collectivités locales ne sont donc jamais certaines de disposer des fonds suffisants pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion du processus de développement. En plus de proposer la mise en œuvre d'un plan d'aménagement du territoire unique au Nunavut, Paul Quassa, de la Commission d'aménagement du Nunavut, a fait part d'une lacune financière préexistante dans le financement fédéral (estimée à 1,5 million de dollars), qui serait encore plus élevée (elle serait de 2,5 à

---

234 *Ibid.*, 1540.

235 AINC, *Mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, 2003.

3 millions de dollars) si un plan d'aménagement du territoire unique était instauré en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* :

La mise en œuvre de la [*Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*] sera coûteuse, car la [Commission d'aménagement du Nunavut] doit établir, utiliser et tenir à jour un registre public, ce qui nécessitera du personnel additionnel et un nouveau programme de base de données. Le financement de base est calculé d'après les niveaux de 1993 [avec un rajustement annuel pour la hausse des prix]<sup>236</sup> — ce qui ne couvre même pas les augmentations du coût de la vie. Le gouvernement doit aider à combler les lacunes financières [préexistantes et nouvelles] en consentant une allocation de fonds<sup>237</sup>.

Le Comité est d'avis que les retards dans la renégociation des accords de financement constituent un problème persistant et récurrent. Les Inuits du Nunavut n'ont pas encore renégocié le renouvellement de leur contrat de mise en œuvre de l'Accord du Nunavut échu en 2003. Par conséquent, les organismes de réglementation du Nunavut estiment qu'ils sont incapables de s'acquitter convenablement d'un certain nombre de leurs principales responsabilités<sup>238</sup>.

Compte tenu des nombreux témoignages sur la question, le Comité s'inquiète de l'insuffisance des fonds consacrés au soutien des organismes compétents au regard des responsabilités accrues qui leur incombent. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

### **Recommandation 30**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones en vue de résoudre les problèmes de financement d'ici la fin de l'exercice 2010-2011, afin d'assurer un appui suffisant aux conseils de cogestion dans le Nord relativement aux responsabilités de plus en plus exigeantes qui leur incombent.**

### **Problèmes de formation**

De nombreux témoins étaient d'avis qu'AINC n'a pas fourni le soutien nécessaire aux conseils sur le plan de la formation pour qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs

---

236 Comme l'explique John Bainbridge, conseiller principal en politique chez Nunavut Tunngavik Incorporated (*Negotiating in Good Faith: An Analysis of the Negotiations to Update the Nunavut Implementation Contract*), « L'article 5.4 des dispositions générales du Contrat de mise en œuvre de l'Accord du Nunavut prévoit que les allocations pour l'exercice seront assujetties à des rajustements annuels [...] conformément à l'indice implicite de prix de la demande intérieure finale (IIPDIF). L'IIPDIF visant à harmoniser les comptes d'exploitation des États-Unis et du Canada, [...] [il] n'illustre pas l'évolution de la situation au Nunavut. » [traduction]

237 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 30 mars 2010, 1550.

238 *Ibid.*

responsabilités. La plupart des témoins ont fait valoir qu'il fallait garantir que les membres des conseils de cogestion de la réglementation possèdent une capacité et une expertise suffisantes pour remplir leurs fonctions. Comme le déclarait Dionne Filiatrault, de l'Office des eaux du Nunavut :

[Les conseils] sont déterminés à embaucher et à former des bénéficiaires inuits, pour qu'ils constituent la moitié des employés –, mais la formation a été financée par des sources externes, pratique peu fiable et lourde sur le plan administratif. Cette formation a été assurée par le Comité du Nunavut chargé de la formation pour la mise en œuvre, qui a [lui-même] été financé par une subvention unique négociée dans le cadre de l'ARTN. En avril 2010, le Comité a averti les [conseils] que tous les programmes de formation prendraient fin au cours des deux années suivantes, à moins qu'il n'obtienne des fonds supplémentaires, comme il était prévu en 2003. Si elle se réalisait, cette situation limiterait grandement les efforts déployés par les [conseils] pour former des bénéficiaires inuits notamment pour les postes de direction<sup>239</sup>.

Le Comité est d'avis que, par souci d'efficacité et d'efficience du processus décisionnel en matière de réglementation dans les territoires du Nord, les membres des conseils de cogestion de la réglementation doivent recevoir une formation appropriée. Par conséquent, le Comité recommande :

### **Recommandation 31**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones pour offrir aux organismes de réglementation un soutien et une formation appropriés, ce qui comprend l'élaboration d'ententes entre les autorités fédérales, territoriales et autochtones et la création de programmes de formation.**

#### **8.2.1.5 Surveillance réglementaire**

La surveillance réglementaire fournit des informations importantes aux conseils de cogestion et aux autres organismes de réglementation. Ces informations les aident à prendre des décisions en matière de développement. AINC et Environnement Canada ont tous deux la responsabilité de surveiller les effets cumulatifs, qui sont les changements que subit l'environnement à cause de la combinaison d'activités antérieures, présentes et futures.

En vertu des ententes sur la revendication territoriale globale dans les Territoires du Nord-Ouest, AINC est chargé de surveiller les effets cumulatifs dans ce territoire. À l'heure actuelle, Environnement Canada assure une surveillance limitée de la météo, du climat, des eaux, de l'ozone stratosphérique et de la qualité de l'air partout dans le Nord en vertu de son mandat national issu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et

---

239 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 13 mai 2010, 1540.

de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*. Certains de ces programmes nationaux fournissent des données permettant d'évaluer les effets cumulatifs.

En 2005, AINC a mené une vérification environnementale comme le prescrit la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Selon la vérification, aucun programme de surveillance des effets cumulatifs n'avait été mis sur pied comme l'exigeaient la Loi et les ententes de revendications territoriales, en dépit d'années de planification<sup>240</sup>. Le rapport mentionnait que le manque de financement pluriannuel à long terme était une des causes.

Dans son Rapport du printemps 2010, la vérificatrice générale a indiqué qu'AINC avait peu progressé depuis 2005 mais qu'en 2009, le ministère avait élaboré une ébauche de plan opérationnel délimitant les tâches que comporterait un programme de surveillance des effets cumulatifs et commencé à investir davantage dans ce domaine. Toutefois, note-t-elle, 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. Lors de son témoignage devant le Comité, la vérificatrice générale a déclaré :

[Onze] ans après en avoir reçu le mandat, Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait toujours pas mis en place de programme de surveillance des effets cumulatifs. De même, le financement du programme d'Environnement Canada qui devait servir à la surveillance des effets cumulatifs a pris fin en 2007. En conséquence, aucun des deux ministères n'a mis ce programme en œuvre<sup>241</sup>.

Comme l'a indiqué la vérificatrice générale du Canada, 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 à surveiller de près les changements environnementaux et à assurer un suivi à cet égard et, en fin de compte, à reconnaître les effets du développement sur l'environnement s'en trouve limitée<sup>242</sup>.

Compte tenu de l'importance d'un programme de surveillance des effets cumulatifs pour évaluer l'efficacité des décisions réglementaires, ou leurs répercussions sur l'environnement, et compte tenu des conclusions du rapport de la vérificatrice générale et de la vérification interne d'AINC indiquant que le ministère n'a pas mis en œuvre un tel programme, le Comité recommande :

---

240 SENES Consultants Limited, *Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest*, 2005.

241 Sheila Fraser, *Déclaration d'ouverture au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord*, 6 mai 2010.

242 Bureau du vérificateur général du Canada, « *Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest* », dans *Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada*, chap. 4.

## **Recommandation 32**

**Qu’Affaires indiennes et du Nord Canada élabore immédiatement et mette sur pied un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce faire, le ministère devrait travailler avec les groupes autochtones pour cerner les informations dont auront besoin les conseils de cogestion des Territoires du Nord-Ouest pour la surveillance des effets cumulatifs et fournir un moyen de transmettre ces informations aux gouvernements fédéral et territoriaux, aux conseils de cogestion et aux collectivités autochtones.**

### **8.3 Ententes de transfert des responsabilités, ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles et accords fiscaux**

Ottawa doit se présenter à la table de négociation et transférer le contrôle du territoire et de ses ressources aux Canadiens qui y vivent, comme cela s’est fait dans toutes les provinces.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

#### **8.3.1 Transfert des responsabilités et partage des revenus tirés des ressources naturelles**

Le transfert des responsabilités consiste à céder aux gouvernements territoriaux et autochtones dans le Nord des pouvoirs de type provincial, y compris le contrôle dans des domaines comme la santé et les services sociaux et la réglementation des terres et des ressources. Contrairement aux provinces, le gouvernement fédéral conserve le droit de compétence et de propriété des terres transférées à un gouvernement territorial en vertu d’une entente sur le transfert des responsabilités. Les terres qui appartiennent déjà aux peuples autochtones en vertu d’une entente sur la revendication territoriale globale sont exclues de ce processus de transfert<sup>243</sup>.

Le transfert des responsabilités s’accompagne d’une entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles, qui figure comme une disposition dans les ententes sur les revendications territoriales globales. Dans le cas des transferts de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles établissent comment les revenus provenant de la perception des redevances et des droits découlant de l’extraction des ressources seront partagés entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones.

---

243 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada’s North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.

Même si, au fil du temps, le gouvernement fédéral a déjà transféré aux territoires la plupart des pouvoirs de type provincial dans le cadre de diverses ententes sur le transfert des responsabilités, il en va autrement des ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole et le gaz. L'état actuel du transfert des responsabilités dans ce domaine varie toutefois d'un territoire du Nord à l'autre.

Pour tous les territoires du Nord, le gouvernement fédéral a circonscrit aux activités côtières des territoires les négociations en matière de transfert des responsabilités et de partage des revenus tirés des ressources naturelles. Les gouvernements territoriaux et autochtones, quant à eux, cherchent à obtenir une part des revenus potentiels découlant de l'exploitation de l'Arctique extracôtier. Pour étayer leur position, les gouvernements territoriaux s'appuient sur les dispositions des ententes de transfert des responsabilités et les gouvernements autochtones, sur la compétence extracôtière qui leur est accordée en vertu des ententes sur les revendications territoriales globales<sup>244</sup>. Selon une récente étude de la Bibliothèque du Parlement, l'Arctique canadien contient environ 25 % des réserves restantes de pétrole brut classique au Canada et 33 % des gisements de gaz naturel du pays<sup>245</sup>.

## Yukon

Le Yukon est le seul territoire à avoir conclu avec le gouvernement fédéral une entente de transfert des responsabilités concernant les ressources naturelles non renouvelables. En 1998, l'Accord Canada-Yukon sur le pétrole et le gaz prévoyait le transfert de la maîtrise des ressources pétrolières et gazières et la perception des redevances par le gouvernement du Yukon. Le transfert de la totalité des responsabilités, notamment d'autres types de ressources naturelles, tant renouvelables que non renouvelables, s'est terminé en 2003<sup>246</sup>.

Grâce au transfert des responsabilités, le Yukon peut établir le régime de redevances pour des ressources naturelles comme le pétrole et le gaz et percevoir les revenus découlant des activités côtières.

Globalement, les dispositions de l'entente de transfert de responsabilités sur le partage des revenus issus des ressources naturelles procurent au gouvernement du Yukon un avantage « fiscal net » n'ayant aucune répercussion sur les transferts fédéraux

---

244 Pour de plus amples renseignements, voir James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009; et Stephanie Irlbacher-Fox et Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, mai 2007.

245 Frédéric Beauregard-Tellier, *L'Arctique : Les hydrocarbures*, dans InfoSérie, Bibliothèque du Parlement, 24 octobre 2008.

246 Stephanie Irlbacher-Fox et Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, mai 2007..



calculés à l'aide de la formule de financement des territoires (FFT) pour la première tranche de 3 millions de dollars qu'il obtient en redevances annuelles (remarque : la section suivante traite plus amplement de la question)<sup>247</sup>.

Sur le plan de la propriété autochtone des ressources naturelles au Yukon, l'Accord-cadre définitif de 1993<sup>248</sup> conclu avec le Conseil des Premières nations du Yukon<sup>249</sup> comprend des dispositions visant les droits fonciers et la gestion des ressources, notamment les droits fonciers sur le sous-sol. L'Accord-cadre établit également la part des redevances sur les ressources minérales que perçoit le gouvernement du Yukon devant être partagée avec les revendicateurs territoriaux autochtones : 50 % pour la première tranche de 2 millions de dollars en redevances annuelles sur les ressources minérales, moins toute redevance reçue par les Premières nations, et 10 % par la suite<sup>250</sup>.

### Territoires du Nord-Ouest

En l'absence d'entente de transfert des responsabilités avec les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral conserve son autorité en matière de gestion et de réglementation des ressources naturelles non renouvelables et de perception des redevances sur ces ressources. Certes, les gouvernements fédéral et territorial et les organismes autochtones ayant conclu des ententes de revendications territoriales ont signé en 2004 l'Accord-cadre relative à la dévolution des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest, un accord établissant la marche à suivre pour négocier une entente de principe visant le transfert des responsabilités des terres côtières au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, aucune entente définitive n'a encore été conclue<sup>251</sup>. Les principaux éléments de l'Accord-cadre comprennent le transfert du Programme des affaires du Nord d'AINC au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et possiblement aux gouvernements autochtones et autonomes, le transfert de la propriété et de la gestion des terres aux gouvernements territorial et autochtones ainsi qu'une entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles<sup>252</sup>.

Les plus récentes dispositions de l'entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles que propose le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest comprennent une part de 50 % des redevances sur les ressources (assortie d'un plafonnement qui n'a pas encore été établi), et une part allant jusqu'à 25 % de l'avantage

---

247 *Ibid.*

248 Voir la section 4.4 sur la *Gouvernance* pour une description de l'Accord-cadre définitif.

249 Appelé « Conseil des Indiens du Yukon » au moment de la signature de l'Accord, en 1993.

250 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.

251 *Ibid.*

252 Stephanie Irlbacher-Fox et Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, mai 2007.

fiscal net issu du partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles à répartir entre les gouvernements autochtones, avec possibilité de revenus additionnels pour appuyer la prestation de programmes de type provincial en vertu de l'autonomie gouvernementale autochtone.

## Nunavut

Comme dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, aucune entente finale n'a été conclue entre les gouvernements fédéral-territorial et des organismes représentant les Autochtones concernant le transfert de responsabilités sur les terres et les ressources naturelles non renouvelables. Les discussions préliminaires entre le gouvernement fédéral, le gouvernement du Nunavut et des organismes autochtones ont débuté en 2004. Elles portaient principalement sur le transfert de pouvoirs de type provincial concernant la gestion des terres et des ressources au Nunavut. Ces pouvoirs relèvent actuellement d'AINC<sup>253</sup>.

Sur le plan du partage des revenus tirés des ressources naturelles, le gouvernement du Nunavut cherche à négocier avec le gouvernement fédéral une entente plus généreuse que celles que celui-ci a conclues avec les autres territoires. Invoquant l'absence d'avantage fiscal net procuré par l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, les projets de mise en valeur au Nunavut étant relativement mineurs, le gouvernement du territoire demande la totalité de la propriété, du contrôle et de la gestion de ses revenus tirés des ressources naturelles, sans qu'il y ait partage des revenus tirés des ressources naturelles ni compensation des transferts au titre de la FFT tant que le territoire n'atteindra pas un niveau de développement convenu<sup>254</sup>.

### Témoignages sur le transfert des responsabilités

Dans l'ensemble, les témoins se sont dits satisfaits du transfert des responsabilités. Pour nombre d'entre eux, il permet aux économies locales de se développer avec efficacité et efficacie. En revanche, les témoins s'entendaient généralement pour dire qu'il faudrait accélérer le processus de transfert dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Par exemple, Harvey Brooks, sous-ministre de l'Expansion économique au gouvernement au Yukon, a déclaré que le transfert des responsabilités devrait être appliqué aux autres territoires comme il l'a été pour le Yukon, car :

[...] au moment où l'entente a été conçue, l'idée privilégiée, c'est qu'il y avait des avantages extraordinaires à tirer de la gestion locale et de l'harmonisation de la réglementation concernant les ressources naturelles. [...] Maintenant, on est tout juste

---

253 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.

254 *Ibid.*

sur le point de saisir cela : oui, nous avons très bien réussi l'harmonisation de la réglementation<sup>255</sup>.

Stephen Quin, de la Capstone Mining Corporation, était également favorable à l'application du modèle adopté au Yukon :

Lorsqu'il y a un transfert des responsabilités, on craint souvent que les normes soient relâchées, que les processus ne soient pas suivis et qu'il y ait des raccourcis. Eh bien, le Yukon ne peut pas faire cela. Ottawa a établi des règles en vertu de cette loi sur la marche à suivre, et le Yukon ne peut rien y changer<sup>256</sup>.

En outre, les commentaires de Floyd Roland, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, fournissent des éclaircissements sur les avantages du transfert des responsabilités :

Le transfert des responsabilités crée un climat propice pour l'industrie et les investissements en clarifiant les questions de propriété, de gestion et des intervenants à consulter, et à quel moment. Le transfert des responsabilités nécessite de la volonté politique, la volonté d'offrir aux résidents du Nord une part juste des revenus provenant des ressources tirées de leurs terres<sup>257</sup>.

Le Comité est d'accord avec les témoins au sujet des avantages du transfert des responsabilités par le contrôle accru des collectivités locales sur la prise de décisions. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

### **Recommandation 33**

**Que le gouvernement du Canada s'engage, de façon prioritaire, à travailler avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et avec les gouvernements autochtones en vue de conclure des ententes de transfert de responsabilités intégrales.**

## **8.3.2 Accords fiscaux et avantage fiscal net**

### **Formule de financement des territoires**

Étant donné que les territoires du Nord ont des économies relativement sous-développées par rapport au reste du Canada, ils dépendent largement du soutien du gouvernement fédéral pour la prestation de services publics à leurs citoyens. La FFT, le

---

255 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 0905.

256 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2010, 1655.

257 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 19 novembre 2009, 0840.

principal programme de financement fédéral destiné aux territoires<sup>258</sup>, vise à garantir un niveau de services publics comparable à celui des provinces<sup>259</sup>.

Selon les plus récentes estimations de Finances Canada, les trois territoires recevront en 2010-2011 un total de 2,7 milliards de dollars au titre de la FFT. De cette somme, le Yukon recevra 653 millions de dollars (soit 62 % de l'ensemble de ses revenus), les Territoires du Nord-Ouest, 920 millions de dollars (soit 68 % de l'ensemble de ses revenus), et le Nunavut, quelque 1,1 milliard de dollars (soit 85 % de l'ensemble de ses revenus).

---

258 Les gouvernements territoriaux reçoivent également des fonds fédéraux pour la santé grâce au Transfert canadien en matière de santé (TCS), et pour l'éducation et les programmes sociaux grâce au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Comme les niveaux de financement annuels de ces deux transferts sont relativement mineurs comparativement à la FFT, ils ne sont pas traités dans le présent rapport. Pour avoir de plus amples détails sur ces transferts ainsi que sur d'autres transferts fédéraux destinés aux territoires, voir le site Web de Finances Canada, à <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>.

259 Finances Canada, *Formule de financement des territoires*.

**Tableau 8.2 : FFT et revenus des territoires, 2010-2011**

	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Tous les territoires
M\$				
Total des revenus	1 048,3	1 357,4	1 284,5	3 690,2
FFT	653,0	920,0	1 091	2 664,0
Autres transferts fédéraux <sup>1</sup>	37,8	95,5	76,6	209,9
Autonomes	357,5	341,9	116,9	816,3
\$ par habitant				
Total des revenus	30 832	31 276	39 281	33 517
FFT	19 206	21 198	33 364	24 196
Autres transferts fédéraux <sup>1</sup>	1 112	2 200	2 343	1 906
Autonomes	10 515	7 878	3 575	7 414
FFT				
% de tous les territoires	24,5	34,5	41,0	100,0
% du total des revenus	62,3	67,8	84,9	72,2

Source : Les calculs ont été réalisés à l'aide des données du Conference Board du Canada publiées dans *Territorial Outlook*, juillet 2010. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

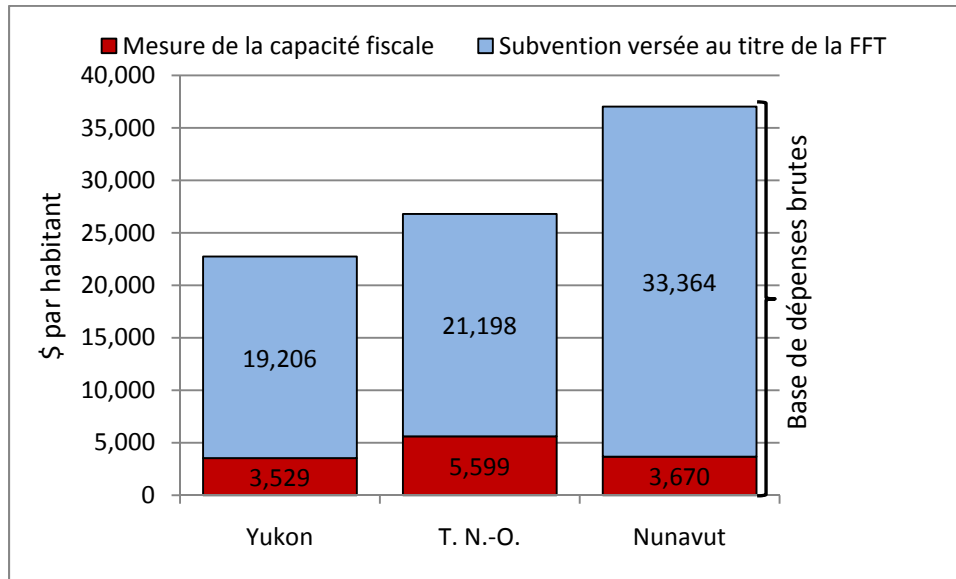
1. Comprend le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, ainsi que le soutien visant la formation pour le marché du travail, les infrastructures et la réduction des temps d'attente pour les soins de santé.

Selon Finances Canada, chaque subvention versée à chacun des territoires au titre de la FFT repose sur la différence entre une approximation de leurs besoins en dépenses, appelés « base de dépenses brutes », et la mesure de leur capacité à générer des revenus autonomes<sup>260</sup>, à l'exclusion des revenus tirés des ressources naturelles. La figure 8.2 illustre ce mécanisme.

---

260 Comprend sept des principales sources de revenus autonomes des territoires (revenus des particuliers, revenus des entreprises, tabac, essence, carburant diesel, boissons alcoolisées et charges sociales), qui servent à mesurer la capacité fiscale par territoire relativement à une norme donnée (à savoir le régime fiscal représentatif). Les autres sources de revenus autonomes, à l'exclusion des revenus tirés des ressources naturelles, sont évaluées en bloc.

**Figure 8.2 : Modalités de la subvention au titre de la FFT**



Source : Les calculs ont été réalisés à l'aide des données du Conference Board du Canada publiées dans *Territorial Outlook*, juillet 2010.

Par habitant, le Nunavut est le territoire qui reçoit de loin les plus importantes subventions au titre de la FFT, car on estime que ses dépenses brutes par rapport à sa capacité à générer des revenus (capacité fiscale), hors revenus tirés des ressources naturelles, sont plus élevées que dans les autres territoires.

Il importe de noter que le calcul de la subvention au titre de la FFT ne repose pas sur les dépenses et les revenus réels. Plutôt, la base de dépenses brutes est une estimation de Finances Canada du financement nécessaire pour appuyer les programmes territoriaux; la capacité à générer des revenus (capacité fiscale) est une mesure des revenus qui pourraient être produits si chaque territoire appliquait des taux d'imposition comparables à ceux des provinces.

Le fait que le calcul de la subvention au titre de la FFT repose sur une approximation des besoins en dépenses des territoires plutôt que sur les besoins réels posait un problème pour certains témoins. Comme l'indiquait Elisapee Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit et présidente de l'Association des municipalités du Nunavut :

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, l'AMN a souligné que les besoins en dépenses à combler dans la formule de financement des territoires ne se mesurent pas uniquement en chiffres dans les livres comptables [...] Dans son rapport, le Groupe d'experts citait de nombreux exemples montrant à quel point le Nunavut est dans une situation encore plus difficile [en raison de] problèmes [de] pauvreté [qu'on ne rencontre pas] dans les deux

autres territoires, et disait qu'un rajustement de la FFT ne saurait suffire à compenser les lacunes aux chapitres des programmes, des services et de l'infrastructure au Nunavut<sup>261</sup>.

Compte tenu de l'information disponible sur le mécanisme de subvention au titre de la FFT, et en raison des conditions de vie relativement mauvaises dans le Nord (en particulier au Nunavut) démontrées dans le présent rapport, le Comité est d'accord avec M<sup>me</sup> Sheutiapik et le Groupe d'experts pour ce qui est des besoins en dépenses. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 34:**

**Que le gouvernement du Canada recherche des techniques plus rigoureuses pour évaluer les besoins en dépenses aux fins du calcul de la subvention au titre de la formule de financement des territoires, ce qui comprend des mesures du niveau de vie relatif dans les territoires, avant la prochaine révision du programme de formule de financement des territoires en 2012.**

**Avantage fiscal net et transfert des responsabilités en matière de revenus tirés des ressources naturelles**

Afin d'inciter les gouvernements territoriaux à accroître leurs revenus autonomes et à développer leur économie, comme l'énonce Finances Canada, le calcul de la subvention au titre de la FFT exclut 70 % de la capacité mesurée des territoires à générer des revenus<sup>262</sup>. Cela veut dire que pour chaque dollar d'accroissement du revenu potentiel, la subvention au titre de la FFT diminue de 70 cents, laissant un gain de 30 cents au territoire.

Les gouvernements territoriaux contestent le fait que le gouvernement fédéral récupère la subvention au titre de la FFT à mesure qu'un territoire augmente sa capacité à produire des revenus. Au Nunavut, comme il a été mentionné précédemment, afin de stimuler de façon significative le développement économique, le gouvernement demande à conserver, dans un premier temps, la totalité de sa subvention au titre de la FFT puisqu'il ne fait que commencer à augmenter sa capacité à générer des revenus grâce au processus de transfert des responsabilités.

Cette question est liée au concept d'avantage fiscal net, la mesure dans laquelle les revenus tirés des ressources naturelles des territoires résultant du transfert des responsabilités sont compensés par des réductions à la subvention au titre de la FFT. Pour l'entente de transfert des responsabilités conclue avec le Yukon, par exemple, le gouvernement fédéral peut récupérer la subvention dès que le territoire commence à

---

261 Comité, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 24 novembre 2009, 0840; voir également Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*, mai 2006, p. 49.

262 Finances Canada, *Formule de financement des territoires*.

percevoir des revenus pétroliers et gaziers qui dépassent les 3 millions de dollars par an. Le taux de récupération augmente progressivement, soit de 60 % à 80 %, ce qui réduit substantiellement l'avantage fiscal net lié à l'exploitation pétrolière et gazière du Yukon. Pour les autres ressources naturelles, qui ont fait l'objet d'un transfert de responsabilités avant l'Accord-cadre conclu en 2003, la clause de récupération est plus restrictive, car elle réduit la subvention au titre de la FFT d'une somme équivalente aux revenus annuels dès qu'ils excèdent 3 millions de dollars. Cela signifie que l'exploitation de ces autres ressources naturelles ne procure pour ainsi dire aucun avantage fiscal net dès que les revenus dépassent 3 millions de dollars par année<sup>263</sup>.

Étant donné que les ententes sur les revendications territoriales globales autochtones comprennent des dispositions sur le partage des revenus tirés des ressources naturelles territoriales, la clause de récupération de la FFT a également des répercussions sur les revenus potentiels. Les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut seront également concernés si le gouvernement fédéral refuse d'assouplir les restrictions au cours des négociations. De nombreux témoins ont soulevé la question devant le Comité. Comme l'a déclaré Robert Holmes, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du gouvernement du Yukon :

Sur les 3 millions de dollars qu'il peut garder, le Yukon doit en verser une part aux Premières nations. Cette structure crée un problème dans le sens où le Yukon ne peut soutenir la capacité pour les Premières nations de participer aux examens réglementaires ni bonifier leurs occasions en ce qui concerne la gestion des ressources<sup>264</sup>.

Compte tenu de l'effet dissuasif qu'aurait le processus de transfert des responsabilités, sur le développement économique, en raison de la clause de récupération visant la subvention au titre de la FFT, le Comité est d'avis que les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones doivent rouvrir les pourparlers. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Recommandation 35:**

**Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les gouvernements territoriaux afin d'améliorer les clauses de récupération de la formule de financement des territoires et de favoriser davantage le développement économique.**

---

263 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.

264 Comité, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, 17 novembre 2009, 0855.



# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## Recommandation 1

Que CanNor collabore encore avec les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants dans le Nord pour élaborer, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, un mécanisme officiel de collaboration entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, afin que les activités et les programmes tiennent compte des besoins particuliers du Nord.

## Recommandation 2

Lorsqu'il y a lieu, que les fonds accordés par le gouvernement du Canada pour des projets d'infrastructure fassent l'objet d'ententes pluriannuelles.

## Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires et avec les intervenants pour faciliter l'élaboration de propositions de projet de partenariat qui sont jugées viables pour le développement de l'infrastructure dans les territoires du Nord.

## Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada vienne en aide aux collectivités et aux entreprises du Nord, en se joignant aux gouvernements territoriaux et autochtones pour déterminer quels sont les réseaux de transport d'énergie électrique nécessaires dans le Nord et pour en faciliter l'expansion, là où les besoins se font le plus sentir.

## Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada élabore une stratégie pour le Nord visant à accroître la production et l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. De plus, que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la réalisation de projets pilotes et d'activités de démonstration, afin de mieux informer les collectivités et les entreprises du Nord des avantages qu'offrent ces sources d'énergie sur le le plan environnemental et des économies qu'elles permettraient de réaliser.

#### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada coordonne ses efforts avec ceux des partenaires et des intervenants pour mieux adapter l'infrastructure du Nord aux risques que présentent les changements climatiques, tout en veillant à la mise en place des systèmes de surveillance et d'établissement de rapports nécessaires à l'évaluation constante du rendement de l'infrastructure.**

#### **Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada continue de soutenir Industrie Canada dans l'expansion des services à large bande dans les territoires du Nord après le 31 mars 2012, date prévue pour la fin du financement du programme Large bande Canada.**

#### **Recommandation 8**

**Que le gouvernement du Canada, pour répondre aux besoins en emploi du Nord, continue de faciliter l'établissement de partenariats et d'accorder une aide financière aux gouvernements, aux entreprises et aux collectivités territoriaux et autochtones pour la création de structures d'éducation et de programmes de formation présentant un intérêt pour les étudiants autochtones.**

#### **Recommandation 9**

**Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore avec des groupes autochtones et avec les gouvernements territoriaux pour évaluer les répercussions des programmes de formation professionnelle destinés aux Autochtones, afin de s'assurer qu'ils améliorent les perspectives de formation et d'emploi des Autochtones au fil du temps.**

#### **Recommandation 10**

**Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore directement avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones à l'élaboration d'un plan stratégique pour la production de rapports annuels sur les résultats à long terme du Partenariat et de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité dans son plan stratégique proposé d'ici à octobre 2011.**

#### **Recommandation 11**

**Que le gouvernement du Canada aide le gouvernement du Nunavut à établir un système complet d'éducation bilingue — anglais et inuktitut — pour mieux préparer la population du Nunavut au marché du travail. Il conviendrait également de fixer les modalités de financement nécessaires à la réalisation de cet objectif, grâce à la collaboration et à l'entente entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik et l'organisme représentant les signataires d'accords sur les revendications territoriales du Nunavut.**

#### **Recommandation 12**

**Que le gouvernement du Canada discute avec les gouvernements territoriaux et autochtones de l'augmentation du financement à long terme qu'il accorde à leurs programmes d'apprentissage et de développement de la petite enfance, de manière à réduire considérablement, voire éliminer, les listes d'attente et à favoriser l'entière participation des familles du Nord au système d'éducation, à la formation professionnelle et à l'économie basée sur les salaires.**

#### **Recommandation 13**

**Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité de continuer à collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones et les organismes communautaires pour élaborer et améliorer les programmes essentiels qui favorisent les activités traditionnelles économiquement vitales des Autochtones et des autres habitants du Nord, tels la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette, ainsi que les arts traditionnels, dont le sculptage et la sculpture.**

#### **Recommandation 14**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les organismes autochtones pour financer des programmes de formation des étudiants autochtones au moyen de partenariats avec des entreprises ou des secteurs d'activité et envisage, avec les gouvernements territoriaux, d'offrir une subvention initiale pour la formation et les salaires qui serait fonction des résultats des stagiaires.**

#### **Recommandation 15**

**Que le gouvernement du Canada, pour réduire la dépendance envers l'aide sociale, continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones afin d'offrir des allocations de formation conditionnelles, en particulier dans les industries saisonnières, qui**

**favorisent la transition vers des emplois durables et tiennent compte du lien entre le revenu et l'éducation.**

#### **Recommandation 16**

**Que le gouvernement renforce sa collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, ainsi qu'avec les trois collèges du Nord, l'Université de l'Arctique et d'autres établissements de formation pertinents du Nord, pour élaborer des options en vue d'accroître la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord.**

#### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones du Nord pour faciliter la création de programmes de formation et de documents d'information à l'intention des entrepreneurs désireux de démarrer et d'exploiter une entreprise, en particulier dans les secteurs considérés comme des priorités nationales.**

#### **Recommandation 18**

**Que le gouvernement du Canada renforce sa collaboration avec les gouvernements territoriaux, les établissements d'enseignement et les entreprises pour élaborer des plans de communication coordonnés au sujet des programmes et des services d'éducation et de formation professionnelle offerts dans les territoires.**

#### **Recommandation 19**

**Que le gouvernement du Canada, pour suivre l'évolution des besoins en matière de logement dans le Nord, envisage de fournir de nouveaux fonds aux gouvernements territoriaux et autochtones afin de combler une bonne partie des lacunes au chapitre des besoins impérieux en matière de logement dans le Nord.**

#### **Recommandation 20**

**Que le gouvernement du Canada, dans le but de faciliter le développement de l'économie du Nord en attirant et en conservant une main-d'œuvre spécialisée, envisage d'améliorer la Déduction pour les habitants de régions éloignées de sorte qu'elle compense pleinement les coûts de la vie des habitants du Nord, et d'adopter une politique pour rendre universelle la partie allouée aux voyages de la Déduction pour les habitants de régions éloignées.**

#### **Recommandation 21**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires et les intervenants pour tenter de régler promptement les questions en suspens exprimées par les habitants du Nord à propos de la livraison d'aliments nutritifs. En outre, à mesure que le nouveau programme se mettra en branle, le gouvernement du Canada devrait produire un rapport public biennal montrant les répercussions du nouveau programme sur l'accès à des aliments nutritifs pour les habitants du Nord.**

#### **Recommandation 22**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones, les gouvernements territoriaux et les ministères et organismes fédéraux en vue d'accélérer le règlement de toutes les revendications territoriales en suspens et la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale dans les territoires du Nord.**

#### **Recommandation 23**

**Que le gouvernement du Canada définisse et mette en œuvre des mécanismes tels que des accords pluriannuels de contribution financière, si possible, de sorte que les collectivités autochtones, dans leurs démarches de négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, reçoivent un financement suffisant et opportun.**

#### **Recommandation 24**

**Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organismes concernées, qui pourraient inclure la Land Claims Agreement Coalition, définisse des mesures concrètes pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et pour fournir les ressources nécessaires à la transition et à la mise en œuvre, avec l'accord de toutes les parties.**

#### **Recommandation 25**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones et l'industrie en vue d'élaborer un modèle pour l'élaboration d'ententes sur les répercussions et les avantages, qui pourrait préciser les rôles et les obligations des parties.**

#### **Recommandation 26**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec les peuples autochtones et l'industrie du Nord en vue d'établir un mécanisme de règlement formel des différends avant la présentation d'un projet de développement dans les territoires du Nord.**

#### **Recommandation 27**

**Que le gouvernement du Canada s'emploie à améliorer sa politique en matière de passation de marchés pour mieux attribuer des marchés aux entreprises qui atteignent les objectifs établis au sujet des avantages pour les Autochtones du Nord, conformément aux ententes sur les revendications territoriales, et qu'il laisse plus de temps aux entreprises autochtones du Nord pour se préparer dans le processus d'attribution.**

#### **Recommandation 28**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones dans le but d'achever les plans d'aménagement du territoire.**

#### **Recommandation 29**

**Que le gouvernement du Canada, afin d'éviter au maximum que les conseils de réglementation n'atteignent pas leur quorum, échelonne les nominations et prolonge le mandat des membres existants, dans la mesure du possible, jusqu'à ce que de nouvelles nominations puissent avoir lieu. De plus, le gouvernement devrait continuer à chercher des façons de rationaliser les processus de mise en candidature et de nomination à la satisfaction de toutes les parties.**

#### **Recommandation 30**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones en vue de résoudre les problèmes de financement d'ici la fin de l'exercice 2010-2011, afin d'assurer un appui suffisant aux conseils de cogestion dans le Nord relativement aux responsabilités de plus en plus exigeantes qui leur incombent.**

#### **Recommandation 31**

**Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones pour offrir aux organismes de**

**réglementation un soutien et une formation appropriés, ce qui comprend l'élaboration d'ententes entre les autorités fédérales, territoriales et autochtones et la création de programmes de formation.**

#### **Recommandation 32**

**Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada élabore immédiatement et mette sur pied un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce faire, le ministère devrait travailler avec les groupes autochtones pour cerner les informations dont auront besoin les conseils de cogestion des Territoires du Nord-Ouest pour la surveillance des effets cumulatifs et fournir un moyen de transmettre ces informations aux gouvernements fédéral et territoriaux, aux conseils de cogestion et aux collectivités autochtones.**

#### **Recommandation 33**

**Que le gouvernement du Canada s'engage, de façon prioritaire, à travailler avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et avec les gouvernements autochtones en vue de conclure des ententes de transfert de responsabilités intégrales.**

#### **Recommandation 34:**

**Que le gouvernement du Canada recherche des techniques plus rigoureuses pour évaluer les besoins en dépenses aux fins du calcul de la subvention au titre de la formule de financement des territoires, ce qui comprend des mesures du niveau de vie relatif dans les territoires, avant la prochaine révision du programme de formule de financement des territoires en 2012.**

#### **Recommandation 35:**

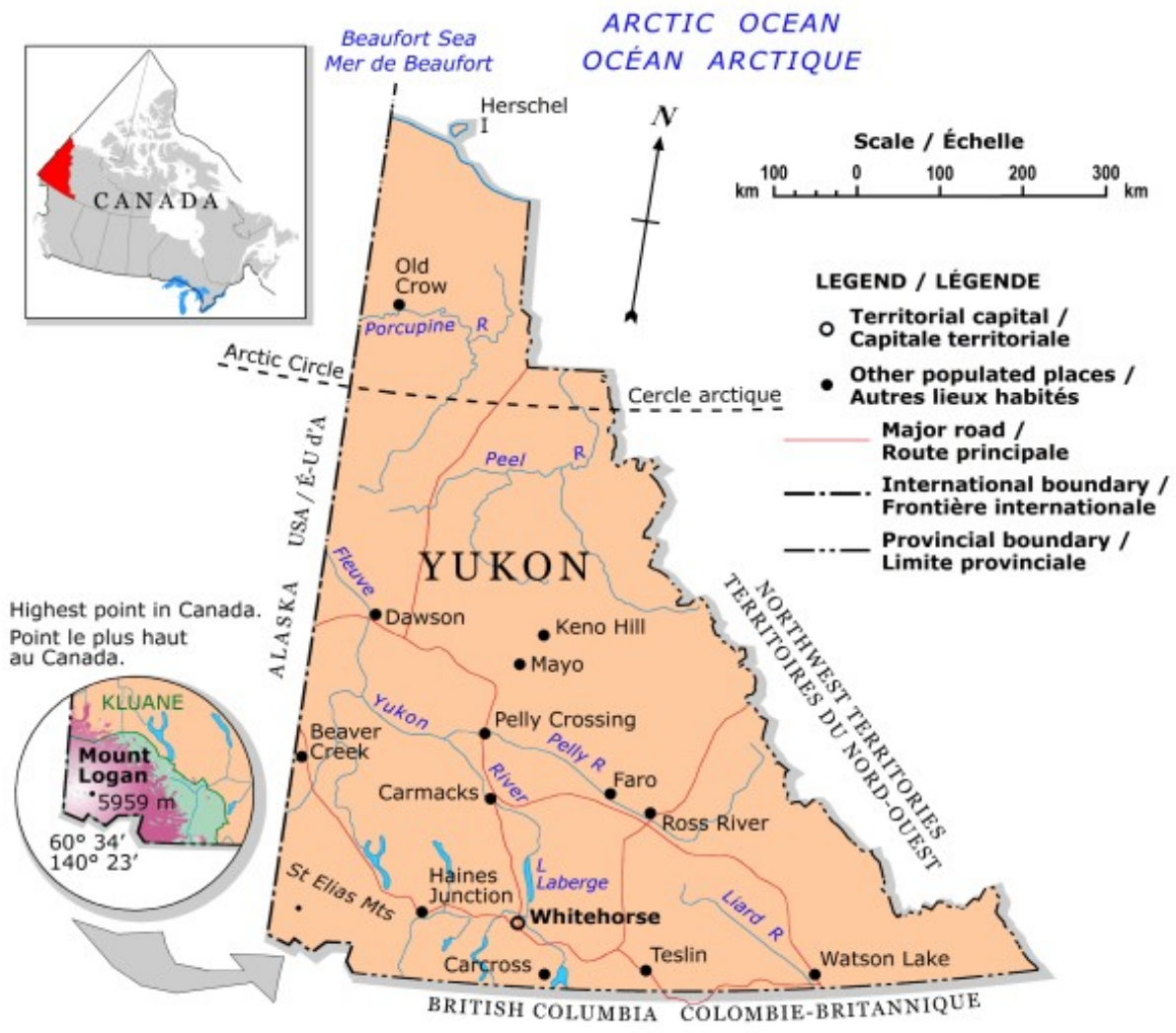
**Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les gouvernements territoriaux afin d'améliorer les clauses de récupération de la formule de financement des territoires et de favoriser davantage le développement économique.**





# ANNEXE A : CARTES DES TERRITOIRES DU NORD

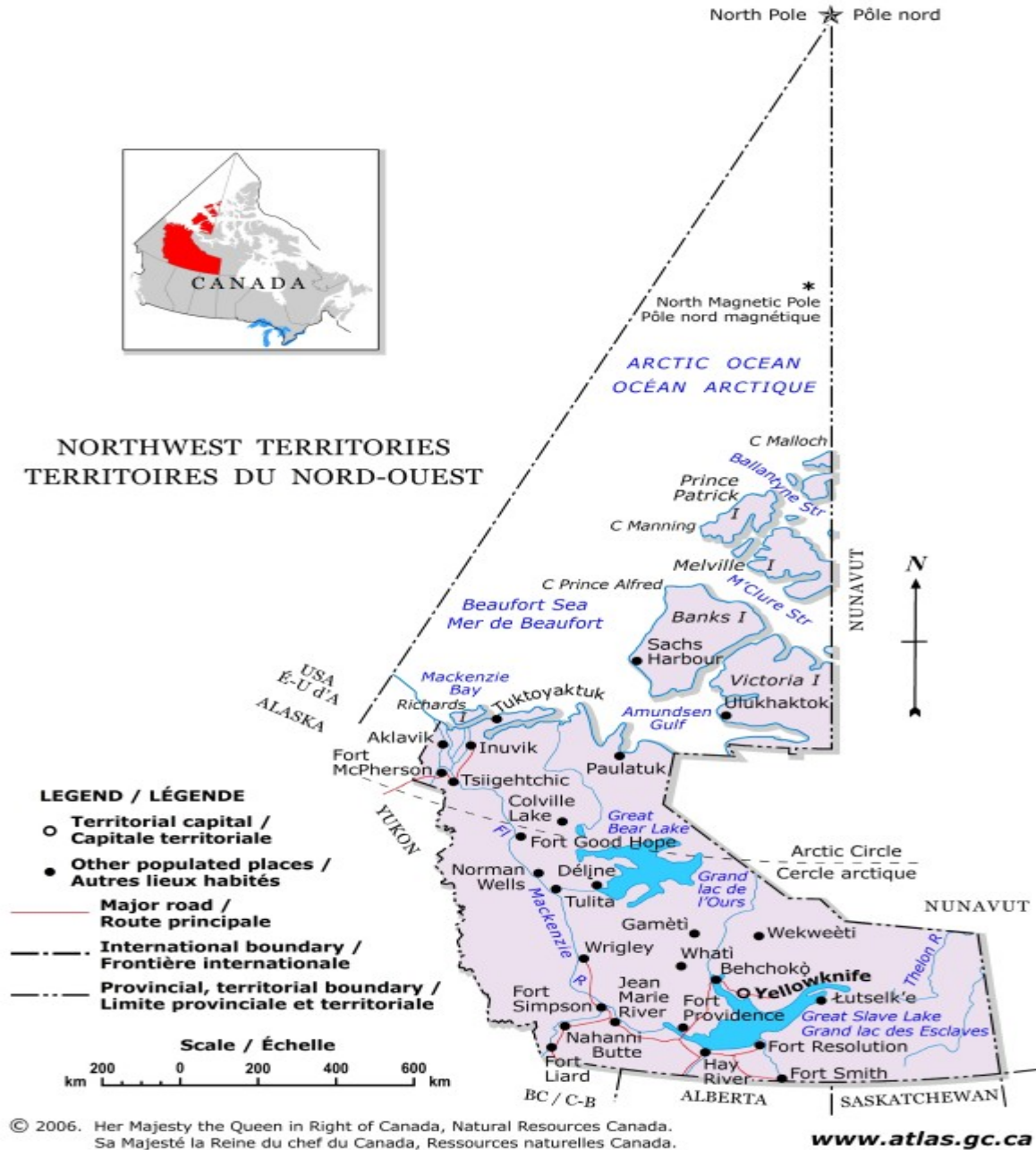
Carte A-1 : Yukon



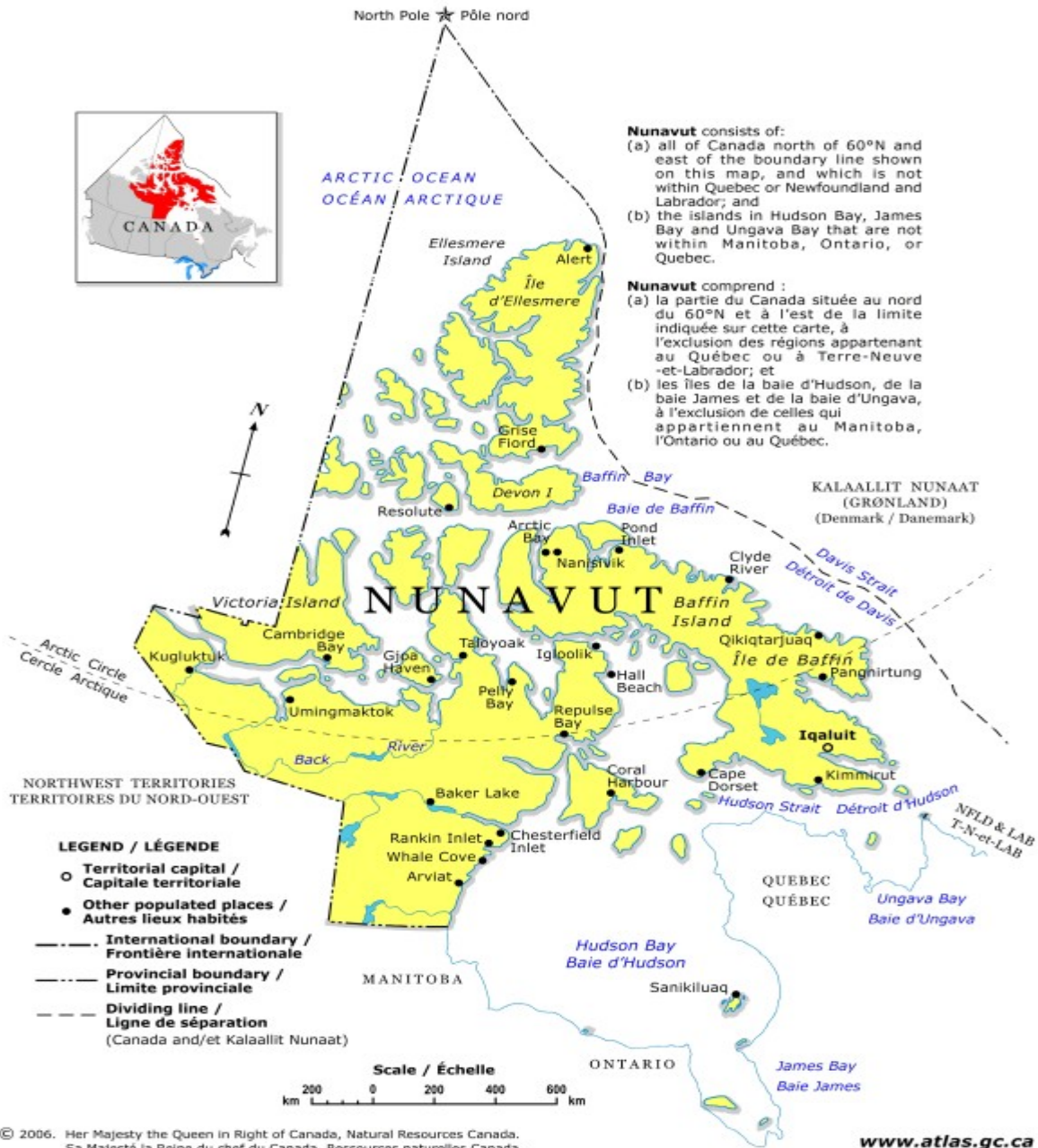
© 2006. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.  
 Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

[www.atlas.gc.ca](http://www.atlas.gc.ca)

## Carte A-2 : Territoires du Nord-Ouest



# Carte A-3 : Nunavut





# ANNEXE B : SOUTIEN DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES DU NORD

**Tableau B-1 : Soutien du gouvernement du Canada aux programmes de développement des collectivités et des entreprises**

Programme	Fonds alloués (2007-2008) <sup>1</sup>
<p><b>Programme de développement économique des communautés</b></p> <p>Une aide financière de base est accordée aux collectivités autochtones pour la prestation de services publics de développement économique. L'aide financière sert à établir des plans de développement économique et des mesures de développement des capacités, à élaborer des propositions, à attirer des ressources financières et à mener des activités de développement économique.</p>	<p>Des fonds sont alloués à chaque région. Les bureaux régionaux répartissent ensuite les sommes pour respecter les engagements pris dans le cadre des modes optionnels de financement et pour soutenir d'autres collectivités autochtones selon le plan régional de répartition et d'après la population et/ou l'éloignement. Des montants forfaitaires peuvent aussi être alloués pour éviter de décourager le regroupement d'organismes communautaires en raison des coûts uniques initiaux d'établissement de plans et de relations de travail.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 3 512 009 \$</p> <p>Nunavut : 2 658 910 \$</p> <p>Yukon : 463 901 \$.</p>
<p><b>Programme d'opportunités économiques pour les communautés</b></p> <p>Les fonds sont affectés à des projets qui avantagent les collectivités, p. ex. l'emploi, l'utilisation accrue des terres et des ressources, le renforcement des infrastructures et l'amélioration du climat économique. Les projets peuvent porter entre autres sur l'évaluation de l'état de préparation aux investissements; la recherche, le repérage, l'examen et l'évaluation des opportunités; les études de faisabilité; les services professionnels (droit, comptabilité, ingénierie, planification, finances, architecture) pour l'obligation de diligence raisonnable; la participation préliminaire des investisseurs; la participation des collectivités; les négociations; la planification de projets; les évaluations environnementales.</p>	<p>AINC détermine les sommes après avoir examiné chaque projet sous l'angle des retombées économiques pour la collectivité et de la justification du besoin fournie dans la demande.</p> <p>- Les fonds ne doivent pas dépasser 3 millions de dollars, ni les deux tiers du coût total des projets d'infrastructure ou 80 % du coût total des autres types de projet. Les bénéficiaires doivent engager au moins 10 % des dépenses de projet admissibles.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 2 485 426 \$</p> <p>Nunavut : 528 240 \$</p> <p>Yukon : 341 325 \$.</p>

1 CanNor fournit annuellement 9,5 M\$ pour le Programme de développement économique des communautés, le Programme d'opportunités économiques pour les communautés et le Programme de services de soutien aux communautés.

Programme	Fonds alloués (2007-2008) <sup>1</sup>
<p><b>Programme de services de soutien aux communautés</b></p> <p>Ce programme finance la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux pour la prestation de services de soutien aux organismes communautaires autochtones de développement économique, de façon à renforcer leur capacité économique de réaliser des projets ponctuels et des activités courantes de développement.</p>	<p>Les éventuels bénéficiaires sont désignés par les gestionnaires régionaux du programme et priés de soumettre une proposition. L'attribution des fonds aux régions repose sur leur part de la population autochtone.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 218 519 \$</p> <p>Nunavut : 239 575 \$</p> <p>Yukon : 168 000 \$.</p>
<p><b>Programme de développement des entreprises autochtones</b></p> <p>Ce programme offre une aide financière et des conseils aux entreprises contrôlées par des Autochtones, notamment pour la planification, le soutien, le démarrage, l'acquisition, l'expansion et le marketing. Il est associé à un réseau d'institutions financières autochtones qui peuvent faciliter le financement par emprunt aux petites entreprises autochtones. Il existe de nouvelles initiatives, comme l'Initiative de réserve pour pertes sur prêts et l'Initiative d'investissement dans les grands projets d'exploitation des ressources et de développement énergétique.</p>	<p>Les fonds sont attribués après examen de chaque projet.</p> <p>CanNor affecte 2,3 M\$ à ce programme dans les trois territoires.</p>
<p><b>Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord</b></p> <p>Il s'agit d'un programme quinquennal de soutien ciblé aux projets de développement économique. Il vise le renforcement des secteurs porteurs des économies territoriales, la diversification économique et la participation des habitants du Nord à la vie économique.</p>	<p>90 millions de dollars sur cinq ans (du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Programme d'investissements ciblés fournit 22 261 667 \$ par territoire. Des plans d'investissement sont établis pour chaque territoire, après consultation des gouvernements et des intervenants du Nord, et mis à jour tous les ans.</li> <li>- Le Fonds pour le savoir et l'innovation prévoit 2 500 000 \$ par territoire. Il aide les habitants des territoires à jouer un rôle dans l'innovation et l'économie du savoir et à en tirer parti.</li> <li>- Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation versent annuellement 100 000 \$ par territoire. Les fonds, autrefois réservés aux Territoires du Nord-Ouest, sont maintenant accessibles à tous les territoires, pour un total de 500 000 \$ chacun sur cinq ans.</li> <li>- Le Fonds pan-territorial, de cinq millions de dollars sur cinq ans (1,25 million de dollars par an pour les années 2 à 5), est destiné aux projets qui visent plus d'un territoire ou un territoire et une ou plusieurs provinces.</li> </ul>

Programme	Fonds alloués (2007-2008) <sup>1</sup>
<b>Fonds d'adaptation des collectivités</b> Quatre objectifs : diversifier l'économie; développer les capacités; consolider l'infrastructure économique; établir une base de connaissances.	Un montant de 32,8 millions de dollars a été reçu sur deux ans pour les trois territoires.

Source : Information obtenue d'AINC, décembre 2009; [Évaluation sommative des programmes de développement économique d'AINC](#), avril 2009; et [Lignes directrices](#) pour le PDEC. L'information sur les programmes de CanNor provient des sources suivantes : [ISDEN](#) et [FAC](#).

**Tableau B-2 : Certains programmes fédéraux de soutien à l'infrastructure dans les collectivités du Nord**

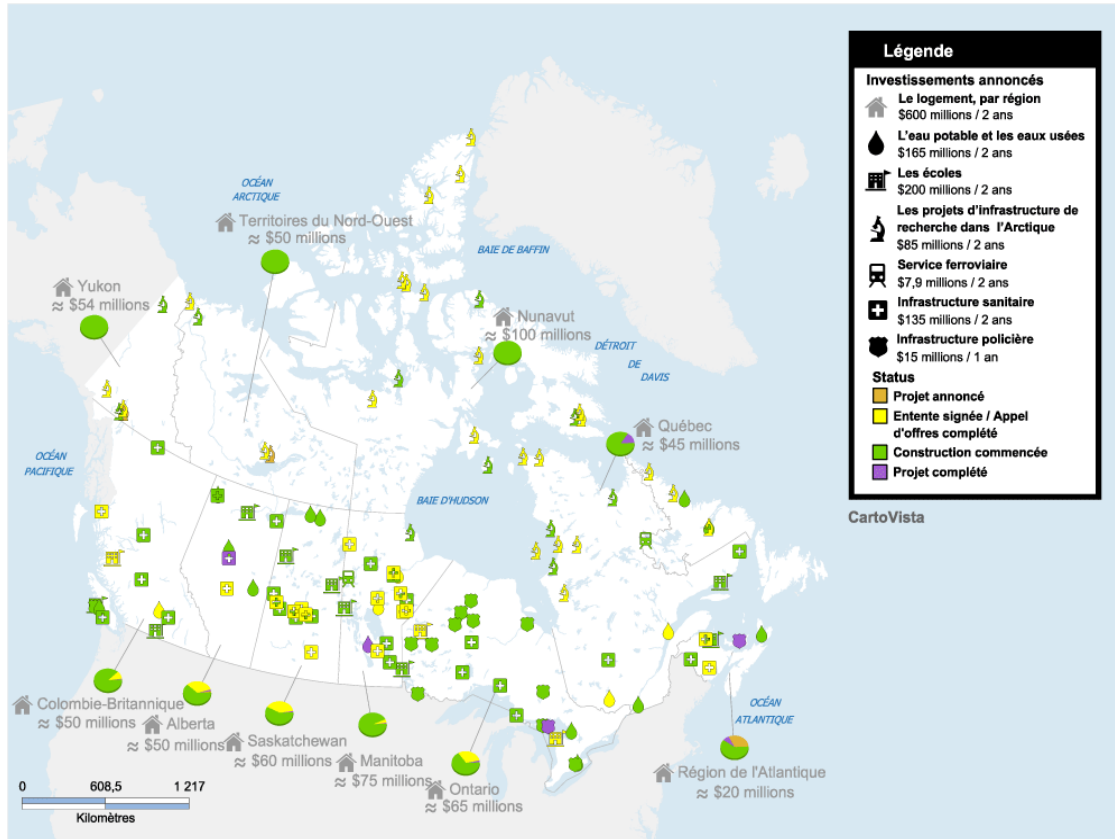
Programme fédéral	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
<b>Transport et collectivités</b>			
Fonds Chantiers Canada <sup>1</sup>	182,9 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %	185,8 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %	182,7 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %
Fonds de la taxe sur l'essence <sup>1</sup>	37,5 M\$ sur 5 ans par territoire, jusqu'en 2010-2011; plus 60 M\$ par territoire sur 4 ans, jusqu'en 2014-2015; fonds additionnels prévus pour plus tard.		
Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique <sup>2</sup>	120 M\$ pour 4 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %	72 M\$ pour 2 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %	47,8 M\$ pour 3 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %
Fonds de stimulation de l'infrastructure <sup>3</sup>	3,8 M\$ pour 14 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %	5 M\$ pour 21 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %	3,6 M\$ pour 2 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %
Fonds Infrastructure de loisirs <sup>4</sup>	1,2 M\$ pour 7 projets, jusqu'en 2010-2011 - Axé sur les projets, contribution fédérale de 33 %	...	567 000 \$ pour 4 projets, jusqu'en 2010-2011 - Axé sur les projets, contribution fédérale de 33 %

Énergies renouvelables			
Fonds pour l'infrastructure verte <sup>5</sup>	71 M\$ pour 1 projet <sup>6</sup> , 2009-2010 à 2010-2011 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %	...	...
écoÉnergie	...	426 700 \$ pour 5 projets, 2008-2009 à 2009-2010 - Système de subventions	750 000 \$ pour 1 projet <sup>7</sup> , 2008-2009 - Système de subventions
Fonds pour l'énergie propre	...	10-20 M\$ pour chacun des 2 projets géothermiques - Axé sur les projets, demande de propositions	...

1. Source : Infrastructure Canada, *Entente-cadre en matière d'infrastructure*, Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut.
2. Source : Infrastructure Canada, [Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique](#).
3. Source : Infrastructure Canada, [Fonds de stimulation de l'infrastructure](#).
4. Source : CanNor, [Programmes d'infrastructure](#) et [Plan d'action économique du Canada](#).
5. Source : Infrastructure Canada, [Fonds pour l'infrastructure verte](#).
6. Investissement fédéral dans l'infrastructure du Yukon grâce au projet d'installation hydroélectrique Mayo B et au projet de ligne de transport d'énergie Carmacks-Stewart.
7. Selon des renseignements fournis par AINC le 20 mai 2010, le gouvernement fédéral a versé 750 000 \$ à la Société d'énergie Qulliq pour l'expansion et l'amélioration des systèmes de récupération de la chaleur résiduelle à Arviat, Iqaluit, Baker Lake et Rankin Inlet.



## Carte B-1 : Plan d'action économique du Canada : Investissements annoncés dans les dossiers autochtones et nordiques



Source : Gouvernement du Canada, *Le plan d'action économique du Canada, 2<sup>e</sup> année – Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, 4 mars 2010, chapitre 5, p. 254.

**Tableau B-3 : Inventaire des infrastructures du Nord**

Catégorie	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
<b>Transport</b>			
Routes carrossables en tout temps (longueur en 2008)	4 800 km À l'exception d'Old Crow, toutes les collectivités sont reliées	2 200 km Pour les collectivités : - 20 % des habitants ont accès au réseau routier en tout temps - 65 % n'ont pas accès au réseau pendant deux mois dans la transition entre le service de transbordeur et les traverses de glace - 13 % ont accès aux routes carrossables en hiver 2 % n'ont pas accès au réseau routier	À l'exception d'une route de 21 km entre la localité minière de Nanisivik et Arctic Bay, pas d'infrastructure routière
Routes carrossables en hiver (longueur en 2008)	Aucune grande route carrossable en hiver	1 450 km de routes publiques 570 km de chemins privés (développement pétrolier et gazier)	Quelques chemins privés en hiver pour réapprovisionner les mines
Aéroports (nombre en 2008)	29 (13 aéroports et 16 aérodromes) Exploités par le gouvernement du Yukon	27 aéroports locaux et plusieurs bandes d'atterrissage privées	Les 26 collectivités dépendent du système de transport aérien pour leurs besoins essentiels; seuls deux aéroports ont des pistes asphaltées

Infrastructures maritimes (2008)	Aucune infrastructure maritime (les ports de l'Alaska sont un lien stratégique)	Système de réapprovisionnement train-camion à barge pour les collectivités et les industries (propriété privée); quatre collectivités dépendent de ce système pour les marchandises en vrac	Toutes les collectivités ont des sites d'échouage sur une plage; le seul port existant n'est pas relié à une collectivité
<b>Énergie</b>			
Barrages hydroélectriques	4 grands barrages	5 grands barrages, qui fournissent 75 % de l'énergie produite	Aucun objet
Centrales au diesel	19	26	27 centrales autonomes au diesel dans 25 collectivités; le fournisseur est la Société d'énergie Qulliq et le propriétaire, le gouvernement du Nunavut
Transport de l'énergie	2 lignes de transport d'électricité; 1 gazoduc qui prend sa source dans les Territoires du Nord-Ouest capte du gaz de trois puits du Yukon et l'achemine vers la Colombie-Britannique	2 lignes de transport d'électricité  1 grand pipeline de Norman Wells jusqu'à l'Alberta	Aucun
<b>Communications</b>			
Radio à micro-ondes, câble de fibre optique, satellite (nombre de collectivités)	7 354 km de réseau radio à micro-ondes 3 250 km de réseau de fibre optique Services de satellite desservant certaines collectivités du Nord et de l'Est des Territoires du Nord-Ouest		Services de satellite desservant toutes les collectivités du Nunavut

Source : Adaptation de Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Franc Nord : Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique*, 2009, tableau 11.

**Tableau B-4 : Certains grands programmes fédéraux de soutien à l'éducation et à l'emploi des Autochtones**

Programme fédéral	Description	Période d'exécution	Fonds
<b>Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC)</b>			
Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones	<p>Priorités stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développement des compétences axé sur la demande;</li> <li>- partenariats avec le secteur privé, les provinces et les territoires et dans l'ensemble de l'administration;</li> <li>- reddition de comptes pour de meilleurs résultats.</li> </ul> <p>Les programmes sont élaborés et offerts par des organisations autochtones pour aider les Autochtones à se préparer au marché du travail et à obtenir un emploi valable et stable, pour aider les jeunes Autochtones à passer de l'école au marché du travail ou à retourner aux études et pour soutenir les programmes de garde.</p>	D'avril 2010 à mars 2015	246 M\$ par an, ensemble des provinces et territoires
Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones	<p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fournir aux Autochtones des emplois stables qui procurent des avantages durables aux collectivités, aux familles et aux individus;</li> <li>- favoriser l'emploi maximal des Autochtones dans les grands projets de développement économique grâce à une approche de partenariat;</li> <li>- accroître les niveaux de compétence de la main-d'œuvre autochtone et augmenter l'emploi direct et indirect des Autochtones dans tout le Canada;</li> <li>- diminuer le chômage chez les Autochtones et leur dépendance à l'égard de l'aide sociale;</li> <li>- améliorer les niveaux de compétence (alphabétisation, calcul, informatique, études postsecondaires);</li> <li>- accroître les occasions d'affaires pour les Autochtones;</li> <li>- diversifier la main-d'œuvre dans les collectivités.</li> </ul>	De juin 2007 à mars 2012	96 M\$ en 2010-2011 42 M\$ en 2011-2012

<p>Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones</p>	<p>Le Fonds, prévu dans le Plan d'action économique, sert à renforcer les partenariats entre les services d'emploi autochtones et les employeurs grâce à des programmes de formation à l'emploi axés sur des débouchés concrets. Il permet de financer davantage la formation des personnes aux prises avec des obstacles à l'emploi, comme un faible niveau d'alphabétisme et un manque de compétences essentielles.</p> <p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participer à des projets de formation à l'emploi menant à des débouchés concrets et garantis grâce à des partenariats avec de petites et moyennes entreprises;</li> <li>- soutenir des projets qui aident les Autochtones à surmonter des obstacles à l'emploi, comme un faible niveau d'alphabétisme et un manque de compétences essentielles;</li> <li>- soutenir des projets pilotes qui mettent à l'essai des approches innovatrices à l'égard des programmes d'aide à l'emploi des Autochtones et des projets d'envergure nationale.</li> </ul>	<p>D'avril 2009 à mars 2011</p>	<p>45,1 M\$ en 2010-2011</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------	------------------------------

Source : RHDCC, Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011.



## ANNEXE C : GOUVERNANCE DANS LES TERRITOIRES DU NORD

**Tableau C-1 : Organismes de réglementation du gouvernement du Canada dans les territoires du Nord**

Organisme fédéral de réglementation	Description
Agence canadienne d'évaluation environnementale	L'Agence applique la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> pour élaborer des lignes directrices concernant les évaluations environnementales effectuées par une commission d'examen, la participation du public et certaines procédures (p. ex. le registre de projets, l'aide financière aux participants, les considérations relatives aux changements climatiques, les effets cumulatifs et la biodiversité).
Environnement Canada	En vertu de la <i>Loi sur le ministère de l'Environnement</i> , le ministère est chargé de préserver et d'améliorer la qualité du milieu naturel, d'assurer la conservation des oiseaux migrateurs et des ressources hydriques et de mener des activités météorologiques. Il coordonne les politiques et les programmes environnementaux du gouvernement fédéral.
Pêches et Océans Canada	Le ministère gère les pêches intérieures et océaniques, l'habitat et l'aquaculture du Canada. Il est également responsable du transport des marchandises, de la navigation et de certains aspects de la sécurité maritime. Lois pertinentes : <i>Loi sur les pêches</i> , <i>Loi sur les océans</i> , <i>Loi sur la protection des eaux navigables</i> , <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> et <i>Loi sur la protection des pêcheries côtières</i> .
Office national de l'énergie	L'Office est chargé de réglementer la construction et l'exploitation des pipelines interprovinciaux et internationaux et de certaines lignes de transport d'électricité, l'exportation et l'importation de gaz naturel et l'exportation du pétrole et de l'énergie électrique, ainsi que les activités pétrolières et gazières dans les régions pionnières. Lorsqu'il doit prendre une décision au sujet d'un projet de pipeline, il examine sa faisabilité sur les plans économique, financier et technique ainsi que ses effets environnementaux et socioéconomiques.
Transports Canada	Le ministère surveille la sécurité, la sûreté et l'infrastructure maritime de l'exploitation des navires de passagers et de marchandises, y compris la sécurité de la navigation, les communications, les opérations portuaires, l'inspection des navires, la sécurité des transports et le transport des marchandises dangereuses (dont les liquides et les gaz en vrac).

Source : Adaptation de Neil McCrank, *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, rapport présenté à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, par le représentant spécial du ministre, mai 2008, tableau 4.

**Tableau C-2 : Ententes sur les revendications territoriales globales dans les territoires du Nord**

Terr.	Nom	Date de règlement	Date d'entrée en vigueur	Population	Terres visées (km <sup>2</sup> )	Superficie totale (km <sup>2</sup> )	Indemnité (dollars actuels)	Aut. gouv.?
T.N.-O.	Convention définitive des Inuvialuit	5 juin 1984	24 juillet 1984	4 000	91 000  (13 000 avec droits miniers)	435 000	- 78 M\$ (\$ de 1984)  - 10 M\$ pour le développement économique  - 7,5 M\$ pour le développement social	Non
T.N.-O. et Yukon	Ent. sur la rev. terr. glob. des Gwich'in	22 avril 1992	22 déc. 1992	2 500	22 422  (6 158 avec droits miniers; 1 554 au Yukon)	57 000	- 75 M\$ sur 15 ans (\$ de 1990)	Non
T.N.-O	Ent. sur la rev. terr. glob. des Dénés et Métis du Sahtu	6 sept. 1993	23 juin 1994	3 200	41 437  (1 813 avec droits miniers)	280 278	75 M\$ sur 15 ans (\$ de 1990)	Non
Nun.	Accord sur les rev. terr. du Nunavut	25 mai 1993	26 avril 1995	30 000	351 000  (37 000 avec droits miniers)	1 900 000	580 M\$ (\$ de 1989), plus intérêts et avantages financiers sur 14 ans	Non
T.N.-O.	Accord tlichio	25 août 2003	4 août 2005	3 500	39 000 avec droits miniers	210 000	106 M\$ (\$ de 2005) sur 15 ans	Oui
Yuk.	Acc.-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yuk.	29 mai 1993		6 000	41 595  (25 900 avec droits miniers pour les 14 PN)	Tout le Yukon	243 M\$ (\$ de 1989) pour toutes les PN du Yukon  - 195 M\$ pour 11 PN du Yukon (\$ de 1989) sur 15 ans	Oui



- Première nation des Gwich'in Vuntut (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Première nation des Nacho Nyak Dun (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Premières nations de Champagne et d'Aishihik (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Conseil des Tlingit de Teslin (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Première nation de Little Salmon/Carmacks (21 juillet 1997; 1<sup>er</sup> octobre 1997)
- Première nation de Selkirk (21 juillet 1997; 1<sup>er</sup> octobre 1997)
- Première nation Tr'ondëk Hwëch'in (à Dawson) – (16 juillet 1998; 15 septembre 1998)
- Conseil des Ta'an Kwach'an (à Whitehorse) – (13 janvier 2002; 1<sup>er</sup> avril 2002)
- Première nation de Kluane (18 octobre 2003; 2 février 2004)
- Première nation de Kwanlin Dun (19 février 2005; 1<sup>er</sup> avril 2005)
- Première nation de Carcross/Tagish (22 octobre 2005; 9 janvier 2006)

Source : AINC, [Note d'information générale sur les politiques du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales et l'état actuel des négociations.](#)



## ANNEXE D : GLOSSAIRE

---

**Approvisionnement** : politique gouvernementale qui vise l'optimisation des ressources, l'accès public à l'information concernant les marchés gouvernementaux et des chances égales pour les fournisseurs de soumissionner les marchés gouvernementaux.

**Autochtones** : personnes ayant une ascendance liée aux Premières nations, aux Métis ou aux Inuits.

**Avantage financier net** : mesure dans laquelle les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles et résultant du transfert sont compensés par les réductions de la formule de financement des territoires.

**Bilingue** : dans le cas du Nunavut, les langues en question sont l'anglais et l'inuktitut.

**Capacité (financière de générer des revenus)** : mesure du revenu possible si chaque territoire applique des taux d'imposition comparables à ceux des provinces.

**Entente d'autonomie gouvernementale** : accord de partage des pouvoirs conclus entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones relativement à la législation et à l'administration des services sociaux.

**Entente sur la revendication territoriale globale** : traité moderne qui définit une relation de gouvernement à gouvernement entre un signataire autochtone, un gouvernement territorial et le gouvernement du Canada.

**Entente sur les répercussions et les avantages** : accord confidentiel négocié dans le contexte du développement des ressources et conclu entre une entreprise, un gouvernement provincial ou territorial, et les organisations autochtones touchées.

**Formule de financement des territoires** : principal programme fédéral de financement des territoires qui vise à leur permettre d'offrir un éventail de services publics comparables à ceux offerts par les provinces.

**Gouvernance** : concept qui englobe les accords sur les revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale, les régimes de réglementation, le transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources et les accords fiscaux entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones dans les territoires.

**Partage des revenus tirés des ressources naturelles** : dans le contexte du transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles établissent comment les revenus provenant de la perception des redevances et des droits découlant de l'extraction des ressources seront partagés entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones.

**Partenariat public-privé** : entreprise coopérative où les risques inhérents à la prestation d'un service public sont répartis entre le secteur public et le secteur privé.

***Transfert des responsabilités*** : processus qui consiste à céder aux gouvernements territoriaux et autochtones dans le Nord des pouvoirs de type provincial, y compris le contrôle dans des domaines comme la santé et les services sociaux et la réglementation des terres et des ressources.

# ANNEXE E

## Liste de témoins

### Troisième session, 40<sup>e</sup> législature

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Agence canadienne d'évaluation environnementale</b> Steve Burgess, directeur général, Examen des projets, Opérations</p>	2010/03/25	5
<p><b>Office national de l'énergie</b> Sheila Leggett, vice-présidente</p>		
<p><b>Commission de planification de Nunavut</b> Marg Epp, agente principale des finances Paul Quassa, vice-président</p>	2010/03/30	6
<p><b>Office d'aménagement territorial du Sahtu</b> Robert Overvold, membre du conseil d'administration Heidi Wiebe, planificatrice principale</p>		
<p><b>Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie</b> Richard Edjericon, président</p>		
<p><b>Société canadienne d'hypothèques et de logement</b> Sharon Matthews, vice-présidente, Secteur d'aide au logement</p>		
<p><b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Frank Barrett, directeur principal Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable</p>	2010/05/06	15
<p><b>Association canadienne pour les énergies renouvelables</b> Bill Eggertson, directeur exécutif</p>	2010/05/11	16
<p><b>Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions</b> Stephanie Autut, directrice exécutive</p>	2010/05/13	17
<p><b>Conseil circumpolaire inuit (Canada)</b> Violet Ford, membre du conseil d'administration, Vice-présidente aux affaires internationales</p>		

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Conseil circumpolaire inuit (Canada)</b> Chester Reimer, représentant	2010/05/13	17
<b>Office des eaux du Nunavut</b> Dionne Filiatrault, directrice exécutive Thomas Kabloona, président		
<b>Nasittuq Corporation</b> Jacques Plante, président	2010/05/25	18
<b>Nunasi Corporation</b> Tim Zehr, président et directeur des opérations		
<b>Pan Arctic Inuit Logistics Corporation</b> Tony Butler, président		
<b>Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie</b> Robert Page, président		
<b>À titre personnel</b> Thomas Berger	2010/06/01	20
<b>Capstone Mining Corp.</b> Stephen Quin, président		
<b>Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline LP</b> Robert Reid, président		
<b>Conference Board du Canada</b> Gilles Rhéaume, vice-président, Politiques publiques	2010/06/03	21
<b>Banque des Premières Nations du Canada</b> Keith Martell, président-directeur général, Conseil d'administration Bill Namagoose, membre du conseil d'administration		
<b>Société d'énergie du Yukon</b> David Morrison, président-directeur général		
<b>Mines Agnico-Eagle Limitée</b> Lawrence Connell, directeur corporatif du développement durable, Bureau central	2010/06/08	22
<b>Nunavut Resources Corporation</b> John Stevenson, directeur		
<b>Baffinland Iron Mines Corporation</b> Greg Missal, vice-président, Affaires générales	2010/06/10	23

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Icefield Instruments inc.</b>	2010/06/10	23
Erik Blake, président		
<b>Qulliq Energy Corporation</b>		
Peter Mackey, président et directeur général		
<b>Agence canadienne de développement économique du Nord</b>	2010/06/15	24
Michael Nadler, directeur général, Politique et planification		
Michel Robillard, vice-président		
<b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b>		
Patrick Borbey, sous-ministre adjoint, Affaires du Nord		
Elizabeth Copland, présidente, Conseil consultatif Nutrition Nord Canada		
Paula Isaak, directrice générale, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement		
Jamie Tibbetts, directeur général, Direction générale de la dévolution et des relations territoriales		





# ANNEXE F

## Liste de témoins

### Deuxième session, 40<sup>e</sup> législature

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b></p> <p>Patrick Borbey, sous-ministre adjoint, Affaires du Nord</p> <p>Timothy Gardiner, directeur, Direction du développement économique du Nord, Direction générale des politiques stratégiques du Nord</p> <p>Stephen Traynor, directeur, Direction de la politique en matière de ressources et de transferts, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement</p>	2009/03/31	12
<p><b>Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest</b></p> <p>Garry Singer, directeur, Ministère de l'Industrie, du tourisme et de l'investissement, Investissement et analyses économiques</p> <p>Peter Vician, sous-ministre, Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement</p>	2009/04/02	13
<p><b>Gouvernement du Nunavut</b></p> <p>Rosemary Keenainak, sous-ministre, Ministère du Développement économique et des Transports</p> <p>Ed McKenna, directeur, Ministère du Développement économique et des Transports, Division des politiques, de la planification et des communications</p>		
<p><b>Gouvernement du Yukon</b></p> <p>Harvey Brooks, sous-ministre, Ministère de l'Expansion économique</p> <p>Steve Rose, directeur, Ministère du Développement économique, Politiques, Planification et recherche</p> <p>Harley Trudeau, représentant principal, Affaires intergouvernementales</p>		
<p><b>Autorité financière des Premières nations</b></p> <p>Steve Berna, directeur de l'exploitation</p> <p>Joe Hall, président</p> <p>Deanna Hamilton, présidente et directrice générale</p>	2009/05/28	22

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Autorité financière des Premières nations</b> Tim Raybould, conseiller de direction principal	2009/05/28	22
<b>À titre personnel</b> Neil McCrank	2009/06/09	25
<b>Association canadienne des producteurs pétroliers</b> Mike Peters, directeur, Direction des opérations dans le Nord canadien	2009/06/16	26
<b>Imperial Oil Resources Ventures limitée</b> Randy Ottenbreit, directeur du développement, Projet gazier Mackenzie		
<b>NWT and Nunavut Chamber of Mines</b> Lou Covello, président Pamela Strand, vice-présidente, Nunavut Trevor Teed, vice-président, Territoires du Nord-Ouest		
<b>Yukon Chamber of Mines</b> Claire Derome, vice-présidente Scott Kent, directeur général		
<b>Agence canadienne de développement économique du Nord</b> Nicole Jauvin, sous-ministre et présidente Michel Robillard, vice-président exécutif	2009/10/22	32
<b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b> Patrick Borbey, sous-ministre adjoint, Affaires du Nord L'hon. Chuck Strahl, ministre		
<b>Ministère des Finances</b> Chris Forbes, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale Sean Keenan, chef principal, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt Elisha Ram, directeur, analyse des politiques microéconomiques, Développement économique et finances intégrées	2009/10/27	33

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</b></p> <p>Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi</p>	2009/10/27	33
<p><b>Infrastructure Canada</b></p> <p>Taki Sarantakis, sous-ministre adjoint délégué, Direction des politiques et priorités</p> <p>Samantha Tattersall, directrice des politiques, Direction des politiques et priorités</p>	2009/10/29	34
<p><b>Ministère des Ressources naturelles</b></p> <p>David Boerner, directeur général, Direction du Centre et du Nord du Canada, Commission géologique du Canada</p>		
<p><b>Ministère des Transports</b></p> <p>Donald Roussel, directeur général, Sécurité maritime</p> <p>Guylaine Roy, sous-ministre adjointe associée, Politiques</p>		
<p><b>Agence Parcs Canada</b></p> <p>Bill Fisher, directeur général, Ouest et Nord du Canada</p>	2009/11/03	35
<p><b>Ministère de l'Environnement</b></p> <p>Virginia Poter, directrice générale, Service canadien de la faune</p> <p>Michael Wilson, directeur exécutif, Évaluation environnementale</p>		
<p><b>Ministère de l'Industrie</b></p> <p>John Connell, directeur général, Direction générale de la petite entreprise et du tourisme</p> <p>Shari Scott, directrice, Politique de l'Internet, Large Bande Canada : Un milieu rural branché</p>		
<p><b>Ministère des Pêches et des Océans</b></p> <p>Barry Briscoe, directeur, Océans, Habitat et Espèces en péril</p> <p>David Burden, directeur général régional par intérim</p> <p>Wade Spurrell, commissaire adjoint, Région du Centre et de l'Arctique</p>		

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Inuit Tapiriit Kanatami</b>  Gordon Miles, coordonnateur,  Comité national pour le développement économique de l'Inuit  Nunangat</p> <p>Belinda Webb, directrice,  Service du développement social, culturel et économique</p>	2009/11/05	36
<p><b>Air North</b>  Stephen Mills, vice-président</p>	2009/11/17	37
<p><b>Alaska Highway Aboriginal Pipeline Coalition</b>  Pearl Callaghan, directrice des opérations  Ruth Massie, présidente</p>		
<p><b>Association des communautés du Yukon</b>  David Austin, directeur</p>		
<p><b>Compétences Canada Yukon</b>  Dan Curtis, directeur général</p>		
<p><b>Conseil des Premières Nations du Yukon</b>  Andy Carvill, grand chef  Richard Runyon, agent de développement économique</p>		
<p><b>Gouvernement du Yukon</b>  Brian Alexander, sous-ministre,  Ministère du Tourisme et de la Culture</p> <p>Harvey Brooks, sous-ministre,  Ministère de l'Expansion économique</p> <p>Pierre Germain, directeur du tourisme,  Ministère du Tourisme et de la Culture</p> <p>Robert Holmes, directeur,  Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources</p> <p>Rick Lemaire, directeur des services culturels,  Ministère du Tourisme et de la Culture</p> <p>Richard Provan, conseiller de direction principal,  Ministère de l'Expansion économique</p>		
<p><b>Klondike Placer Miners' Association</b>  Randy Clarkson, ingénieur</p>		
<p><b>Pelly Construction Ltd.</b>  Jennifer Byram, vice-présidente</p>		
<p><b>Sundog Carvers</b>  Andrew Finton, fondateur,  Sundog Carving Program</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Teslin Tlingit Council</b>  Victoria Fred, avocate-conseil  Le chef Peter Johnston, chef de la direction</p>	2009/11/17	37
<p><b>Tourism Industry Association of the Yukon</b>  Mary Ann Ferguson, deuxième vice-présidente  Sandy Hachey, directrice générale</p>		
<p><b>Tr'ondëk Hwëch'in First Nation</b>  Gary Wilson, représentant</p>		
<p><b>Vuntut Development Corporation</b>  Stephen Mills, président</p>		
<p><b>Whitehorse Chamber of Commerce</b>  Rick Karp, président  Richard Runyon, deuxième vice-président</p>		
<p><b>Yukon Federation of Labour</b>  Alex Furlong, président et directeur général  Ron Rousseau, représentant</p>		
<p><b>Yukon Film and Sound Commission</b>  Barbara Dunlop, commissaire des films et enregistrements sonores</p>		
<p><b>Yukon Historical and Museums Association</b>  Marc Johnston, directeur,  Conseil d'administration</p>		
<p><b>Akaiicho Treaty 8 Dene</b>  Le chef Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés Lutsel K'e  Le chef Ted Tsetta, chef de la Première nation des Dénés Yellowknives (NDilo)</p>	2009/11/19	38
<p><b>Alternatives North</b>  Doug Ritchie, membre</p>		
<p><b>Arctic Energy Alliance</b>  Andrew Robinson, directeur exécutif</p>		
<p><b>Canadian Zinc Corporation</b>  John F. Kearney, président  Alan Taylor, directeur des opérations</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Conseil des arts des Territoires du Nord-Ouest</b>	2009/11/19	38
Boris Atamanenko, gestionnaire, Programmes communautaires		
<b>Dezé Energy Corporation</b>		
Donald Balsillie, président		
Daniel Grabke, directeur général		
<b>Fédération du travail des Territoires du Nord</b>		
Mary Lou Cherwaty, présidente		
<b>Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest</b>		
L' hon. Michael Miltenberger, vice-premier ministre et ministre des Finances et de l'Environnement et des Ressources Naturelles		
L' hon. Floyd Roland, premier ministre		
Peter Vician, sous-ministre, Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement		
<b>Mine Training Society</b>		
Ted Blondin, directeur		
Hilary Jones, directrice générale		
<b>Nogha Enterprises Limited</b>		
Gilbert Cazon, directeur général par intérim		
<b>North West Company</b>		
Edward Kennedy, président et directeur général		
<b>Northern Aboriginal Business Association</b>		
Darrell Beaulieu, chef de la direction		
<b>Northwest Territories Association of Communities</b>		
Terry Kruger, coordonnateur des communications et des politiques		
<b>Northwest Territories Community Futures Association</b>		
Todd Noseworthy, président		
<b>Northwest Territories Metis-Dene Development Fund Ltd.</b>		
Fred Koe, directeur		
<b>Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee</b>		
Charles Pokiak, directeur		

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Tyhee Development Corporation</b> Hugh Wilson, vice-président, Environnement et affaires communautaires	2009/11/19	38
<b>Arctic Co-operatives limited</b> Stéphane Daigle, directeur régional, Bureau régional-Nunavut Andy Morrison, directeur général Nicole Sikma, directrice, Conseil d'administration	2009/11/24	39
<b>Chambre de commerce régionale de Baffin</b> Chris West, président		
<b>Collège de l'Arctique du Nunavut</b> Daniel Vandermeulen, président		
<b>Gouvernement du Nunavut</b> Robert Long, sous-ministre, Ministère du Développement économique et des transports		
<b>Hameau de Pangnirtung</b> Simeonie Akpalialuk, agent de développement économique		
<b>Municipalité d'Iqaluit</b> Elisapee Sheutiapik, mairesse		
<b>Nunavut Arts and Crafts Association</b> Rowena House, directrice générale		
<b>Nunavut Broadband Development Corporation</b> Patrick Doyle, directeur général		
<b>Nunavut Economic Forum</b> Mark Morrissey, président par intérim		
<b>Nunavut Housing Corporation</b> Lori Kimball, directrice générale financière Patsy Owljoot, présidente par intérim		
<b>Nunavut Sealink &amp; Supply inc.</b> Manasie Mark, gestionnaire à la desserte maritime		
<b>Nunavut Tourism</b> Colleen Dupuis, chef de la direction		
<b>Nunavut Tunngavik inc.</b> Brad Hickee, gestionnaire, Développement économique et expansion des entreprises		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Nunavut Tunngavik inc.</b>  Paul Kaludjak, président  Jeffrey Maurice, conseiller en pêches</p>	2009/11/24	39
<p><b>Peregrine Diamonds Itée</b>  Brooke Clements, président</p>		
<p><b>Qikiqtani Inuit Association</b>  Glenn Cousins, représentant,  Expansion des entreprises et formation</p>		
<p><b>Société de développement du Nunavut</b>  Brian Zawadski, conseiller principal d'affaires</p>		
<p><b>Conseil d'aménagement du territoire du Yukon</b>  Ian D. Robertson, membre du conseil</p>	2009/12/08	43
<p><b>Conseil d'évaluation environnementale et socio-économique au Yukon</b>  Ken McKinnon, président du conseil  Stephen Mills, membre du comité exécutif</p>		



**ANNEXE G**  
**Liste des mémoires**  
**Troisième session, 40<sup>e</sup> législature**

---

**Organisations et individus**

---

**Athabasca Denesuline**

**Capstone Mining Corp.**

**Commission de planification de Nunavut**

**National Aboriginal Economic Development Board**

**Office des eaux du Nunavut**



**ANNEXE H**  
**Liste des mémoires**  
**Deuxième session, 40<sup>e</sup> législature**

---

**Organisations et individus**

---

**Arctic Co-operatives limited**

**Association des communautés du Yukon**

**Autorité financière des Premières nations**

**Canadian Zinc Corporation**

**Coalition of Northern Aboriginals**

**Collège de l'Arctique du Nunavut**

**Compétences Canada Yukon**

**Fédération du travail des Territoires du Nord**

**Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest**

**Institut Pembina**

**Kitikmeot Inuit Association**

**Ministère des Pêches et des Océans**

**Northwest Territories Community Futures Association**

**Northwest Territories Literacy Council**

**Northwest Territories Metis-Dene Development Fund Ltd.**

**NWT and Nunavut Chamber of Mines**

**Pealow, Michael**

**Société tribale du traité no 8 des Territoires du Nord-Ouest**

**Teslin Tlingit Council**

**Whitehorse Chamber of Commerce**

**Yukon Federation of Labour**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session : [séances n<sup>os</sup> 5, 6, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31 et 38](#)) et (40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : [séances n<sup>os</sup> 12, 13, 22, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 et 43](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bruce Stanton, député

