



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation sommative de la mise en œuvre de la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations

(Numéro de projet : 1570-7/09087)

Septembre 2010

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

Canada 

Table des matières

Liste des acronymes	iv
Résumé	v
Contexte de la réponse de la direction et du plan d'action en ce qui concerne la LGPGFPN.....	viii
Réponse de la direction et plan d'action	x
1. Introduction.....	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme.....	1
1.2.1 Contexte et aperçu.....	1
1.2.2 Résultats escomptés du programme.....	2
1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires.....	3
1.2.4 Ressources du programme	5
2. Méthodes d'évaluation.....	7
2.1 Objectifs, portée et calendrier de l'évaluation	7
2.2 Approche et méthode d'évaluation	7
2.3 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité	10
3. Conclusions de l'évaluation – Pertinence	11
3.1 Conformité aux priorités du gouvernement	11
3.2 Harmonisation avec les objectifs et les initiatives ministérielles	12
3.3 Besoins, obstacles et préoccupations en matière de gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations	14
4. Conclusions de l'évaluation – Conception et mise en application	19
4.1 Mise en œuvre de la façon prévue.....	19
4.3 Pertinence de la structure de financement.....	23
4.4 Clarté des rôles et responsabilités.....	24
4.5 Mesure du rendement et exigences relatives à la production de rapports	25
5. Conclusions de l'évaluation – Rendement	27
5.1 Atteinte des résultats attendus	27
5.2 Efficience du programme.....	29
5.3 Efficacité du programme.....	30
6. Conclusions de l'évaluation – leçons retenues et solutions de rechange	32
7. Conclusions.....	35
8. Recommandations.....	37
Annexe A – Résultats attendus de la LGPGFPN	38
Annexe B – Matrice d'évaluation	40
Annexe C – Indicateurs de rendement de la LGPGFPN.....	46

Liste des tableaux

Tableau 1 : Budget des dépenses et dépenses réelles et prévues de la LGPGFPN (2007-2008 – 2009-2010).....	7
Tableau 2 : Financement par Première nation par étape d'adhésion à la LGPGFPN.....	24

Liste des figures

Figure 1 : Modèle logique du programme.....	3
---	---

Liste des acronymes

AAP	Architecture des activités de programme
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
CGRR/CVFR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le Cadre de vérification fondé sur les risques
CRI	Conseil des ressources indiennes
FISAT	Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités
LGPGFPN	<i>Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations</i>
LGTPN	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>
PGIC	Pétrole et gaz des Indiens du Canada

Introduction

La présente évaluation a été menée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen avec le soutien de T.K. Gussman et de DPRA Canada. Elle répond à l'exigence du Conseil du Trésor concernant l'évaluation de la mise en œuvre du programme de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* (LGPGFPN) avant le renouvellement de ses conditions. Les principaux objectifs de l'évaluation sont d'évaluer le programme de la LGPGFPN selon les critères déterminants qui suivent :

- Pertinence;
- Conception et mise en application;
- Rendement (progrès vers l'atteinte de résultats, preuve de l'efficacité et de la rentabilité); et
- Détermination des considérations futures.

La LGPGFPN offre aux Premières nations la possibilité d'assurer la gestion et la réglementation directes de l'exploration et de l'exploitation du pétrole et du gaz, assumées actuellement en leur nom par Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC), la réception et la gestion des fonds provenant de cette activité, ou de posséder l'autorité légale de contrôler et de gérer (incluant, sans toutefois s'y limiter, dépenser, investir et administrer) leur capital et leurs recettes en fiducie, conservés actuellement par la Couronne dans le Trésor au nom des Premières nations. Les membres des Premières nations peuvent choisir l'une de ces options ou aux deux.

Les résultats prévus du programme comprennent un développement économique amélioré; une plus grande utilisation et valeur des terres et des ressources de la communauté; la gouvernance, l'autorité et le contrôle des terres, des ressources et de l'environnement; la possibilité pour les Premières nations de rejeter certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*; une plus grande souplesse pour réagir aux possibilités économiques et aux besoins communautaires.

Méthodologie

La méthode adoptée pour l'évaluation sommative de l'application de la LGPGFPN comprend ce qui suit :

- L'examen des principales références sur la gouvernance et la gestion des ressources dans les collectivités autochtones;
- L'examen des documents et des dossiers relatifs au programme;
- Des entrevues avec les 21 principaux répondants; et
- Deux études de cas, l'une au sein de la collectivité de la Première nation White Bear de la Saskatchewan, et l'autre au sein de la collectivité de la Nation des Siksika de l'Alberta.

Cette méthodologie supposait une contrainte importante, c'est-à-dire la rétroaction très limitée des Premières nations et des représentants de l'industrie. À ce jour, quatre collectivités des Premières nations ont participé au programme de la LGPGFPN. Cependant, pendant l'évaluation, l'une d'elles s'est retirée, et l'on a mis fin à la participation des trois autres. Par conséquent, la contribution des

Premières nations ayant participé directement au programme s'est limitée à deux études de cas communautaires.

L'équipe d'évaluation a tenté de joindre des intervenants potentiellement au fait de la LGPGFPN, sans y avoir pour autant participé directement. La participation de ces intervenants était volontaire, et la plupart d'entre eux ont refusé de se soumettre à une entrevue.

Principaux résultats de l'évaluation

Pertinence

La LGPGFPN est conçue pour être conforme aux politiques et aux priorités du gouvernement en ce qui a trait à la gouvernance sectorielle des Premières nations. Elle est également étroitement harmonisée avec deux résultats stratégiques d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) – « les terres » et « les gens » –, de même qu'avec la stratégie de développement durable et les programmes de développement économique ministériels. De plus, la législation fédérale, dont fait partie la LGPGFPN, peut être perçue comme appuyant le développement de la capacité le long du continuum de l'exercice des pouvoirs, ce qui pourrait au final déboucher sur des accords globaux sur l'autonomie gouvernementale. Toutefois, il n'est pas clair si les Premières nations considèrent ce programme comme la solution la plus appropriée concernant les questions de réglementation actuelles sur la gestion pétrolière et gazière. L'article de la LGPGFPN sur la gestion des fonds semble répondre directement aux préoccupations des Premières nations en matière de gestion financière; cependant, on ne sait toujours pas si les Premières nations considèrent le programme comme la meilleure solution aux problèmes de réglementation actuels relatifs à la gestion du pétrole et du gaz.

Conception et mise en application

La LGPGFPN a été formulée en collaboration avec les Premières nations, et semble l'avoir été d'une manière qui facilitera l'atteinte des objectifs; toutefois, en pratique le programme est trop rigoureux pour la plupart des Premières nations participantes. Parmi les obstacles et inquiétudes liés à l'application de la LGPGFPN figurent l'absence d'un moyen d'en assurer l'observation, la perte des responsabilités fiduciaires du gouvernement fédéral, le passif environnemental, la complexité du régime de gestion des ressources pétrolières et gazières et le manque de capacité des collectivités. De plus, le budget actuel associé à la LGPGFPN n'alloue pas suffisamment de ressources financières au volet de la gestion des fonds des Premières nations.

Rendement (progrès vers l'atteinte de résultats et preuve de l'efficacité et de la rentabilité)

La LGPGFPN n'a pas été en mesure d'atteindre ses résultats intermédiaires et finaux prévus. Au cours de la présente évaluation, les trois projets pilotes de la LGPGFPN ont été annulés, et la quatrième Première nation participante s'est retirée du programme. Jusqu'à présent, l'approche adoptée ne s'est pas avérée efficace ni rentable, si l'on tient compte du temps et des fonds investis sans avoir obtenu de résultats tangibles. Cette situation peut en partie être attribuable au fait que les Premières nations souhaitent évaluer les avantages et les inconvénients, sur les plans financier et environnemental, associés à la prise en charge du pétrole et du gaz naturel.

Détermination des considérations futures

Un certain nombre de leçons retenues et de pratiques exemplaires ont été déterminées dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacite de l'application future de la LGPGFPN. Ces leçons et pratiques comprennent des stratégies comme l'embauche d'une main-d'œuvre qualifiée, l'établissement de partenariats efficaces, la garantie d'un leadership efficace et d'une vision à long terme, la détermination des différentes façons d'atténuer les préoccupations ayant trait au financement et à la capacité, de même que l'adoption des leçons retenues découlant de l'application de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*.

Nous recommandons à AINC :

1. D'après les résultats de l'évaluation, AINC (en particulier PGIC) doit déterminer s'il est faisable de poursuivre la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN.
2. Avant de pousser plus loin la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN et afin de guider l'application à venir du volet de gestion des fonds, AINC doit s'inspirer des constatations de l'évaluation et s'attaquer aux enjeux pointus suivants :
 - a. Les besoins des provinces pour qu'elles puissent participer à l'application de la LGPGFPN (recommandation visant en particulier PGIC)
 - b. L'acquisition d'une meilleure compréhension des risques et des avantages associés à l'adhésion à la LGPGFPN pour les Premières nations, des priorités et des intérêts des Premières nations ayant trait à la gestion du pétrole et du gaz dans les réserves ainsi que du rapport entre la LGPGFPN et la modernisation de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et du recours éventuel aux tribunaux comme solution de rechange à la LGPGFPN (recommandation visant en particulier PGIC).
 - c. Tenir compte des leçons retenues et des pratiques exemplaires (tout spécialement en ce qui concerne l'état de préparation, le développement des capacités et la gouvernance) associées à d'autres lois facultatives, dont la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* et la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations* (recommandation visant en particulier la Direction générale des affaires individuelles et PGIC).
3. AINC (la Direction générale des affaires individuelles et PGIC, s'il y a lieu) doit établir un processus d'évaluation des besoins en capacité de chaque Première nation ainsi que des facteurs de risque susceptibles de nuire à la réalisation du processus de la LGPGFPN. Le processus doit aussi comprendre une méthode pour la définition de stratégies d'atténuation liées aux besoins en capacité et aux facteurs de réussite potentiels de chaque Première nation.
4. AINC (la Direction générale des affaires individuelles et PGIC, s'il y a lieu) doit intégrer dans une stratégie de mesure du rendement les résultats à long terme de la LGPGFPN (tout spécialement les résultats généraux en matière d'économie, de gouvernance et de capacités) et davantage d'éléments liés aux activités et extraits de programme. La stratégie mise en œuvre permettra de suivre le rendement du programme. AINC ne devrait envisager le recours à des autorisations distinctes pour les deux volets de la LGPGFPN que si leurs objectifs sont radicalement différents.

Contexte de la réponse de la direction et du plan d'action en ce qui concerne la LGPGFPN

L'idée d'une maîtrise accrue du pétrole et du gaz par les Premières nations a été examinée pour la première fois lors d'une réunion des chefs, et le projet pilote sur le pétrole et le gaz a vu le jour en 1996. Les outils pour la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* (LGPGFPN) ont été conçus conjointement par le gouvernement et les Premières nations. La LGPGFPN a obtenu la sanction royale en décembre 2005 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. Les règlements sur la tenue des votes relatifs à la LGPGFPN ont été mis en application en 2006 et les règlements relatifs à l'évaluation environnementale, en 2008.

Depuis, des codes pétroliers et gaziers, des textes de loi de même que les accords relatifs au transfert et au paiement ont été établis. Des progrès ont aussi été réalisés à l'égard de la conclusion d'accords relatifs au contrôle d'application par la province en vertu de l'article 43 de la LGPGFPN. Cependant, le fait que la LGPGFPN ne prévoit pas l'immunité des représentants provinciaux s'est avéré un obstacle à la conclusion de ces accords. Par contraste, la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* (LDCIPN) et la version modernisée de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* (LPGTI) renferment toutes deux des dispositions sur l'immunité des provinces. PGIC travaille depuis un certain temps avec les provinces et persévère toujours pour trouver une solution à la question, peut-être au moyen d'autres instruments d'indemnité provisoires.

Les ententes pilotes sur la transition, qui ont donné aux Premières nations participantes (Nation des Siksika, tribu des Blood, Première nation White Bear) le pouvoir d'assurer une gestion conjointe améliorée, ont été prolongées plusieurs fois à la demande des Premières nations. Ces dernières soutenaient qu'elles avaient besoin de plus de temps pour mener les scrutins de ratification. Puisqu'aucun scrutin de ratification n'a été tenu, AINC n'a pas prolongé les ententes sur la transition au-delà de la date d'échéance fixée au 31 janvier 2010. Par conséquent, le projet pilote a pris fin, dans le but de permettre à d'autres Premières nations désirant participer au projet de se prévaloir du volet de gestion du pétrole et du gaz prévu dans la LGPGFPN. Depuis ce temps, la Nation des Siksika a présenté une résolution du conseil de bande et un plan d'activités conformément à la politique de mise en œuvre du pétrole et du gaz de la LGPGFPN afin de participer de nouveau au processus de mise en œuvre de la LGPGFPN. La Nation des Siksika prévoit tenir un scrutin de ratification au cours de l'exercice 2010-2011. Des résolutions du conseil de bande spontanées relativement à l'option de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN ont été déposées par deux autres Premières nations.

L'évaluation présente clairement les objectifs stratégiques associés au développement économique et à la gouvernance des Premières nations. Toutefois, il existe d'autres objectifs relatifs à la création de la LGPGFPN, dont les suivants :

- La LGPGFPN fait partie intégrante de la vision stratégique de la gestion des ressources pétrolières et gazières ayant reçu l'appui du Cabinet en juin 2007, puisqu'elle fournit aux Premières nations un moyen de sortir des limites de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* modernisée afin de parvenir à l'autonomie gouvernementale sectorielle. La modernisation vise à accroître la certitude et la clarté en lien avec une flexibilité et une discrétion moindres. S'il n'existe pas d'autre option, il peut y avoir des obstacles à la modernisation.
- La LGPGFPN peut aussi représenter une solution de rechange aux litiges éventuels dans les cas où la gamme de possibilités d'une Première nation peut être restreinte par la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*.

Dans le but de constituer un dossier complet, il faut poursuivre les discussions afin de déterminer les prochaines étapes visant le volet du pétrole et du gaz de la LGPGFPN, puisque celles-ci sont étroitement liées à d'autres initiatives relatives à la modernisation du programme foncier stratégique d'AINC.

L'industrie du pétrole et du gaz est très complexe, et il se peut qu'un nombre limité de Premières nations soit capable de satisfaire aux exigences d'admission du volet pétrolier et gazier de la LGPGFPN. Toutefois, la LGPGFPN peut constituer une solution de rechange importante pour les Premières nations qui répondent aux exigences et qui désirent assumer l'autonomie gouvernementale sectorielle relativement au pétrole et au gaz.

Il convient également de mentionner que même si le volet de la gestion des fonds de la LGPGFPN a été ouvert à toutes les Premières nations, il était prévu que le volet portant sur la gestion du pétrole et du gaz soit ouvert seulement une fois que les Premières nations pilotes auraient tenu leur scrutin de ratification. Aussi, aucune mesure significative intéressante n'a encore été prise relativement au volet de gestion du pétrole et du gaz.

Il convient aussi de mentionner que, même si le volet de gestion des fonds de la LGPGFPN est ouvert à toutes les Premières nations, celui de la gestion du pétrole et du gaz ne devait être offert qu'une fois que les Premières nations pilotes auraient tenu leur scrutin de ratification. Dans le présent contexte, l'intérêt pour ce dernier volet n'a donc pas encore été clairement établi.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation sommative de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*

Projet n° 09087

Recommandations	Suivi	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de mise en œuvre/achèvement prévues
1. À partir des conclusions de l'évaluation, AINC (plus précisément PGIC) doit déterminer la faisabilité de poursuivre la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN.	Terres et développement économique (TDE) et PGIC prépareront des documents qui serviront à entreprendre une discussion stratégique au niveau supérieur en ce qui concerne les possibilités et la faisabilité de poursuivre la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN.	PDG, PGIC et DG int., Service de la gestion des terres, TDE	Présentation au Comité supérieur des politiques le 22 juin 2010
2. Avant de poursuivre la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN et de guider la mise en œuvre future du volet de gestion des fonds de la LGPGFPN, AINC doit s'appuyer sur les conclusions de l'évaluation pour régler les questions ciblées suivantes : <ul style="list-style-type: none"> a. Déterminer les besoins des provinces aux fins de leur participation à la mise en œuvre de la LGPGFPN (plus précisément PGIC). b. Améliorer la compréhension des priorités et des intérêts des Premières nations en ce qui concerne la gestion du pétrole et du gaz dans les réserves, les risques et les avantages pour les Premières nations d'adhérer à la LGPGFPN et le lien entre la LGPGFPN et la modernisation de la <i>Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes</i>, ainsi que les litiges éventuels comme solution de rechange à la LGPGFPN (plus précisément PGIC). c. Tenir compte des leçons retenues et des pratiques exemplaires (en particulier, celles qui sont liées à l'état de préparation, au développement des capacités et à la gouvernance) relatives à d'autres lois optionnelles, notamment, la <i>Loi sur la gestion des terres des Premières nations</i>, la <i>Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations</i> et la <i>Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations</i> (Direction générale des affaires individuelles et PGIC). 	a. PGIC s'assurera que les provinces productrices de pétrole et de gaz confirment les changements apportés à la procédure et à la législation qui sont nécessaires afin de faciliter la poursuite de la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN. b. PGIC communiquera avec les Premières nations intéressées et fera la promotion active du volet de gestion du pétrole et du gaz auprès des autres Premières nations qui pourraient être intéressées afin d'évaluer l'intérêt et l'adhésion possible, et de déterminer les avantages et les problèmes éventuels que les Premières nations pourraient anticiper. Les clés de cette diffusion sont : <ul style="list-style-type: none"> – l'explication du nouveau régime de la <i>Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes</i> en cours de conception, qui est plus normatif que le présent régime et ne permet pas une aussi grande discrétion. – les améliorations ou les changements législatifs envisagés. c. PGIC et Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités (FISAT) réaliseront une analyse relative aux autres programmes législatifs optionnels afin de connaître et de comprendre les « leçons retenues » ou les « pratiques exemplaires » connexes qui pourraient être	PDG, PGIC PDG, PGIC PDG, PGIC et directeur, FISAT (Direction générale des affaires individuelles (DGAII))	À confirmer auprès des provinces concernées par le volet de gestion du pétrole et du gaz d'ici le 15 juin 2010 Diffusion et promotion actives auprès des Premières nations concernées par le volet de gestion du pétrole et du gaz qui peuvent être intéressées au cours de l'été 2010 Le 31 mars 2011

	transférées à l'exécution des volets de gestion des fonds ou de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN.		
3. AINC (DGAI et PGIC s'il y a lieu) doit mettre au point un processus visant à évaluer les besoins précis en capacité de chaque Première nation ainsi que les facteurs de risque qui pourraient avoir une incidence sur la réalisation du processus de la LGPGFPN. Ce processus doit aussi comprendre une méthode d'élaboration de stratégies d'atténuation liées aux besoins en capacités relevés et aux facteurs de réussite potentiels de chaque Première nation.	<p>PGIC a conçu un document intitulé « Governance and Operational Guideline for Developing a Business Plan » [gouvernance et directives opérationnelles pour la création d'un plan d'activités] dans le cadre de la politique de mise en œuvre du pétrole et du gaz. De plus, FISAT (DGAI) a rédigé un document intitulé « LGPGFPN Money Management Implementation Policy » [politique de gestion de la mise en œuvre des fonds de la LGPGFPN], qui comprend un processus ainsi que les critères permettant d'évaluer la capacité de gestion financière d'une Première nation.</p> <p>PGIC et FISAT examineront leurs politiques de mise en œuvre respectives et les mettront à jour, au besoin, pour ajouter les besoins précis en capacité de chaque Première nation et aborder les facteurs de risque et de réussite qui pourraient influencer la réalisation du processus de la LGPGFPN, ainsi qu'une méthode visant à définir des stratégies d'atténuation durables.</p>	PDG, PGIC directeur, FISAT (DGAI)	<p>Examen préliminaire terminé d'ici le 30 juin 2010</p> <p>Examen approfondi terminé d'ici octobre 2010</p>
4. AINC (DGAI et PGIC s'il y a lieu) doit intégrer les résultats à long terme de la LGPGFPN (en particulier, ceux qui sont liés aux résultats élargis de l'économie, de la gouvernance et de la capacité) et davantage de détails sur les activités de programme et les résultats dans une stratégie de mesure du rendement, qui doit ensuite être mise en application en vue de suivre le rendement du programme. AINC ne doit envisager de séparer les pouvoirs pour les deux volets de la LGPGFPN, qui sont d'une part, les fonds et d'autre part, le pétrole et le gaz, que si les objectifs liés à ces volets sont considérablement différents.	PGIC et FISAT créeront un cadre de mesure du rendement de la LGPGFPN. Le cadre comprendra un modèle logique ainsi que des indicateurs de mesure du rendement pour les extrants et les résultats escomptés, en tenant compte de tout changement de programme découlant des recommandations antérieures.	PDG, PGIC et Dir., Planification et services ministériels, PGIC Directeur, FISAT (DGAI)	Terminé d'ici le 31 janvier 2011

La réponse de la direction et le plan d'action au sujet de l'évaluation sommative de la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 24 septembre 2010.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Cette évaluation sommative a été réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) avec l'appui de T.K. Gussman et de DPRA Canada. Elle répond à l'exigence du Conseil du Trésor d'évaluer les programmes avant de renouveler leurs conditions et elle vise à orienter :

- les décisions éventuelles en matière de planification et d'élaboration de programmes pour la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* (LGPGFPN); et
- la possibilité de recourir à des autorisations distinctes pour les volets de gestion du pétrole et du gaz et de gestion des fonds de la LGPGFPN.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte et aperçu

La LGPGFPN, élaborée en partenariat avec les Premières nations, est une loi fédérale entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006¹. Les travaux en vue de la LGPGFPN ont commencé au milieu des années 1990 à la suite d'une proposition du Conseil des ressources indiennes des Premières nations². La Loi offre aux Premières nations la possibilité d'obtenir la gouvernance sectorielle de la prospection et de l'exploitation pétrolières et gazières et/ou de la gestion de leur fonds en fiducie. Chaque Première nation peut adhérer à l'une de ces options ou aux deux.

Les Premières nations qui ont choisi d'adhérer au volet du pétrole et du gaz reçoivent un financement sous forme de contribution pour l'élaboration de lois, de codes et d'ententes, le développement des capacités et la formation, la consultation de la collectivité et la ratification. Les Premières nations qui ont choisi le volet des fonds reçoivent un financement sous forme de contribution pour l'élaboration de lois, de codes et d'ententes, la consultation de la collectivité et la ratification.

Une Première nation qui souhaite adhérer à la LGPGFPN doit passer par les six étapes suivantes :

- **Étape 1 :** L'expression de son intention d'adhérer à la LGPGFPN par la présentation d'une résolution du conseil de bande.
- **Étape 2 :** L'élaboration d'un code sur le pétrole et le gaz, d'avant-projets de loi sur le pétrole et le gaz, d'un code financier, d'une entente provinciale (si nécessaire) et d'une entente bancaire ou de fiducie.
- **Étape 3 :** La présentation de séances d'information à la collectivité.
- **Étape 4 :** Un scrutin de ratification communautaire en vue d'approuver le transfert de la gestion des ressources pétrolières et gazières et/ou des fonds.
- **Étape 5 :** La Première nation assume la responsabilité légale de la gestion des ressources pétrolières et gazières et/ou des fonds selon l'annexe 1 et/ou 2 de la LGPGFPN.
- **Étape 6 :** La Première nation adhère à la LGPGFPN.

¹ Bien que la LGPGFPN soit entrée en vigueur en 2006, le financement a été retardée de deux ans en raison du fait que d'autres travaux devaient être effectués avant que les Premières nations ne soient en mesure de recourir à la LGPGFPN.

² Le Conseil des ressources indiennes est un organisme autochtone qui représente plus de 130 Premières nations ayant des intérêts en matière de pétrole et de gaz.

L'annexe A explique en détail les résultats attendus pour chacune de ces étapes. Il était prévu que les Premières nations qui adhèrent au volet sur les ressources pétrolières et gazières franchissent les six étapes en deux ou trois ans et que celles qui optent pour le volet sur la gestion des fonds franchissent toutes les étapes en six à douze mois.

Depuis 2006, quatre Premières nations ont reçu l'appui d'AINC :

- Pétrole et gaz et fonds : tribu des Blood (Alberta), Nation des Siksika (Alberta) et Première nation White Bear (Saskatchewan) (appelées « les nations pilotes » dans le présent rapport); et
- Fonds : Première nation de Frog Lake (Alberta).

Au cours de l'évaluation, les trois projets pilotes du volet des ressources pétrolières et gazières ont été annulés et la Première nation participant au volet de la gestion des fonds s'est retirée. Depuis cette annulation, quatre autres Premières nations ont entrepris le processus d'adhésion à la LGPGFPN pour la gestion des fonds et elles sont maintenant rendues à l'étape 2. Toutefois, elles n'ont pas été comprises dans la portée de cette évaluation, puisqu'elles se sont jointes au processus après que le travail sur le terrain a été effectué. Ce changement a entraîné une participation limitée des Premières nations au processus d'évaluation.

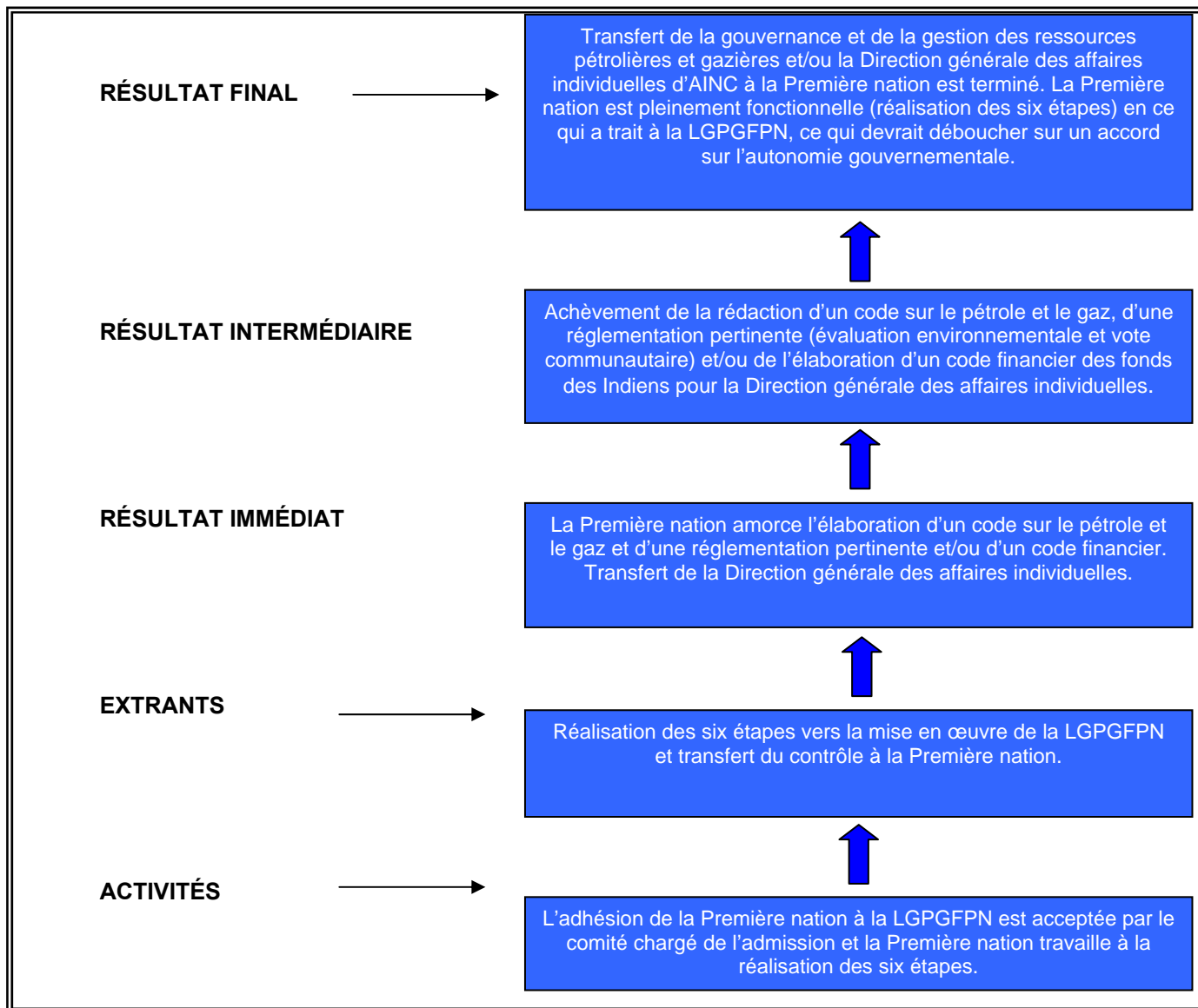
1.2.2 Résultats escomptés du programme

Un certain nombre de résultats généraux attendus sont associés à l'adhésion à la LGPGFPN, notamment : développement économique accru (avec les infrastructures connexes) au sein des collectivités; plus grande utilisation et valeur accrue des terres et des ressources communautaires; possibilité d'obtenir davantage d'infrastructures ou de meilleures infrastructures économiques ou autre; et gouvernance, autorité et contrôle des Premières nations sur leurs fonds, leurs terres, leurs ressources et leur milieu et possibilité que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* en entier soient remplacées par des mesures législatives plus actuelles qui favorisent l'autonomie gouvernementale et la responsabilisation.

Il est aussi prévu que cette nouvelle approche (c.-à-d. la gestion du pétrole et du gaz ainsi que des fonds en vertu de la LGPGFPN plutôt qu'en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*) fournira davantage de souplesse aux Premières nations. En retour, cette approche leur permettra de répondre rapidement aux besoins communautaires, ce qui, par conséquent, améliorera la qualité de vie des membres qui vivent dans les réserves. Selon Pétrole et Gaz des Indiens du Canada (PGIC), ce fait est particulièrement important car avec la modernisation de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, il sera plus difficile de s'adapter aux circonstances particulières des diverses premières nations.

Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le Cadre de vérification fondé sur les risques (CGRR et CVFR) comprennent un modèle logique (Figure 1) qui illustre les liens entre les activités du programme (acceptation de l'adhésion d'une Première nation à la LGPGFPN), les extrants (réalisation des six étapes vers la mise en œuvre) et les résultats (immédiats, intermédiaires, et finaux).

Figure 1 : Modèle logique du programme



1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Responsabilités du comité chargé de l'admission au régime de la LGPGFPN

Le comité chargé de l'admission au régime de la LGPGFPN a la responsabilité de faire des recommandations au ministre en vue d'approuver l'admission d'une Première nation au régime de la LGPGFPN et d'ajouter une Première nation à l'annexe 1 et/ou à l'annexe 2 de la Loi (c.-à-d. le transfert du contrôle des ressources pétrolières et gazières et/ou des fonds à la Première nation). Il assure aussi la répartition des fonds du budget pour l'admission à deux composantes du régime de la LGPGFPN et surveille la mise en œuvre de projets. Le comité est coprésidé par le sous-ministre adjoint de Terres et développement économique et le sous-ministre adjoint de Résolution et affaires individuelles. Il comprend également le directeur exécutif de PGIC ainsi que des directeurs généraux et des directeurs.

Responsabilités du comité directeur de PGIC pour la LGPGFPN

Le comité directeur de PGIC sur la LGPGFPN, avec l'appui des bureaux régionaux d'AINC, est responsable de la gestion et de la surveillance des activités liées au pétrole et au gaz en vertu de la LGPGFPN. Plus particulièrement, le comité a la responsabilité :

- d'examiner chaque résolution du conseil de bande et le plan d'activités conformément à la politique sur la mise en œuvre et de formuler des recommandations au comité chargé de l'admission au régime de la LGPGFPN sur les approbations;
- d'établir des ententes de financement avec les Premières nations et d'assurer le suivi de leurs modalités; et
- de faciliter la progression des Premières nations à travers les étapes d'adhésion à la LGPGFPN. Ce comité est présidé par le directeur exécutif de PGIC et comprend le chef d'équipe de PGIC ainsi que d'autres gestionnaires de PGIC et des représentants du Secteur des terres et du développement économique d'AINC.

Responsabilités de la Direction générale des affaires individuelles, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités

La Direction générale des affaires individuelles, Direction des fonds des Indiens, des successions et des annuités découlant des traités est responsable de la supervision des activités relatives à la gestion des fonds, comme l'examen des résolutions du conseil de bande, de l'évaluation des méthodes et de l'infrastructure de gestion financière, de la formulation de recommandations au comité chargé de l'admission sur l'approbation des Premières nations, de la collaboration avec les Premières nations et les bureaux régionaux d'AINC afin de conclure un accord de paiement et de la préparation de recommandations d'arrêtés pour le transfert du contrôle des fonds à des Premières nations.

Bénéficiaires du programme

Les Premières nations qui choisissent d'adhérer au régime de la LGPGFPN sont les principaux bénéficiaires du programme. Par conséquent, elles ont la responsabilité de répondre à des critères financiers particuliers concernant la responsabilisation, la planification financière, les examens financiers, la divulgation et les recours. Une fois qu'elle a adhéré au volet de la LGPGFPN portant sur le pétrole et le gaz, la Première nation est responsable de la gestion du pétrole et du gaz, dont la protection de l'environnement, les règlements et l'application des lois. De plus, elle assume la responsabilité de contrats en lien avec le pétrole et le gaz existants ou à venir, ainsi que de la collecte et de la gestion des fonds liés à ces contrats. Une Première nation qui choisit d'adhérer au volet sur la gestion des fonds de la LGPGFPN est responsable des fonds qu'elle transfère en vertu de la Loi.

Autres intervenants

Autres intervenants potentiels : le Conseil des ressources indiennes, organisme autochtone qui représente plus de 130 Premières nations ayant des intérêts en matière de pétrole et de gaz; l'industrie pétrolière et gazière; les provinces et la population en général, puisqu'elle est concernée par les répercussions environnementales des activités liées à l'exploitation pétrolière et gazière.

1.2.4 Ressources du programme

L'estimation des dépenses totales liées à la mise en œuvre de la LGPGFPN était de 6,4 millions de dollars sur une période de trois ans, soit de 2007-2008 à 2009-2010. Le programme était financé par les niveaux de référence existants d'AINC et limité à une période de trois ans prenant fin en 2009-2010 afin de se conformer à la date d'expiration du 31 mars 2010 de l'autorisation de financement, soit des paiements aux Indiens, aux Inuits et aux Innus devant servir à fournir des services publics dans les domaines du développement économique.

Le tableau 1 montre le budget des dépenses ainsi que les dépenses réelles et prévues pour la mise en œuvre de la LGPGFPN. Le tableau est fondé sur les données provenant des documents de base du programme, de la Dreiction générale des affaires individuelles et de PGIC.

Tableau 1 : Budget des dépenses et dépenses réelles et prévues de la LGPGFPN (2007-2008 – 2009-2010)

	2007-2008			2008-2009			2009-2010		
	Budget des dépenses	Dépenses réelles		Budget des dépenses	Dépenses réelles		Budget des dépenses	Prévisions	
		PGIC	Fonds		PGIC	Fonds		PGIC	Fonds
Services votés (dépenses de fonctionnement)		141 823 \$			188 622 \$			144 360 \$	
Total du crédit 1 pour la LGPGFPN (dépenses de fonctionnement)	334 750 \$		0 \$	409 750 \$	200 000 \$	300 000 \$	524 750 \$	22 100 \$	150 000 \$
Total du crédit 10 pour la LGPGFPN (subventions et contributions)	1 867 340 \$	978 018 \$	0 \$	1 454 400 \$	838 000 \$	182 000 \$	1 754 400 \$	671 779 \$	456 000 \$
Première nation White Bear		193 995 \$			164 095 \$	10 000 \$		125 268 \$	
Nation des Siksika		495 467 \$			412 367 \$	10 000 \$		290 383 \$	
Tribu des Blood		288 556 \$			152 256 \$	10 000 \$		196 128 \$	
Première nation de Frog Lake						152 000 \$			
Première nation de Loon River									152 000 \$
Première nation de Cowessess									152 000 \$
Première nation de Thunderchild									152 000 \$
Table du groupe de travail intégré / service juridique					109 282 \$			60 000 \$	
Total des crédits	2 202 090 \$	978 018 \$		1 864 150 \$	1 226 622 \$	482 000	2 279 150 \$	838 239 \$	606 000
Gestion des locaux	16 900 \$			16 900 \$			16 900 \$		
Total global (incluant PGIC et Fonds)	2 218 990 \$	1 119 841 \$		1 881 050 \$	1 708 622 \$		2 296 050 \$	1 444 239 \$	

Nota : Les subventions et contributions en matière de ressources pétrolières et gazières passent de la Nation des Siksika à la Première nation White Bear et à la tribu des Blood

2. Méthodes d'évaluation

2.1 Objectifs, portée et calendrier de l'évaluation

Cette évaluation a été effectuée à partir de l'évaluation sommative de la mise en application du cadre de référence de la LGPGFPN qui a été approuvé le 24 septembre 2009 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Ministère. L'objectif de cette étude consistait à évaluer la LGPGFPN en ce qui a trait aux aspects suivants :

- Pertinence
- Conception et mise en application
- Rendement (progrès vers l'atteinte de résultats, preuve de l'efficacité et de la rentabilité)
- Considérations futures

La portée de cette évaluation comprend des activités de mise en application de la LGPGFPN entreprises par l'Administration centrale d'AINC, les régions, PGIC et les Premières nations participantes pour les exercices 2007-2008 et 2009-2010.

La LGPGFPN permet d'autoriser les paiements aux Indiens, aux Inuits et aux Innus devant servir à fournir des services publics dans les domaines du développement économique, autorisation qui prend fin le 31 mars 2010. La politique du Conseil du Trésor stipule qu'une évaluation doit être effectuée avant de renouveler les autorisations de programme; la présente évaluation sommative répond à cette exigence.

2.2 Approche et méthode d'évaluation

Afin d'assurer l'exhaustivité de l'évaluation sommative, l'équipe d'évaluation a utilisé plusieurs sources de données, décrites ci-dessous, pour orienter son processus. En raison du nombre limité de données quantitatives disponibles, l'évaluation a été largement fondée sur des données qualitatives. L'équipe d'évaluation a respecté le code d'éthique normalisé en matière de recherche sur des sujets humains et a suivi les énoncés de principes des trois conseils sur l'éthique de la recherche sur des êtres humains et les collectivités autochtones³. La matrice d'évaluation qui figure à l'annexe B contient chacune des questions d'évaluation ainsi que les sources de données correspondantes.

Examen de la documentation

L'équipe d'évaluation a examiné 15 documents sources portant sur la gestion des ressources naturelles (notamment le pétrole et le gaz) et des fonds par les collectivités autochtones. L'équipe s'est concentrée surtout sur la détermination des obstacles, des facteurs habilitants, des facteurs de réussite et des pratiques exemplaires qui peuvent avoir une incidence sur le développement économique des Autochtones ainsi que sur l'examen des leçons retenues par d'autres administrations qui peuvent influencer la mise en application éventuelle de la LGPGFPN. La détermination et le choix de ces sources ont été fondés sur la mesure dans laquelle les documents mettaient en évidence les résultats de

³ Secrétariat interagences en éthique de la recherche, *Énoncé de politique des trois Conseils : éthique de la recherche avec des êtres humains*. IRSC, CRSNG, CRSH, Ottawa (Ontario), 2005.

la mise en application (p. ex. leçons retenues/pratiques exemplaires) et proposaient des solutions aux problèmes d'évaluation.

La majorité des documents ont été obtenus des sites Web, instituts et projets suivants :

- Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains
- American Indian Studies Center
- Centre for Aboriginal Economic Policy Research
- Institut sur la gouvernance
- Reconciliation Australia
- Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

La principale contrainte de cette source de données est le manque de disponibilité des documents directement liés à la LGPGFPN, ce qui fait en sorte que la majorité de la documentation n'aborde que de façon générale les enjeux relatifs au contrôle et à la gouvernance et au développement économique des collectivités. De plus, on observe un manque de documents sur la façon dont le contrôle direct des fonds alloués aux Premières nations influence le développement économique des collectivités. Cette situation s'explique par le fait que les « fonds détenus en fiducie » est un phénomène découlant de la *Loi sur les Indiens* qui n'est pas une réalité pour les autres administrations.

Examen des documents, des dossiers et des données

Un examen des 43 dossiers de programmes, documents et sources de données a été entrepris pour alimenter les thèmes d'évaluation relatifs à la pertinence, à la conception et à la mise en application, à l'efficacité de la mise en application du programme et, dans une certaine mesure, à la rentabilité. Cet examen a également permis d'obtenir des renseignements contextuels sur la mise en application de la LGPGFPN et de fournir un soutien et de l'encadrement aux autres secteurs d'intérêt concernés par cette évaluation sommative. Parmi les types de documents examinés, on compte notamment les suivants :

- Documents sur la création du programme
- CGRR et CVFR du programme
- Cadre de référence
- Plans de gestion
- Politique et protocole de mise en œuvre du programme de PGIC

Les contraintes de cette source de données comprennent notamment les suivantes : 1) la qualité des documents dépend du programme; et 2) les documents ne contiennent pas d'explications détaillées et approfondies sur le rendement du programme. Par ailleurs, l'examen se limite aux documents du programme généré par AINC et ne porte pas sur les documents élaborés par les Premières nations. Cette considération est importante étant donné que les Premières nations produisent un bon nombre de documents essentiels au processus de la LGPGFPN.

Entrevues avec les principaux répondants

Des entrevues avec les principaux répondants ont été réalisées afin de recueillir des points de vue, des opinions et des renseignements sur les questions d'évaluation liées à la pertinence, à la conception et à la mise en application, aux progrès vers l'atteinte de résultats, à la démonstration de l'efficacité et de la rentabilité ainsi qu'aux pratiques exemplaires et aux leçons retenues. Plus précisément, les participants devaient formuler des commentaires sur des questions comme la pertinence de la LGPGFPN en ce qui a trait à la satisfaction des besoins des Premières nations en matière de gouvernance sectorielle de la

prospection et de l'exploitation pétrolière et gazière et de gestion des fonds; comme la mesure dans laquelle la conception du programme permet d'atteindre les résultats attendus; la mesure dans laquelle les résultats ont été obtenus, la rentabilité du programme par rapport aux résultats; et ainsi que les pratiques exemplaires et les leçons retenues.

Au total, 21 entrevues ont été réalisées auprès de personnes représentant les postes, les ministères et les organismes suivants :

- Personnel du programme;
- Cadres supérieurs;
- Hauts fonctionnaires d'autres programmes d'AINC et d'autres ministères;
- Représentants provinciaux du secteur pétrolier et gazier et représentants de l'industrie pétrolière et gazière; et
- Experts en la matière concernés par le processus de la LGPGFPN.

Une contrainte de cette source de données est que seulement 21 des 36 entrevues prévues ont été réalisées. La taille de cet échantillon ne permet pas de généraliser les résultats avec certitude. Par ailleurs, en raison de la diversité des postes, des ministères et des organismes représentés par les répondants, la capacité de faire référence à des expériences et à des points de vue généraux est d'autant plus limitée. L'équipe d'évaluation avait identifié un certain nombre d'intervenants qui n'avaient pas participé directement au programme, mais qui en savaient peut-être beaucoup sur la LGPGFPN, notamment, des représentants de collectivités de Premières nations admissibles mais qui ne participaient pas à la LGPGFPN; des personnes membres d'organismes de Premières nations; et des personnes membres d'organismes représentant des entreprises de pétrole et de gaz du secteur privé. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a eu de la difficulté à faire participer les principaux répondants au processus d'entrevue.

Études de cas

Les études de cas communautaires devaient permettre de recueillir des renseignements sur la pertinence du programme pour la gouvernance sectorielle de la prospection et de l'exploitation pétrolière et gazière et de la gestion des fonds des Premières nations; la conception et la réalisation des six étapes de mise en application de la LGPGFPN; les progrès vers l'atteinte de résultats de chaque étape; la démonstration d'efficacité et de rentabilité et la définition des pratiques exemplaires et des leçons retenues.

L'étude de cas communautaire comportait une activité de près d'une journée complète avec un représentant de la Première nation White Bear et une journée complète avec des représentants de la Nation des Siksika. L'équipe d'évaluation a eu l'occasion de réaliser des entrevues avec les conseillers de bande et les gestionnaires des terres, des ressources pétrolières et de l'environnement au sein des deux collectivités participantes. Certains répondants avaient participé au processus de mise en application de la LGPGFPN dès le départ, entre autres en assistant et en participant aux programmes de formation initiaux fournis par PGIC. Parmi les autres participants figuraient notamment les membres du conseil qui avaient participé au processus et les employés qui avaient récemment pris la relève de postes d'anciens membres du personnel.

Les contraintes de cette source de données comprennent notamment le fait que : 1) l'équipe d'évaluation doit compter entièrement sur la participation volontaire des Premières nations; et 2) la

portée de la recherche se limite à deux Premières nations participantes, ce qui n'est pas représentatif des points de vue de toutes les Premières nations.

2.3 Rôles, responsabilités et contrôle de la qualité

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

La DGEMRE était responsable de toutes les questions concernant les exigences techniques de cette évaluation, notamment le travail effectué par l'entrepreneur (TK Gussman et DPRA Canada). Les services fournis par l'entrepreneur devaient être examinés et acceptés par la DGEMRE. Tout changement proposé à la portée du travail devait faire l'objet d'une discussion avec la DGEMRE et être confirmé par cette dernière. Par ailleurs, la DGEMRE devait mener des recherches complémentaires, finaliser le rapport d'évaluation, formuler des recommandations et effectuer des examens à l'interne par les pairs des méthodes et du rapport final pour l'évaluation, conformément aux normes de la DGEMRE en matière d'assurance de la qualité.

Responsabilités de l'entrepreneur

L'entrepreneur était responsable, en collaboration avec la DGEMRE, de la planification, de l'organisation et de la réalisation de l'évaluation. L'exécution du processus d'évaluation exigeait de l'entrepreneur qu'il examine les documents pertinents et les données, réalise des entrevues avec les principaux répondants et effectue des visites dans le cadre de l'étude de cas communautaire. À partir des conclusions de ces diverses sources de données, l'entrepreneur devait rédiger des rapports techniques pertinents et élaborer ensuite des rapports préliminaires en se fondant sur les commentaires reçus de la DGEMRE. De plus, l'entrepreneur devait prendre part à des réunions et à des conférences téléphoniques avec la DGEMRE pour discuter de l'état d'avancement de l'évaluation ainsi que des conclusions et aborder les problèmes au fur et à mesure qu'ils survenaient.

Responsabilités du groupe de travail

Afin de faciliter l'obtention des meilleurs résultats possibles provenant des sources les plus fiables, cette évaluation, en plus de respecter les normes établies par l'équipe d'évaluation, était aussi fondée sur la rétroaction du groupe de travail formé pour les besoins de cette évaluation, qui comptait des membres de la direction du programme de PGIC et de la Direction générale des affaires individuelles. Ce groupe de travail était officieux et les commentaires recueillis ne se sont pas avérés révélateurs pour l'évaluation; ils ont plutôt contribué à l'établissement des méthodes d'évaluation et à la vérification des faits présentés dans les conclusions de l'évaluation.

3. Conclusions de l'évaluation – Pertinence

Le but de l'évaluation était de trouver des éléments probants pour traiter des questions suivantes à l'égard de la pertinence :

- Le programme est-il conforme aux priorités du gouvernement, aux résultats stratégiques relatifs aux terres et aux gens d'AINC et à la stratégie de développement durable d'AINC?
- Dans quelle mesure le programme répond-il à un besoin concret et est-il adapté aux besoins des Premières nations?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il été conçu pour satisfaire les besoins qui ont été cernés?⁴

Une analyse de chacun de ces sujets est présentée sous leur sous-en-tête respectif ci-dessous. Pour approfondir cette analyse, l'équipe d'évaluation a examiné la documentation publiée portant sur la gestion autochtone des ressources et des fonds, de même que des documents de programme et gouvernementaux. L'équipe a également mené des entrevues avec le personnel et les gestionnaires du programme de la LGPGFPN liés aux programmes d'AINC, la haute direction d'AINC, et a mené deux visites de sites communautaires pour que les participants s'entretiennent directement avec les collectivités des Premières nations.

La LGPGFPN a été conçue pour être conforme aux politiques et aux priorités du gouvernement en ce qui a trait à la gouvernance sectorielle des Premières nations. Elle est également étroitement harmonisée avec deux résultats stratégiques d'AINC – « les terres » et « les gens » –, de même qu'avec la stratégie de développement durable et les programmes de développement économique ministériels. De plus, la législation fédérale, dont fait partie la LGPGFPN, peut être perçue comme appuyant le développement de la capacité le long du continuum de l'exercice des pouvoirs, ce qui pourrait au final déboucher sur des accords globaux sur l'autonomie gouvernementale. Toutefois, il n'est pas clair si les Premières nations considèrent ce programme comme la solution la plus appropriée pour les questions de réglementation actuelles sur la gestion pétrolière et gazière. Par contre, l'article de la LGPGFPN sur la gestion des fonds semble répondre directement aux préoccupations des Premières nations en matière de gestion financière; cependant, on ne sait toujours pas si les Premières nations considèrent le programme comme la meilleure solution aux problèmes de réglementation actuels relatifs à la gestion du pétrole et du gaz.

3.1 Conformité aux priorités du gouvernement

La LGPGFPN tend à moderniser les lois et règlements sur le pétrole et le gaz et les fonds et à offrir aux Premières nations la possibilité d'être exclues de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres* et de certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Le programme est conçu pour renforcer les capacités en matière de gouvernance et financières en lien avec la gestion du pétrole et du gaz et des fonds détenus en fiducie. De plus, on soutient que cette maîtrise sur leurs terres et leurs ressources permettra aux collectivités des Premières nations de « saisir les occasions économiques avec la rapidité et la souplesse

⁴ Cette question est située sous la section : conception et mise en application du Mandat de cette évaluation..

du secteur privé », les rendant ainsi plus attirantes aux yeux des investisseurs et des institutions financières.

Ceci s'harmonise directement avec la priorité stratégique du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones qui vise à accroître la valeur des biens autochtones par l'entremise d'une meilleure gestion des affaires et des biens communautaires de même que par l'entremise d'un régime moderne de gestion des terres et des ressources⁵. De plus, ceci répond directement à un certain nombre d'obstacles au développement économique déterminés dans le guide de discussion sur le cadre, y compris, entre autres, l'incapacité d'obtenir du financement, les obstacles législatifs et réglementaires, l'accès limité aux terres et aux ressources et le manque de capacité de gouvernance.

3.2 Harmonisation avec les objectifs et les initiatives ministérielles

Bien que le programme de la LGPGFPN soit relativement modeste, il s'applique à un certain nombre d'initiatives ministérielles plus vastes, à savoir les objectifs stratégiques d'AINC, le développement durable, le développement économique et l'autonomie gouvernementale. L'harmonisation relative entre la LGPGFPN et chacune de ces initiatives est présentée ci-après.

Objectifs stratégiques d'AINC

L'Architecture des activités de programme (AAP) précise les objectifs stratégiques du Ministère et la manière dont les activités de programme soutiennent ces objectifs. Lorsque la LGPGFPN a été adoptée, au départ, le programme était harmonisé avec la sous-activité portant sur la « Mise en œuvre d'initiatives sectorielles de gouvernance » de l'activité de programme « Gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières nations » du résultat stratégique « Les terres ». À ce moment, le résultat stratégique « Les terres » était décrit comme l'« utilisation durable des terres et des ressources par les Premières nations, les Inuits et les habitants du Nord ». Selon l'AAP 2010-2011, la LGPGFPN relève du même résultat stratégique et de la même activité de programme : la seule différence est que la gestion pétrolière et gazière des Premières nations est maintenant établie comme une sous-activité.

La portion de la LGPGFPN qui traite des fonds ne relève pas de la même activité de programme ou du même secteur que la portion qui traite du pétrole et du gaz. Selon sa structure actuelle, la portion qui traite des fonds est mise en œuvre par la Direction générale des affaires individuelles, qui est représentée par la sous-activité « Gestion de l'argent » dans le cadre de l'activité de programme « La gestion des affaires des particuliers » qui appuie le résultat stratégique « Les gens : bien-être des personnes et des familles au sein des Premières nations et des collectivités inuites ».

Ces deux résultats stratégiques sont conformes aux objectifs du programme de la LGPGFPN, puisque les Premières nations qui ont choisi d'adhérer à la LGPGFPN ont atteint la gouvernance sectorielle en ce qui a trait aux activités pétrolières et gazières et/ou aux fonds. On s'attend également à ce que les Premières nations jouissent d'une plus grande souplesse en ce qui a trait à la gestion de leur pétrole, de leur gaz et de leurs fonds, ce qui leur permettra de répondre plus rapidement aux besoins de la collectivité et, par conséquent, d'améliorer la qualité de vie des résidents des réserves. Par conséquent,

⁵ Gouvernement du Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, 2009.

l'évaluation a révélé que la LGPGFPN était étroitement harmonisée avec les deux résultats stratégiques là où ils étaient intégrés dans l'AAP 2010-2011.

Développement durable

Les objectifs de la LGPGFPN (c.-à-d. un plus grand contrôle des Premières nations grâce à la gestion de leurs propres institutions, la mise en œuvre de bon nombre d'accords sur l'autonomie gouvernementale autochtone et l'accroissement du bien-être de la collectivité) sont harmonisés avec la vision du développement durable d'AINC, selon laquelle « ...la plupart des collectivités des Premières nations et des Inuits gèreront efficacement leurs propres institutions grâce à de solides structures de gouvernance ». En ce qui a trait aux Autochtones, cette vision précise plus particulièrement les aspects suivants :

- Les revendications territoriales et des questions telles que la gestion des ressources naturelles et l'accès à ces ressources ainsi que le mode de faire-valoir des terres ont été réglées dans l'ensemble au cours des négociations. La planification et le développement de la collectivité s'effectueront à long terme, seront gérés localement et seront complets.
- À mesure que les Premières nations, Inuits, et habitants du Nord acquièrent une plus grande autonomie et renforcent leurs capacités, les types de services dont ils auront besoin de la part du gouvernement fédéral se transformeront. Au fur et à mesure que les collectivités amélioreront leur santé, leur sécurité, leur stabilité économique et leur stabilité environnementale, une réduction de la taille du Ministère sera sans doute nécessaire.
- L'une des priorités du Ministère consistera à mettre en œuvre le grand nombre d'accords sur l'autonomie gouvernementale autochtone. AINC se fera également l'ardent défenseur des peuples autochtones et du Nord et assumera plus activement un rôle habilitant en vue de créer des partenariats pour travailler plus étroitement dans une structure coopérative sur les questions autochtones et nordiques, tout en respectant les traditions, les structures de gouvernance, la langue, le sexe et la culture des personnes.

Bien qu'en principe, la LGPGFPN appuie ces énoncés de vision élargis, et en dépit du fait que la stratégie détermine des engagements directement liés à de nombreux programmes d'AINC, la stratégie de développement durable ministérielle ne renvoie pas directement à la LGPGFPN⁶.

Initiatives de développement économique

Pour soutenir le nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, AINC a assuré un rôle prépondérant dans l'élaboration de la Stratégie de mesure du rendement de cette initiative. Cette approche représente une coupure considérable par rapport à l'ancienne approche en matière de politique fédérale et d'élaboration de programmes dans le domaine du développement économique autochtone. Elle est élargie, et elle tient compte du développement économique en ce qui a trait aux conditions qui favorisent ou compromettent les possibilités économiques, comme les lois et la réglementation. Elle reconnaît également que le gouvernement fédéral n'a pas la responsabilité exclusive à l'égard des résultats économiques autochtones, ni le contrôle sur ceux-ci, et qu'il doit travailler en partenariat avec les peuples autochtones et leurs collectivités, les provinces, les territoires et le secteur privé⁷.

⁶AINC, *Stratégie de développement durable 2007-2010*, 2006.

⁷AINC, *Stratégie de mesure du rendement : nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, 2009.

La nouvelle Stratégie de mesure du rendement du cadre de développement économique cerne six secteurs d'activité principaux, dont deux sont directement liés à la LGPGFPN (renforcer les capacités communautaires/institutionnelles et la saine gouvernance, permettre/améliorer l'accès aux terres et aux ressources et le contrôle sur ces dernières, fournir de la formation à l'emploi et des activités de perfectionnement des compétences). En dépit du fait que la LGPGFPN est harmonisée avec cette initiative, la Stratégie de mesure du rendement ne cible pas la LGPGFPN et la manière dont elle pourrait contribuer à la réalisation des résultats du cadre.

Autonomie gouvernementale

Conformément à la politique sur le droit inhérent de 1995, le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit autochtone existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette politique prévoit que la reconnaissance du droit inhérent repose sur le fait que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leur culture, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leurs terres et leurs ressources.

On s'attend à ce que la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, reflétée dans les accords sur l'autonomie gouvernementale et indiquée dans la politique sur le droit inhérent de 1995, permette de réaliser des progrès réels, restaure la dignité des peuples autochtones et leur confère les moyens de devenir autonomes. On s'attend à ce que l'autonomie gouvernementale contribue à apporter des améliorations aux programmes et services de la collectivité, et finalement, à la vie des membres de la collectivité, parce qu'ils seront conçus et gérés par les gens dans les collectivités qui comprennent les besoins locaux et la culture locale. Aussi, on reconnaît que la transition vers l'autonomie gouvernementale est un processus complexe et que la prestation de programmes et de services efficaces représente un défi de taille, peu importe les circonstances.

À ces causes, la législation fédérale, dont fait partie la LGPGFPN, peut être perçue comme appuyant le développement de la capacité le long du continuum de l'exercice des pouvoirs, ce qui pourrait au final déboucher sur des accords globaux sur l'autonomie gouvernementale.

3.3 Besoins, obstacles et préoccupations en matière de gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations

Afin d'évaluer les besoins des Premières nations en lien avec la LGPGFPN, l'équipe d'évaluation a examiné le potentiel en matière de pétrole, de gaz et de fonds, les obstacles dans la structure réglementaire actuelle de gestion du pétrole, du gaz et des fonds, la possibilité que la LGPGFPN élimine ces obstacles et la participation des Premières nations au programme. Chacun de ces sujets sera analysé ci-dessous, sous son en-tête respectif.

Potentiel du pétrole, du gaz et des fonds

Il y a actuellement plus de 1 milliard de dollars en revenus des Premières nations (c.-à-d. Direction générale des affaires individuelles) détenus par le Canada pour l'utilisation et le bénéfice des Premières

nations dans le Trésor (ceci ne comprend pas la Direction générale des affaires individuelles détenus pour les particuliers). Tandis que la moyenne des Premières nations gère des budgets annuels d'approximativement 5 millions de dollars, aussi peu que 20 Premières nations ont des comptes de fonds des Indiens excédant ce montant dans le Trésor.

Les terres indiennes productrices de pétrole et de gaz représentent environ 1 p. 100 de toutes les terres productrices de pétrole au Canada⁸. L'exploitation pétrolière est responsable de plus de 90 p. 100 de la Direction générale des affaires individuelles maintenant détenus dans les comptes de capital des Premières nations, et les Premières nations qui font l'exploitation pétrolière représentent plus de 80 p. 100 de toutes les Premières nations ayant un compte de capital excédant 1 million de dollars. La preuve du potentiel pétrolier et gazier des Premières nations est démontrée par le fait que 1 784,6 milliers de mètres cubes de pétrole et 11 787 millions de mètres cubes de gaz ont été extraits des réserves de Premières nations entre 2007-2008 et 2009-2010. De plus, PGIC a recueilli 466,6 millions de dollars en redevances pour les activités liées au pétrole et au gaz pendant cette même période⁹.

Obstacles et besoins liés à la gestion actuelle du pétrole, du gaz et des Fonds

Le contexte juridique et réglementaire, l'accès aux terres et aux ressources et les déficits dans les capacités ont été déterminés comme des obstacles au développement économique dans les collectivités autochtones¹⁰.

La *Loi sur les Indiens* est le fondement du régime de réglementation actuel sur les terres des Premières nations et régit presque tous les aspects de l'activité économique entreprise sur ces terres. Les obstacles législatifs et réglementaires, particulièrement ceux associés à la *Loi sur les Indiens*, ont été déterminés comme compromettant la capacité des collectivités des Premières nations dans les réserves de développer leurs économies et d'attirer les investissements^{11 12}. Le Bureau du vérificateur général du Canada considère que le processus est lourd et complexe¹³. Par exemple, lorsque les Premières nations tentent d'avoir accès aux redevances et aux loyers découlant des activités d'exploitation des ressources sur leurs terres, elles doivent tout d'abord en faire la demande auprès du Ministre pour obtenir l'accès à ces revenus. Le Ministre, après avoir reçu cette demande, doit décider s'il remet les fonds ou non. Ce processus peut prendre beaucoup de temps et peut avoir une incidence sur la mise en œuvre des activités/projets pour lesquels une Première nation avait prévu utiliser ces revenus.

En ce qui concerne les activités pétrolières et gazières, AINC a indiqué le besoin de mettre à jour la réglementation actuelle portant sur les ressources pétrolières et gazières des Premières nations. Ceci a été souligné dans le plan de gestion 2007-2008 à 2009-2010 de PGIC, dans lequel on note qu'il est nécessaire de moderniser la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et ses règlements. Selon les principales personnes interrogées, la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* devait à l'origine être temporaire, et jusqu'à ce que les modifications reçoivent la sanction royale en 2009, il n'avait pas d'antérieures modifications importantes. La modernisation du régime se traduira par moins de flexibilité

⁸ Documents de base de la LGPGFPN, 2004.

⁹ PGIC (non disponible), *Statistiques opérationnelles*.

¹⁰ Gouvernement du Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, 2009.

¹¹ G. St. Germain et N. Sibbeston, *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones dans les activités de développement économique du Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

¹² Rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2003, chapitre 9.

¹³ *Ibid.*

pour satisfaire les besoins des Premières nations individuelles. Les personnes interrogées croient que cette situation pourrait pousser davantage de Premières nations à réclamer une solution de rechange souple comme la LGPGFPN.

La documentation canadienne et internationale donne la capacité humaine limitée comme l'un des obstacles au développement économique autochtone. Cette capacité comprend les compétences en matière de gouvernance, d'administration et d'éducation, de même que l'habileté de développer ses capacités internes^{14 15 16 17}.

Capacité de relever les défis et de franchir les obstacles grâce à la LGPGFPN

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a commenté l'importance d'une loi comme la LGPGFPN pour le développement des économies autochtones. Son rapport de 2007 indique que :

« ... les développements récents liés au renforcement des institutions, comme la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* sont l'aboutissement des efforts entrepris par les Autochtones eux-mêmes. Ces réalisations importantes sont des mesures prises par les Autochtones pour créer de nouveaux arrangements institutionnels afin de s'attaquer aux causes structurelles des déficiences du marché sur leurs terres, notamment l'incertitude entourant le régime foncier, le pouvoir de décision restreint, la facilitation des investissements et l'absence de politiques et de procédures claires et de régimes de réglementation efficaces¹⁸. »

Ces mesures législatives ont été jugées comme complétant le réseau d'institutions de développement économique et d'institutions financières que les Autochtones ont réussi à établir grâce à leur travail acharné.

Les fonds détenus en fiducie sont déposés dans le Trésor à l'usage et au bénéfice des Premières nations¹⁹, en vertu de la LGPGFPN²⁰, ce qui signifie que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien n'a plus le contrôle de ces fonds. Ce processus permet aux Premières nations d'adapter le contrôle et la gestion de leurs fonds de manière à répondre aux besoins et aux aspirations de leur collectivité. Ceci résout directement des obstacles précisés dans le rapport de 2003 du Bureau du vérificateur général, ainsi que des obstacles associés à la complexité de la *Loi sur les Indiens* en éliminant le processus d'approbation ministérielle. Ceci permet également aux Premières nations d'avoir accès à du capital et leur confère une indépendance politique en matière de prise de décisions concernant l'utilisation de leurs fonds.

¹⁴ Gouvernement du Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, 2009.

¹⁵ Stephen Cornell et Joseph P. Kalt (ed.), *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, Los Angeles, California, American Indian Studies Center, University of California.

¹⁶ M. Dodson et D.E. Smith, « Governance for Sustainable Development: Strategic Issues and Principles for Indigenous Australian Communities », *CAERP Working Paper*, n° 250/2003, Canberra, Australie, CAERP, The Australian National University, 2003.

¹⁷ G. St. Germain, et N. Sibbeston, *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones dans les activités de développement économique du Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

¹⁸ *Ibid.* p. 55.

¹⁹ Politique de mise en œuvre de la gestion des fonds dans le cadre de la LGPGFPN, 2006, section 4.3.

²⁰ La *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*, 2005, article 60.

La portion relative au pétrole et au gaz de la LGPGFPN confère aux Premières nations des pouvoirs en matière de législation sur les activités pétrolières et gazières dans les réserves. Une fois qu'une bande adhère à cette portion de la Loi, elle obtient un réel contrôle sur ses ressources pétrolières et gazières, y compris le pouvoir d'en tirer des revenus.

Le consensus atteint par les participants des entrevues est que la LGPGFPN représente un instrument axé sur l'aide aux Premières nations dans le but de maximiser le rendement de leurs ressources limitées en favorisant le développement et, en retour, qui permet de réduire certaines des responsabilités relatives aux ressources naturelles que le gouvernement fédéral assure actuellement. La LGPGFPN a également été jugée comme un moyen potentiel de réduire les responsabilités financières et environnementales, de même que les responsabilités fiduciaires du gouvernement fédéral. Cette loi est considérée comme ayant le potentiel d'aider les Premières nations à gérer leurs ressources d'une manière leur permettant de répondre (de façon adéquate et en temps opportun) aux besoins des particuliers et de l'industrie. Elle est également perçue comme un mécanisme de promotion de la gouvernance sectorielle, puisqu'elle a le potentiel de conférer aux Premières nations le contrôle sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds, et elle offre des possibilités pour la gestion durable des ressources non renouvelables.

Adhésion des Premières nations à la LGPGFPN

Les travaux en vue de la mise en œuvre de la LGPGFPN ont commencé au milieu des années 1990 à la suite d'une proposition du Conseil des ressources indiennes (CRI), qui représente les Premières nations de partout au Canada qui ont des productions pétrolières et gazières sur leurs terres, y compris celles qui ont un potentiel de production. Le mandat du CRI est d'appuyer les efforts des Premières nations visant à développer une meilleure gestion et un plus grand contrôle de leurs ressources en pétrole et en gaz naturel, et également de contribuer à coordonner les initiatives fédérales, provinciales et de l'industrie à l'égard du pétrole et du gaz en vue d'accroître les avantages économiques réalisés par les Premières nations²¹.

Bien que la première proposition ait été faite par le CRI, la loi a été élaborée en partenariat avec les trois Premières nations qui participent au projet pilote. L'un des principaux répondants a mentionné que le soutien du CRI s'était relâché au cours des dernières années; l'équipe d'évaluation a été dans l'impossibilité d'obtenir une entrevue avec un représentant du CRI pour discuter des priorités de l'organisme et de son soutien à la LGPGFPN.

Pendant la mise en œuvre de la LGPGFPN, seules les trois Premières nations participant au projet pilote et une bande qui souhaitait se prévaloir de la composante de la Loi sur la gestion des fonds (Frog Lake). Les principales personnes interrogées ont indiqué que la participation avait été intentionnellement limitée, de manière à ce que les intervenants (AINC et les Premières nations potentielles) puissent constater de quelle façon la LGPGFPN fonctionnait avant que d'autres Premières nations n'y adhèrent. C'est pourquoi entre 2007-2008 et 2009-2010 PGIC n'a pas recruté de nouvelles adhésions. Quoiqu'il en soit, deux Premières nations ont soumis des résolutions de conseil de bande (la nation crie de Beaver Lake, en mars 2009, et la Première nation d'Onion Lake, en mars 2010) exprimant officiellement leur désir d'adhérer au régime du pétrole et du gaz de la Loi. De plus, les entrevues ont révélé que la nation Siksika a déclaré formellement son intention de tenir un vote de ratification sur la LGPGFPN à l'été

²¹ Site Web du Conseil des ressources indiennes (en anglais seulement) : www.indianresourcecouncil.ca

2011. Dans l'ensemble, les personnes interrogées semblent croire que huit à dix Premières nations pourraient choisir d'adhérer à la LGPGFPN à l'avenir.

Les personnes interrogées semblaient de l'avis qu'il y avait de meilleures chances qu'un nombre supérieur de Premières nations (20 à 30 bandes) participent au volet de gestion des fonds qu'au volet de gestion du pétrole et du gaz. En fait, c'est précisément à cause de l'intérêt accru suscité par le volet de gestion des fonds que la décision a été prise, en 2008, de permettre à la Première nation de Frog Lake de se joindre au processus avant la fin des projets pilotes. Jusqu'ici, six Premières nations ont manifesté officiellement leur intérêt pour le volet de gestion des fonds de la LGPGFPN et sept l'ont fait officiellement (quatre ont déjà entamé le processus, soit Loon River, Cowessess, Ermineskin et Thunderchild). Contrairement à PGIC, la Direction générale des affaires individuelles a pressenti les Premières nations pour le volet de la gestion des fonds en préparant de la documentation et en organisant des séances d'information pendant les exercices 2008-2009 et 2009-2010.

4. Conclusions de l'évaluation – Conception et mise en application

L'évaluation comprenait une recherche d'éléments probants permettant de traiter les questions suivantes concernant la conception et la mise en application :

- Dans quelle mesure le programme a-t-il établi les résultats attendus et recueilli des données sur son rendement en les comparant avec ces résultats attendus?
- Le programme est-il mis en application selon les plans?
- Les rôles et responsabilités d'AINC et des intervenants du programme sont-ils clairement définis?

Afin de répondre à ces questions, le contenu de la présente section est structuré autour de la question visant à déterminer si la LGPGFPN a été mise en œuvre comme prévu, si la conception de la LGPGFPN est appropriée, si la structure de financement est adéquate, si les rôles et responsabilités sont clairement définis et si les exigences en matière de production de rapports sont appropriées. Pour appuyer cette analyse, l'équipe d'évaluation a examiné les documents du programme, a effectué des entrevues avec le personnel et les gestionnaires de programmes d'AINC en lien avec le présent programme et avec la haute direction d'AINC, et elle a mené deux visites de sites communautaires pour que les participants s'entretiennent directement avec les collectivités des Premières nations.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que, bien que la LGPGFPN ait été conçue en collaboration avec les Premières nations et qu'elle semble faciliter l'atteinte des objectifs, en pratique, le programme est trop rigoureux, lourd et difficile pour les Premières nations participantes dont la capacité est limitée. Parmi les obstacles et inquiétudes liés à l'application de la LGPGFPN figurent l'absence d'un moyen d'en assurer l'observation, la perte des responsabilités fiduciales du gouvernement fédéral, le passif environnemental, la complexité du régime de gestion des ressources pétrolières et gazières et le manque de capacité des collectivités. De plus, le budget actuel associé à la LGPGFPN n'alloue pas suffisamment de ressources financières au volet de la gestion des fonds des Premières nations.

4.1 Mise en œuvre de la façon prévue

L'Initiative de gestion du pétrole et du gaz des Premières nations, un projet pilote, a été lancée en 1995 en réaction à l'intérêt exprimé par plusieurs Premières nations d'obtenir plus de contrôle et de souplesse en ce qui concerne les ressources pétrolières et gazières qui étaient gérées sur les terres des Premières nations. Ce projet pilote avait pour but de transférer graduellement la gestion et le contrôle du pétrole et du gaz de cinq terres des Premières nations : la tribu des Blood (Kainaiwa) de l'Alberta; la Nation des Siksika de l'Alberta; la Première nation White Bear de la Saskatchewan; la Première nation de Horse Lake de l'Alberta; et la Première nation Dene Tha' de l'Alberta. Au début de l'évaluation, seules la tribu des Blood, la Nation des Siksika et la Première nation White Bear participaient à la

LGPGFPN. Le projet pilote a été dirigé par un comité directeur composé de représentants provenant des Premières nations participantes, d'AINC, de PGIC et du CRI²².

Les objectifs du projet pilote étaient les suivants :

- Permettre aux trois Premières nations participant au projet pilote d'obtenir la pleine gestion et le plein contrôle de leurs ressources pétrolières et gazières par la création d'une nouvelle loi.
- Fournir aux trois Premières nations participant au projet pilote la capacité, la formation et l'expertise nécessaires pour gérer et administrer leurs propres ressources pétrolières et gazières.
- Élaborer un processus de communication afin que les membres des Premières nations participantes soient bien informés à propos du projet pilote et de ses objectifs pour favoriser le passage vers la pleine gestion et le plein contrôle.
- Créer des possibilités d'emploi et de développement économique provenant du fait que les Premières nations participent au projet pilote sur le pétrole et le gaz des Premières nations.
- Mettre au point un modèle que les Premières nations autres que celles qui auront participé au projet pilote peuvent suivre pour obtenir la pleine gestion et le plein contrôle de leurs ressources pétrolières et gazières²³.

Les projets pilotes sur le pétrole et le gaz des Premières nations devaient être mis en œuvre en trois phases distinctes :

Phase de gestion conjointe – Cette phase a commencé le 1^{er} octobre 1995 et a pris fin le 31 mars 1998. Pendant cette phase, PGIC et les Premières nations participantes ont partagé les tâches administratives et les responsabilités liées à la prise de décisions.

Phase de gestion conjointe améliorée – Cette phase a commencé le 1^{er} avril 1998 et a pris fin le 31 mars 2005. Elle avait pour but de terminer le développement de la capacité et la formation nécessaires aux Premières nations pour passer à la pleine gestion et au plein contrôle. Pendant cette phase, les responsabilités quant à l'administration du pétrole et du gaz étaient partagées entre les Premières nations et PGIC (toutefois, PGIC maintenait tous ses pouvoirs en vertu du *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*).

Phase de pleine gestion et de plein contrôle – La LGPGFPN, loi habilitante (projet de loi C-54) appuyant cette initiative, a été adoptée en novembre 2005. Lorsqu'une Première nation obtenait l'accord des membres ratifiant la LGPGFPN, elle assumait la pleine gestion et le plein contrôle de ses ressources pétrolières et gazières et de ses fonds. On supposait que les Premières nations participantes auraient le plein contrôle et la pleine gestion de leurs ressources en 2005.

Pendant l'évaluation, les trois projets pilotes de la LGPGFPN ont été annulés, puisque aucune des Premières nations participantes n'avait tenu de vote de ratification au 31 janvier 2010. La quatrième Première nation participante, celle de Frog Lake, s'est retirée du programme.

Certains répondants ont indiqué qu'ils croyaient que la LGPGFPN était appliquée de la façon prévue initialement. Ils ont souligné le fait que la mise en œuvre était effectuée de concert, comme prévu, par

²² M. Tiedemann, *Projet de loi C-54 : Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des premières nations*, 2005.

²³ WBFN, White Bear First Nations, *The First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act (FNOGMMMA)*.

le gouvernement et les collectivités des Premières nations. Selon le plan de gestion de 2009-2010 de PGIC, les accords et les documents nécessaires aux votes de ratification ont été élaborés en partenariat avec les Premières nations.

Certains participants ont vu la phase pilote comme un processus d'essai et d'apprentissage qui donnerait une indication du temps requis par le processus en général (et par chaque étape) et qui aiderait à élaborer des approches uniformes (p. ex. les façons dont la LGPGFPN aborde les autres programmes ou le processus d'élaboration de plans d'affaires) pour améliorer les processus actuels avant que d'autres Premières nations ne participent au programme de la LGPGFPN.

4.2 Pertinence de la conception

Certains des personnes interrogées ont fait remarqué que la LGPGFPN a été conçue en collaboration avec les Premières nations participant au projet et semble l'avoir été d'une manière qui facilitera l'atteinte des objectifs; toutefois, les témoignages donnent à penser que les participants ont trouvé les modalités du programme trop compliquées, rigoureuses et difficiles à appliquer. Cette situation tient en partie au fait que le régime de gestion du pétrole et du gaz est complexe et nécessite un degré de spécialisation et de compréhension technique élevé. Le fait qu'au début du processus d'évaluation, les trois Premières nations participant au projet pilote avaient pris part au processus pendant plus de dix ans et avaient reçu trois prolongations dans l'espoir que cette période de temps supplémentaire leur permette de franchir les six étapes le montre bien.

De façon générale, les commentaires suivants ont été formulés au sujet du potentiel de la LGPGFPN de produire les résultats attendus :

- La LGPGFPN prévoit la conclusion d'une entente entre une Première nation et une province pour permettre à cette dernière d'appliquer les lois sur le pétrole et le gaz dans les réserves. La Loi prévoit déjà l'incorporation par renvoi des lois provinciales et la conclusion d'une entente entre la Première nation et la province pour que celle-ci applique les lois; toutefois, les adhérents à la Loi n'ont pas réussi à conclure une telle entente.
- Si les provinces participent, pour des raisons de capacité, les processus de la LGPGFPN devraient être généraux plutôt qu'axés sur les Premières nations.
- Bien que les Premières nations doivent commencer à assumer davantage de responsabilités, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que celles-ci disposent des capacités et des ressources nécessaires.
- Le financement est suffisant pour permettre à deux nouvelles Premières nations de participer au processus. En permettant à de nouvelles Premières nations de participer à la LGPGFPN, davantage de leçons peuvent être tirées et il est ainsi possible d'améliorer le programme.

Certains répondants ont indiqué qu'il était beaucoup trop tôt dans le processus pour pouvoir déterminer de façon concrète si le programme était conçu de façon à permettre l'atteinte des objectifs fixés. Ils ont mentionné qu'il était nécessaire que la phase pilote soit terminée avant qu'il ne soit possible de prendre des décisions et de tirer des conclusions. Néanmoins, les principaux répondants et les participants de l'étude de cas communautaire ont cerné un certain nombre d'obstacles, de risques et d'inquiétudes associés à la mise en œuvre de la LGPGFPN, qui comprennent entre autres les éléments suivants :

Abandon des responsabilités fiduciaires fédérales

Il existe une inquiétude générale et dominante selon laquelle le passage de la *Loi sur les Indiens* à la LGPGFPN entraînera un changement du degré de responsabilisation du gouvernement fédéral. Actuellement, le gouvernement fédéral a la responsabilité de veiller à ce que l'on aborde les besoins et inquiétudes concernant les Premières nations d'une façon appropriée. On a indiqué que la mise en application de la LGPGFPN pourrait faire en sorte que le gouvernement fédéral renonce à ses responsabilités fiduciaires envers les Premières nations participantes dans le secteur de la gestion du pétrole et du gaz et/ou des fonds. Les Premières nations devraient alors assumer toute la responsabilisation et tous les risques environnementaux et financiers associés au programme. Les Premières nations craignent qu'un tel changement dans les responsabilités ne les rende prisonnières de leur régime de gestion et ne les empêche de prendre le contre-pied de la situation advenant des conflits ou des difficultés en matière de gestion des ressources.

Changements dans les régimes de réglementation

En ce moment, l'organisme réglementant les activités liées au développement du pétrole et du gaz est clairement déterminé (c.-à-d. PGIC et, par l'intermédiaire de celui-ci, la province), et des approches et des lois uniformes au sujet des permis et des baux dans les réserves sont bien établies. Selon certains des principaux répondants, le régime actuel fonctionne plutôt bien, et la LGPGFPN a le potentiel de compliquer les choses, en particulier parce qu'un nouvel organisme de réglementation (c.-à-d. chaque collectivité des Premières nations dont le territoire comporte des ressources) est ajouté au processus. Il est possible que les lois et processus mis en place soient propres à chaque collectivité des Premières nations. En raison de la transition des Premières nations vers le contrôle, il peut devenir nécessaire de déterminer si l'industrie (c.-à-d. les entreprises privées) accepte de travailler en fonction du nouveau régime et à l'intérieur de ses limites, surtout étant donné que le cadre administratif associé à ce nouveau régime n'est pas défini.

Capacité communautaire limitée

Il est nécessaire de créer une capacité dans les collectivités des Premières nations pour faire en sorte que celles-ci soient pleinement en mesure de prendre en charge les responsabilités requises pour gérer leurs terres et leurs ressources de façon appropriée. On a relevé des difficultés quant à la capacité dans des domaines comme les compétences nécessaires à l'administration responsable de la LGPGFPN; les connaissances liées à l'élaboration et à l'application des lois et des processus financiers appropriés; la capacité d'aborder des questions liées à l'environnement et à la durabilité (p. ex. la conservation des ressources pétrolières et gazières); ainsi que la capacité de négocier les permis appropriés avec les entreprises d'exploitation pétrolière et gazière et de les faire appliquer.

L'absence d'une base de gouvernance solide et de soutien de la part des dirigeants de la collectivité pourrait aussi compromettre la mise en œuvre de la LGPGFPN et, au final, nuire au processus de gestion communautaire des ressources (pétrole et gaz et fonds) de façon avantageuse sur le plan économique pour les collectivités.

Compréhension limitée de la LGPGFPN

Très peu de membres de la collectivité ont participé aux séances de consultation communautaire. En conséquence, les membres risquent de ne pas comprendre clairement le processus, la Loi ou les rôles et responsabilités communautaires requis.

Rôle potentiel des provinces dans la gestion du pétrole et du gaz, particulièrement en ce qui concerne l'application de la Loi

Au moment d'adopter la LGPGFPN, il a été décidé de rendre les Premières nations individuelles exclusivement responsables de la conclusion d'une entente avec la province sur l'application des lois et d'exclure le gouvernement fédéral comme partie à ces ententes. Toutefois, en pratique il a été difficile de conclure de telles ententes de sorte que le rôle d'application reste un peu flou. Qui plus est, des documents du gouvernement révèlent que la législation de la Saskatchewan doit être modifiée pour lui permettre de conclure des ententes avec les Premières nations adhérant à la LGPGFPN.

Les personnes interrogées ont souligné l'importance de préciser les attributions de la province si les Premières nations devaient assumer la responsabilité pour la gestion du pétrole et du gaz. En outre, les responsabilités qu'assument les provinces et le gouvernement fédéral et les provinces et les Premières nations (ex. : application des codes, des lois et des ententes) doivent être explicitées.

4.3 Pertinence de la structure de financement

Les ressources financières de la LGPGFPN ont été divisées entre PGIC et la Direction générale des affaires individuelles pour rendre compte de la structure de mise en application du programme. Les prévisions initiales indiquaient que la Direction générale des affaires individuelles aurait besoin d'environ 550 000 \$ par année et que PGIC aurait besoin d'environ 1 300 000 \$ par année. Pendant la durée de l'évaluation, PGIC a dépensé environ 1 million de dollars par année, ce qui correspond bien aux premières estimations. Pour sa part, toutefois, la Direction générale des affaires individuelles n'a pas reçu l'autorisation d'engager des dépenses la première année (d'où l'absence de dépenses pendant la première année), mais a connu une croissance stable, dépensant un montant de 200 000 \$ dans la deuxième année et de 600 000 \$ dans la troisième année. Consultez le tableau 1 de la page 7 pour connaître la répartition détaillée du financement entre PGIC et la Direction générale des affaires individuelles.

Certaines des personnes interrogées ont souligné que le budget actuel devait être réaffecté afin qu'un plus grand financement soit alloué au volet sur la gestion des fonds. Ce point de vue tient au fait qu'un plus grand nombre de Premières nations ont exprimé un intérêt pour la participation au volet de gestion des fonds et que la participation a été limitée jusqu'à l'achèvement du projet pilote.

L'affectation de financement de contribution est conçue pour répondre aux besoins en matière de développement et de fonctionnement des Premières nations qui adhèrent à la Loi et pour les aider à franchir les six étapes de la LGPGFPN (la sixième étape étant la pleine gestion et le plein contrôle du pétrole et du gaz ou des fonds). Le tableau 2 montre la répartition du financement disponible par étape. Le financement pour les étapes 2 à 5 vise à couvrir les coûts associés à la consultation de la collectivité, à la formation et au développement de la capacité. Le financement de fonctionnement, quant à lui, est conçu pour couvrir les coûts associés à la gestion conjointe de toutes les transactions concernant l'administration des ressources pétrolières et gazières²⁴.

²⁴ Gouvernement du Canada, -, 2005, ville et détails concernant la publication inconnus.

Tableau 2 : Financement par Première nation par étape d'adhésion à la LGPGFPN

Étape	Activité financée	Gestion du pétrole et du gaz	Gestion des fonds
2	Développement	105 000 \$ + 50 000 \$ pour le développement des capacités	100 000 \$
3	Consultation de la collectivité	150 000 \$	52 000 \$
4	Ratification par la collectivité	120 000 \$	120 000 \$
5	Transition	188 000 \$*	
6	Adhésion	2007-2008 - 450 000 \$* 2008-2009 – 600 000 \$* 2009-2010 – 600 000 \$*	

Prenez note que le montant marqué d'un astérisque (*) ne s'applique qu'au projet pilote de la LGPGFPN.

L'un des principaux répondants a indiqué que le problème n'était pas le financement lui-même, mais plutôt le temps nécessaire pour que chaque participant au projet pilote passe d'une étape à l'autre.

4.4 Clarté des rôles et responsabilités

Le CGRR et le CVFR décrivent la structure de gouvernance de la LGPGFPN au sein d'AINC. Ces cadres comprennent trois principaux courants de responsabilisation :

- Pouvoir exécutif et surveillance, qui relève du ministre d'AINC. Le comité chargé de l'admission à la LGPGFPN, qui informe le ministre d'AINC par l'intermédiaire du sous-ministre adjoint, Terres et développement économique et du sous-ministre adjoint, Résolution et affaires individuelles, aidera le ministre dans ses tâches de surveillance, examinera et recommandera des candidats et gèrera et dirigera les organismes responsables de la gestion et de la mise en application.
- Gestion et mise en application de la LGPGFPN – le volet sur le pétrole et le gaz est géré par PGIC par l'intermédiaire du comité directeur de la LGPGFPN avec l'appui du bureau d'AINC servant la région et de la Direction générale des affaires individuelles, successions et annuités découlant des traités (FISAT) pour les renseignements et documents financiers.
- Gestion et mise en application de la LGPGFPN – le volet sur les fonds est géré par Fonds des Indiens, successions et annuités découlant des traités, avec l'appui du personnel de gestion des fonds d'AINC en région pour le contact direct initial et continu avec les Premières nations candidates.

Les Premières nations qui choisissent de participer à la LGPGFPN ont la responsabilité de répondre à des critères financiers particuliers concernant la responsabilisation, la planification financière, les examens financiers, la divulgation et les recours. Lorsqu'une Première nation participe au volet portant sur le pétrole et le gaz de la LGPGFPN, elle est responsable de la gestion du pétrole et du gaz, dont la protection de l'environnement, la réglementation et l'application des lois. De plus, elle assume la responsabilité de tout contrat en lien avec le pétrole et le gaz existant ou à venir, ainsi que de la collecte et de la gestion des fonds liés à ces contrats. Une Première nation qui choisit de participer au volet sur la gestion des fonds de la LGPGFPN est responsable des fonds qui sont transférés en vertu de la Loi.

Comme l'indiquent le CGRR et le CVFR de la Loi, la participation à la LGPGFPN nécessite que la Première nation ait mis en place des mécanismes pour faire en sorte qu'elle soit responsable envers ses membres en ce qui a trait au contrôle et à la gestion des opérations liées au pétrole et au gaz ainsi que des revenus et des fonds connexes. De façon plus précise, le code sur le pétrole et le gaz, le code financier et l'entente sur les transferts ou les paiements offrent un cadre de responsabilisation pour la gestion des revenus provenant du pétrole et du gaz et des revenus connexes, ou pour la gestion des fonds et des devoirs et obligations de la Première nation envers ses membres. De plus, la Première nation doit informer ses membres annuellement au sujet des revenus dérivés des activités liées au pétrole et au gaz et au sujet des fonds reçus. Des états financiers doivent être préparés et vérifiés conformément aux normes de l'Institut canadien des comptables agréés.

Certaines des personnes interrogées ont mentionné que les rôles et responsabilités des provinces en ce qui concerne la gestion du pétrole et du gaz en vertu de la LGPGFPN n'étaient pas abordés dans la Loi²⁵. Bien que l'on semble s'attendre à ce que les provinces continuent à appliquer la Loi lorsque les responsabilités concernant le pétrole seront transférées aux Premières nations participantes, des ententes à ce sujet n'ont jamais été officiellement mises en place. Les principaux répondants ont reconnu qu'il était nécessaire de mieux comprendre les rôles et les responsabilités des provinces pour que les Premières nations soient responsables du contrôle et de la gestion des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres. De plus, il a été mentionné que le soutien des provinces, en ce qui concerne l'application des lois touchant le pétrole et le gaz, était nécessaire au fonctionnement de la LGPGFPN.

Plus de la moitié des principaux répondants ont indiqué que les rôles et responsabilités des principaux intervenants participant à la mise en œuvre de la LGPGFPN sont clairement décrits. Ils ont relevé les éléments suivants :

- Les documents primaires du programme démontrent une compréhension des rôles et des responsabilités.
- Les rôles et les responsabilités sont bien définis entre la région et l'Administration centrale.
- Le rôle des Premières nations est clair, particulièrement dans les annexes du cadre.
- Le rôle et les responsabilités des Premières nations sont décrits dans leurs ententes respectives.
- Les rôles et les responsabilités sont bien définis dans la Loi; toutefois, les objectifs évoluent pendant la phase pilote.

4.5 Mesure du rendement et exigences relatives à la production de rapports

Le plan de mesure du rendement de la LGPGFPN est décrit dans le CGRR et le CVFR du programme, dans le cadre duquel le programme s'est engagé à recueillir des renseignements sur le rendement associé à chacune des six étapes de l'adhésion à la LGPGFPN. L'annexe C présente en détail les indicateurs de rendement de la LGPGFPN. Les personnes interrogées ont déclaré que PGIC avait demandé aux Premières nations de produire des états financiers annuels pour les dépenses engagées

²⁵ La LGPGFPN prévoit bien que (42) les textes pétroliers ou gazières peuvent incorporer par renvoi des règles de droit de la province où le secteur aménagé est situé, dans leur version éventuellement modifiée, et que (43) les textes pétroliers ou gazières peuvent, si un accord a été conclu à cette fin entre la Première nation et le gouvernement de la province où le secteur aménagé est situé : a) prévoir les rôles respectifs de la Première nation et de la province dans l'administration et le contrôle d'application des textes pétroliers ou gazières; b) prévoir l'accès du secteur aménagé par les agents de l'autorité de la province et de la Première nation chargés du contrôle d'application des textes pétroliers ou gazières.

dans le cadre de la LGPGFPN. Actuellement, PGIC examine les rapports et intervient, donne des idées et offre de l'aide au besoin. On a mentionné que l'on ne cherchait pas activement à recueillir des données sur le rendement pendant la phase pilote, bien que l'on pense à exiger ces données lorsque la phase pilote sera terminée.

En ce qui concerne la stratégie de mesure du rendement présente dans le CGRR et le CVFR de la LGPGFPN, une comparaison du modèle logique et des résultats attendus et échéances montre un certain écart. Cet écart semble provenir du fait que le modèle logique de la LGPGFPN est excessivement simpliste. La mesure du rendement de la LGPGFPN profiterait de l'ajout d'idées, d'une description plus détaillée des activités de programme, des extraits et des résultats du programme dans le modèle logique. De plus, le fait de lier les extraits et les résultats à des indicateurs particuliers (et possiblement à des sources de données) aiderait à mesurer l'efficacité et l'efficacité du programme.

5. Conclusions de l'évaluation – Rendement

Le but de l'évaluation était de trouver des éléments probants pour répondre aux questions suivantes à l'égard du rendement :

- Jusqu'à quel point le programme a-t-il permis d'atteindre les résultats attendus?
- Le programme a-t-il entraîné des résultats imprévus (négatifs ou positifs)? Des mesures ont-elles été prises en réaction à ces résultats?
- Existe-il des moyens plus efficaces d'obtenir les résultats attendus? Quelles leçons ont été tirées d'autres initiatives liées à l'autonomie gouvernementale?
- Quelle est l'efficacité du programme? Comment la conception et l'efficacité du programme peuvent-elles être comparées avec celles d'autres programmes similaires?

Afin de répondre à ces questions, le contenu de la présente section est structuré de façon à aborder l'atteinte des résultats et à démontrer l'efficacité et l'efficacé du programme. Pour appuyer cette analyse, l'équipe d'évaluation a examiné les documents du programme, effectué des entrevues avec le personnel et les gestionnaires de programme d'AINC en lien avec le présent programme et avec la haute direction d'AINC, et mené deux visites de sites communautaires pour s'entretenir directement avec les collectivités des Premières nations.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que la LGPGFPN n'avait pas été en mesure d'atteindre les résultats intermédiaires et finaux prévus. Au cours de la présente évaluation, les trois projets pilotes de la LGPGFPN ont été annulés, et la quatrième Première nation participante s'est retirée du programme. Jusqu'à présent, l'approche adoptée ne s'est pas avérée efficace ni efficace, si l'on tient compte du temps et des fonds investis sans avoir obtenu de résultats. Cette situation peut en partie être attribuée au fait que les Premières nations souhaitent évaluer les avantages et les inconvénients, sur les plans financier et environnemental, associés à la gouvernance du pétrole et du gaz naturel.

5.1 Atteinte des résultats attendus

Les principaux répondants rappellent que, à l'heure actuelle, la LGPGFPN demeure une forme d'accord ou de cadre conceptuel, puisqu'elle n'a pas encore été mise en œuvre dans son intégralité. Ils relèvent les éléments suivants :

- Aucune Première nation n'a adhéré à la Loi.
- Aucune entente n'a été conclue avec les provinces.
- Au cours des 14 dernières années, aucun système n'a été mis en place, bien qu'une importante quantité de ressources ait été consacrée à ce dossier.

Une fois l'évaluation sur le terrain terminée, les projets pilotes ont été interrompus, les Premières nations n'ayant pas ratifié la LGPGFPN par l'entremise d'un vote avant le 31 janvier 2010. Les Premières nations participant au volet sur la gestion des fonds se sont retirées à la fin de 2009. Si ces Premières nations souhaitent à nouveau adhérer à la LGPGFPN, elles devront en faire la demande conformément à la politique sur la mise en œuvre. Autrement dit, elles seront obligées d'attendre leur

tour après celles qui ont déjà entrepris le processus et le Ministère ne sera pas capable de leur verser de fonds pour le travail qui a déjà été financé en vertu de la LGPGFPN. Ainsi, on peut affirmer que la LGPGFPN n'a pas réussi à atteindre ses résultats intermédiaire et final :

Résultat intermédiaire : rédaction d'un code sur le pétrole et le gaz, de la réglementation pertinente (évaluation environnementale et vote communautaire) et/ou finalisation des codes financiers pour la Direction des affaires individuelles.

Résultat final : achèvement du transfert de la gouvernance et de la gestion des ressources pétrolières et gazières et des fonds des Indiens d'AINC aux Premières nations. Les Premières nations ont pleinement adhéré (après les six étapes) à la LGPGFPN, ce qui donne lieu à la conclusion d'un accord sur l'autonomie gouvernementale.

Les principaux répondants et les participants de l'étude de cas ont cependant noté quelques réalisations attribuables au programme :

- Depuis la promulgation de la LGPGFPN, les trois projets pilotes, déjà en place avant l'adoption de la Loi, sont passés à l'étape 3 du processus. Ainsi, les trois collectivités participantes ont présenté la LGPGFPN à leurs membres et ont commencé à élaborer la documentation nécessaire pour leur expliquer avec précision la Loi et ses avantages pour les collectivités concernées.
- Les quatre Premières nations participantes ont joué un rôle actif dans l'élaboration des codes, des lois et des ententes (code sur le pétrole et le gaz). Bien que ces documents n'aient pas été ratifiés par la voie d'un vote communautaire, ils pourront quand même servir de modèle à l'avenir à d'autres Premières nations qui élaborent des codes, des lois et des ententes.
- Les Premières nations participantes ont acquis une meilleure compréhension des ententes de confiance et de l'industrie pétrolière et gazière, notamment le vocabulaire économique et les conditions nécessaires pour qu'une entreprise pétrolière et gazière investisse dans des projets de mise en valeur.
- Une formation a été offerte dans le cadre de l'étape de cogestion du projet pilote (c.-à-d. avant que la LGPGFPN n'entre en vigueur en 2006) afin d'élargir les connaissances et compétences des Premières nations en matière de gestion du pétrole et du gaz. Les trois projets pilotes ont permis la tenue de séances de formation, auxquelles ont participé avec succès 21 des 25 personnes inscrites. Il est à noter qu'il existe une forte tendance, chez les personnes ayant suivi la formation, à quitter la collectivité et, par conséquent, cette formation est toujours à recommencer. Qui plus est, grâce au régime de cogestion, les Premières nations participant au projet pilote ont acquis une expérience considérable de la gestion des ressources pétrolières et gazières sans s'aventurer dans un transfert complet en vertu de la LGPGFPN.

Les principales personnes interrogées ont également noté que les conséquences associées à l'incapacité, pour les projets pilotes, d'atteindre l'étape 6, comprenaient notamment :

- la conservation, par la Couronne, de la responsabilité en matière de gestion du pétrole, du gaz naturel et des fonds;
- un nombre plus restreint de Premières nations choisissant d'adhérer au processus de la LGPGFPN;
- la détérioration des relations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations, et une méfiance continuelle; et

- la perte, par les Premières nations, d'une occasion de développer leur esprit d'entreprise et de profiter d'occasions de développement économique.

Sans la LGPGFPN, les Premières nations ne disposeront plus de moyens d'assumer graduellement la gouvernance du pétrole et du gaz et la gestion des fonds. Certaines des personnes interrogées ont soulevé des craintes au sujet des effets de cette situation sur les efforts actuels pour moderniser la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et la possibilité que des Premières nations optent pour les poursuites en justice (en particulier pour le volet de gestion des fonds de la LGPGFPN).

5.2 Efficience du programme

Comme la mise en œuvre de la LGPGFPN était toujours en cours au moment des entrevues réalisées auprès des principaux répondants, les répondants ont mentionné qu'il était difficile de déterminer si elle atteignait ses objectifs immédiats, intermédiaires et finaux pour ce qui était des ressources mises à contribution, et qu'il était par conséquent impossible d'évaluer l'efficience du programme. Néanmoins, l'évaluation a permis de conclure que le programme avait mis en œuvre deux stratégies distinctes en matière d'efficience.

Afin de réduire le double emploi chez les Premières nations régies par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN), la LGPGFPN veille à ce qu'un code financier relatif à cette loi cadre avec les règles et les procédures de gestion financière prévues dans le code foncier de cette Première nation, élaboré en vertu de la LGTPN. La LGPGFPN prévoit également un processus visant à déterminer le niveau d'autorité (complète ou partielle) de la Première nation en ce qui a trait à la gouvernance, à la gestion et à l'utilisation des revenus en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*²⁶.

Qui plus est, la LGPGFPN a structuré ses critères de financement de manière à ce que les sommes consenties aux Premières nations soient réparties sur plusieurs exercices, et conditionnelles à la réalisation de l'étape précédente du processus de la LGPGFPN. En d'autres termes, le financement de la LGPGFPN est fondé sur l'atteinte de résultats, et non sur le délai écoulé depuis l'adhésion d'une Première nation à la LGPGFPN (p. ex. une Première nation qui prend trois ans à réaliser l'étape 3 recevra autant d'argent qu'une autre qui ne mettra que six mois à le faire). De cette façon, les responsables du programme peuvent prendre les mesures qui s'imposent si une Première nation est incapable de franchir toutes les étapes menant à son adhésion à la LGPGFPN.

En dépit de ces deux stratégies, l'incapacité de la LGPGFPN d'atteindre les résultats attendus a limité son efficience. Cette situation s'explique en partie par les risques et les avantages inhérents, pour une Première nation, à son adhésion à la LGPGFPN. Certains répondants estimaient que la LGPGFPN n'offre aucun avantage tangible par rapport à la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, et ce, surtout en raison des responsabilités importantes, sur les plans environnemental et financier, associées à la gouvernance des activités pétrolières et gazières, et du fait qu'une Première nation aurait pu choisir d'adhérer uniquement au volet sur la gestion des fonds de la Loi, assumant ainsi la gouvernance des profits associés à l'exploitation pétrolière et gazière sans devoir composer avec les risques afférents. Mais il y en a d'autres qui croyaient que cette situation pourrait changer selon le degré de satisfaction

²⁶Politique de mise en œuvre de la gestion des fonds de la LGPGFPN, 2006.

²⁷Politique de mise en œuvre de la gestion des fonds de la LGPGFPN, 2006.

des Premières nations à l'égard du régime modernisé de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*.

5.3 Efficacité du programme

Le programme de la LGPGFPN dispose de normes intégrées en matière d'efficacité pour les activités dont AINC est responsable. La politique de mise en œuvre de la LGPGFPN donne un aperçu des normes de service estimées, en jours de travail, pour chaque stade du processus d'évaluation, de négociation, d'approbation et de mise en œuvre des demandes de paiement en vertu de la LGPGFPN²⁷. Bien que ces normes ne précisent pas la durée des six étapes nécessaires pour qu'une Première nation adhère au programme de la LGPGFPN, elles définissent clairement les cibles en matière d'efficacité s'appliquant aux activités quotidiennes du programme.

Les exigences administratives et les exigences en matière de production de rapports étaient considérées, par les participants des entrevues, comme étant assez claires et axées sur le type de renseignements requis à la fois par les organismes de réglementation et par l'industrie pour croître, évoluer et assurer l'efficacité du processus. Il a également été souligné que les normes de service étaient définies de manière explicite dans la Loi, tout comme les rôles des représentants de l'Administration centrale et des régions.

Pour ce qui est de l'utilisation des ressources et du temps nécessaire aux Premières nations pour produire les extrants dont elles sont responsables dans le cadre du processus de la LGPGFPN, les principaux répondants ont formulé les commentaires suivants :

- La LGPGFPN est un processus qui se décline en six étapes et, par conséquent, il faut beaucoup de temps pour franchir toutes les étapes. En raison du nombre d'étapes et de la complexité de l'information (surtout en ce qui a trait à la gestion des ressources pétrolières et gazières), il pourrait être utile de disposer de plus de temps pour franchir chacune des étapes.
- Il existe un manque de rétroaction appropriée et fournie en temps opportun en provenance des principaux intervenants.
- Le gouvernement fédéral ne semble pas bien comprendre les coûts associés à la production des documents nécessaires à l'éducation des membres et à la tenue de séances de consultation au sein des collectivités. Il faut allouer davantage de ressources afin de veiller à ce que les membres soient mieux informés avant de participer à un vote sur la ratification.
- Les Premières nations ont affirmé qu'elles avaient besoin de formation supplémentaire afin de renforcer les capacités de gestion du pétrole et du gaz parmi les membres de la communauté.

En général, on estimait qu'il faudrait deux ans à une bande pour franchir les six étapes de l'adhésion à la LGPGFPN pour le pétrole et le gaz naturel, et six mois pour ce qui est de la gestion des fonds. La présente évaluation s'est attardée aux progrès réalisés au cours des trois dernières années (de 2007-2008 à 2009-2010), pour constater qu'aucune des quatre bandes participantes n'avait réussi à respecter ces délais. La Première nation de Frog Lake s'est retirée du processus relatif aux fonds en novembre 2009, après 1 an et demi, en ayant franchi l'étape 3. Les trois projets pilotes ont pris fin le

²⁷ Politique de mise en œuvre de la gestion des fonds de la LGPGFPN, 2006.

31 janvier 2010 (à peu près trois ans après l'entrée en vigueur de la Loi et 14 ans après le début des projets pilotes) parce que l'étape 4 (tenue d'un vote au sein de la collectivité) n'avait pas été franchie.

6. Conclusions de l'évaluation – leçons retenues et solutions de rechange

Les leçons retenues et les pratiques exemplaires ont été déterminées à partir de toutes les sources de données. Ces stratégies sont élaborées dans le but d'améliorer l'efficacité du processus de mise en œuvre de la LGPGFPN. Voici des exemples de stratégies :

Main-d'œuvre qualifiée

Une main-d'œuvre formée, compétente et motivée est considérée comme un facteur important du développement économique. Les personnes compétentes sont capables de déterminer les possibilités économiques, de les exploiter et d'en bénéficier et d'exercer le leadership requis pour réussir^{28 29}.

Création d'une boîte à outils

Les répondants clés et les intervenants qui ont participé à l'étude de cas ont envisagé de créer une boîte à outils pour les Premières nations dans le but de les aider à élaborer des lois, à favoriser la participation et à communiquer avec le gouvernement et l'industrie. Par exemple, en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, AINC a élaboré des codes modèles qui peuvent être adoptés par les Premières nations et adaptés à leurs besoins respectifs. L'évaluation du programme a permis de déterminer que cette approche avait accéléré le processus en plus d'accroître l'efficacité du programme³⁰.

Leadership et vision à long terme

Un leadership solide et stable a été désigné comme l'un des principaux facteurs de développement économique. Un dirigeant qui a une vision et un plan stratégique sur la méthode d'opérationnalisation de la vision est plus susceptible de réussir³¹. Un rapport publié par l'Institut sur la gouvernance signale que la planification à long terme est essentielle pour un sain développement. La planification à long terme permet de signaler à toutes les parties intéressées que le développement est une priorité et que la collectivité visée s'engage à aller de l'avant. De plus, la planification à long terme contribue à créer un environnement plus stable pour les intervenants de tous les secteurs qui permet de lancer un dialogue sur les priorités et les futures possibilités de développement³²³³³⁴.

²⁸ G. St. Germain et N. Sibbeston, *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones dans les activités de développement économique du Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

²⁹ Stephen Cornell et Joseph P. Kalt (ed.), *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, Los Angeles (CA), American Indian Studies Center, University of California.

³⁰ AINC et centre de ressources du Conseil consultatif des terres (KPMG), *First Nations Land Management Summative Evaluation: Final Report*, 16 novembre 2007.

³¹ G. St. Germain et N. Sibbeston, *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones dans les activités de développement économique du Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

³² *Ibid.*

³³ Stephen Cornell et Joseph P. Kalt, *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today – PRS 98-25*, Cambridge (MA), Harvard Project on American Indian Economic Development, 1998.

³⁴ Institut sur la gouvernance, *Understanding Governance in Strong Aboriginal Communities – Phase One: Principles and Best Practices From the Literature*, Ottawa (Ontario), Institut sur la gouvernance, octobre 1999.

Partenariats avec les principaux intervenants

Les principaux répondants et les participants de l'étude de cas ont mentionné que les partenariats constituaient une pratique importante. En particulier, ils ont discuté de la nécessité d'établir et d'entretenir des partenariats avec des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux qui faciliteront le processus de mise en œuvre et favoriseront la participation des Premières nations au programme. Les participants de l'étude de cas ont également discuté de la nécessité d'établir et d'entretenir de solides réseaux avec d'autres Premières nations participant au programme et de faciliter la mise en commun des connaissances et des ressources. La documentation souligne le fait que l'établissement de partenariats avec l'industrie s'est avéré être un facteur de réussite important du développement économique des Autochtones. Ces partenariats offrent souvent un accès à des ressources humaines et financières externes en plus de permettre aux membres d'une collectivité de renforcer leur propre capacité (p. ex. offrir la chance aux membres d'une communauté d'apprendre comment fonctionne une entreprise et d'acquérir les connaissances et l'expérience requises pour occuper des postes de gestion)³⁵.

Détermination de solutions aux problèmes de financement et de développement de la capacité

AINC a fourni le financement et la formation requis pour la création de centres de ressources que les Premières nations peuvent consulter si elles ont des questions au sujet de la LGPGFPN. En Alberta, le CRI peut retenir les services de spécialistes pour examiner des questions relatives à l'industrie pétrolière et gazière, tandis qu'en Saskatchewan, la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan peut créer des centres de ressources. Ainsi, la LGPGFPN pourrait permettre d'établir des partenariats plus efficaces avec ces grandes organisations pour exploiter leurs capacités.

Pratiques exemplaires et leçons retenues de la LGTPN

La LGTPN et son régime constituent un nouveau modèle souple pour l'autonomie et le rendement opérationnel, modèle qui a été conçu par les Premières nations, de concert avec le gouvernement fédéral, et pour les gens des Premières nations. Il s'agit d'une loi facultative qui habilite les Premières nations à administrer leurs terres (de la même façon que la LGPGFPN accorde le pouvoir de gérer les ressources pétrolières et gazières et/ou les fonds). Voici certaines des pratiques exemplaires décrites dans une évaluation sommative de l'initiative³⁶ :

- Les séances d'information pour les Premières nations qui sont intéressées par le régime de la LGTPN sont importantes pour que les Premières nations prennent des décisions éclairées en ce qui a trait à leur participation au régime. Cependant, leur réflexion ne doit pas se limiter aux avantages du régime de la LGTPN, puisqu'elles doivent aussi discuter des défis associés à leur participation pour s'assurer d'avoir une vision globale de la situation.
- L'évaluation recommande d'établir un processus pour déterminer les facteurs susceptibles de compromettre l'efficacité de la démarche avant qu'une Première nation ne participe au processus de la LGTPN. Cela permet aux responsables du programme d'élaborer des stratégies pour atténuer ces problèmes avant qu'ils ne surgissent. Par exemple, voici les principaux facteurs soulevés dans le cadre de l'évaluation : retard de l'entente de financement pour contribution (approximativement six mois en moyenne); retard du lancement causé par le processus d'approbation de la participation à la LGTPN (approximativement six mois en

³⁵ G. St. Germain et N. Sibbeston, *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*, rapport final, étude spéciale sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones dans les activités de développement économique du Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

³⁶ AINC et centre de ressources du Conseil consultatif des terres (KPMG), *First Nations Land Management Summative Evaluation: Final Report*, 16 novembre 2007.

moyenne); anciens contentieux (litiges territoriaux); problèmes d'arpentage; problèmes liés à l'environnement (contamination); et priorités conflictuelles des collectivités des Premières nations.

- Il convient d'effectuer une analyse pour déterminer les besoins et les problèmes en matière de capacités. Élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour résoudre ces problèmes. Les principaux répondants interrogés dans le cadre de l'évaluation de la LGPGFPN ont indiqué que le principal facteur de réussite était la capacité actuelle des collectivités des Premières nations. Dans le cas de la LGTPN, plusieurs collectivités des Premières nations étaient déjà avancées dans le domaine de la gestion des terres avant l'adoption de la Loi. Cela a permis d'établir une communauté de pratique et de lancer l'initiative.
- Déterminer les possibilités qui permettront d'accroître la participation active des principaux intervenants. En ce qui a trait à la LGTPN, de nombreux intervenants jouent un rôle de soutien auprès des gestionnaires des terres des Premières nations. Ceux-ci comprennent AINC, Ressources naturelles Canada, un centre de ressources et le Conseil consultatif des terres. Chaque intervenant joue un rôle unique et essentiel pour soutenir les Premières nations. L'évaluation révèle que de bonnes relations de travail entre les divers intervenants sont essentielles au succès de l'initiative (en particulier durant l'étape d'élaboration où le code foncier est rédigé).

7. Conclusions

La présente évaluation a révélé que la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* n'avait pas atteint ses objectifs finaux ni intermédiaires. Bien que les Premières nations qui ont participé au projet pilote aient pris part au processus de la LGPGFPN depuis plus de 14 ans, aucune de ces collectivités ne s'est rendue au-delà de l'étape 3 des six étapes de l'approche de mise en œuvre. En conséquence, la LGPGFPN demeure une forme d'accord ou de cadre conceptuel, puisqu'elle n'a pas encore été mise en œuvre dans son intégralité. Au moment de rédiger le présent rapport, PGIC avait de nouveau assumé la responsabilité de la gestion du pétrole et du gaz des trois Premières nations qui avaient participé au projet pilote (White Bear, Nation des Siksika et tribu des Blood) en raison du fait qu'elles n'avaient pas participé au scrutin de ratification au 31 janvier 2010. De plus, la Première nation de Frog Lake, qui participait au volet sur la gestion des fonds de la LGPGFPN, s'est retirée du programme.

La LGPGFPN est conçue pour être conforme aux politiques et aux priorités du gouvernement en ce qui a trait à la gouvernance sectorielle des Premières nations et est étroitement harmonisée avec deux des résultats stratégiques définis d'AINC, « Les terres » et « Les gens », ainsi qu'avec la stratégie de développement durable d'AINC, les programmes de développement économique du Ministère et les objectifs d'autonomie gouvernementale. Le volet de gestion des fonds de la LGPGFPN semble répondre aux besoins des Premières nations en matière de gestion des fonds; toutefois, on ne saurait dire si elles considèrent le programme comme le meilleur moyen de faire face aux problèmes de réglementation de la gestion du pétrole et du gaz.

En ce qui concerne la mise en œuvre, le régime de gestion du pétrole et du gaz et donc le programme semble être trop rigoureux, trop compliqué et trop lourd pour certaines Premières nations qui ont une capacité limitée d'assumer les rôles et les responsabilités requis (particulièrement en ce qui concerne la gestion du pétrole et du gaz). En outre, il existe d'autres défis connexes comme la modification des régimes de réglementation et la responsabilité environnementale éventuelle qui compromettent la concrétisation de la LGPGFPN. Qui plus est, les Premières nations craignent que la concrétisation de la LGPGFPN n'entraîne le gouvernement fédéral à abandonner sa responsabilité fiduciaire envers les Premières nations en ce qui concerne la gestion du pétrole et du gaz ou la gestion de fonds. De fait, les Premières nations devront assumer toutes les responsabilités et tous les risques environnementaux et économiques connexes.

Le régime de financement actuel de la LGPGFPN est structuré de façon à ce que la majorité des ressources soit affectée au volet du programme sur le pétrole et le gaz. L'attribution des fonds ne reflète pas le fait qu'il n'y a qu'un nombre restreint de Premières nations qui ont un intérêt pour le volet sur le pétrole et le gaz et qui sont aptes à y participer, et le fait que le volet sur la gestion des fonds éveille davantage l'intérêt des Premières nations. Une attribution plus appropriée des ressources financières est nécessaire afin qu'AINC puisse investir davantage de temps et d'énergie auprès des Premières nations désirant gérer elles-mêmes leurs fonds.

Jusqu'ici, la LGPGFPN s'est révélée être ni rentable ni efficace. La complexité même du régime de gestion du pétrole et du gaz en plus de la capacité limitée des Premières nations en matière de gestion du pétrole et du gaz fait en sorte que beaucoup de temps et d'investissements sont nécessaires afin d'aider les Premières nations à franchir les étapes d'adhésion à la LGPGFPN.

Les leçons retenues et les pratiques exemplaires relatives à la LGPGFPN en particulier, et plus généralement au développement économique et à l'autonomie gouvernementale des Premières nations, peuvent aider à améliorer l'efficacité et la rentabilité du processus à venir de mise en œuvre de la LGPGFPN, si elle est adoptée. Ces leçons et pratiques comprennent des stratégies comme celles qui consistent à s'assurer d'avoir une main-d'œuvre qualifiée, à instaurer des partenariats solides auprès du gouvernement et des industries, à s'assurer d'avoir un leadership solide et de développer une vision à long terme de la collectivité, ainsi qu'à définir des moyens d'atténuer les préoccupations concernant le financement et la capacité des Premières nations.

8. Recommandations

1. D'après les résultats de l'évaluation, AINC (en particulier PGIC) doit déterminer s'il est faisable de poursuivre la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN.
2. Avant de pousser plus loin la mise en œuvre du volet de gestion du pétrole et du gaz de la LGPGFPN et afin de guider l'application à venir du volet de gestion des fonds, AINC doit s'inspirer des constatations de l'évaluation et s'attaquer aux enjeux pointus suivants :
 - a. Les besoins des provinces pour qu'elles puissent participer à l'application de la LGPGFPN (recommandation visant en particulier PGIC)
 - b. L'acquisition d'une meilleure compréhension des risques et des avantages associés à l'adhésion à la LGPGFPN pour les Premières nations, des priorités et des intérêts des Premières nations ayant trait à la gestion du pétrole et du gaz dans les réserves ainsi que du rapport entre la LGPGFPN et la modernisation de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et du recours éventuel aux tribunaux comme solution de rechange à la LGPGFPN (recommandation visant en particulier PGIC).
 - c. Tenir compte des leçons retenues et des pratiques exemplaires (tout spécialement en ce qui concerne l'état de préparation, le développement des capacités et la gouvernance) associées à d'autres lois facultatives, dont la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* et la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations* (recommandation visant en particulier la Direction générale des affaires individuelles et PGIC).
3. AINC (la Direction générale des affaires individuelles et PGIC, s'il y a lieu) doit établir un processus d'évaluation des besoins en capacité de chaque Première nation ainsi que des facteurs de risque susceptibles de nuire à la réalisation du processus de la LGPGFPN. Le processus doit aussi comprendre une méthode pour la définition de stratégies d'atténuation liées aux besoins en capacité et aux facteurs de réussite potentiels de chaque Première nation.
4. AINC (la Direction générale des affaires individuelles et PGIC, s'il y a lieu) doit intégrer dans une stratégie de mesure du rendement les résultats à long terme de la LGPGFPN (tout spécialement les résultats généraux en matière d'économie, de gouvernance et de capacités) et davantage d'éléments liés aux activités et extraits de programme. La stratégie mise en œuvre permettra de suivre le rendement du programme. AINC ne devrait envisager le recours à des autorisations distinctes pour les deux volets de la LGPGFPN que si leurs objectifs sont radicalement différents.

Annexe A – Résultats attendus de la LGPGFPN

Pétrole et gaz		Fonds		
Résultats attendus	Délais	Résultats attendus	Délais	
Étape 1 – Entrée	Les Premières nations demandent les documents de demande	AINC répondra au besoin	Les Premières nations demandent les documents de demande	AINC répondra au besoin
	Les résolutions du conseil de bande des Premières nations demandent d'adhérer à la LGPGFPN	Fournies par les Premières nations	Les résolutions du conseil de bande des Premières nations demandent d'adhérer à la LGPGFPN	Fournies par les Premières nations
	Plan détaillé des activités.	Fourni par les Premières nations	Les Premières nations ont accepté de participer au programme de la LGPGFPN	Deux Premières nations sont acceptées par année dans le volet de gestion des fonds
	Calendrier de présentation des documents	AINC répondra au besoin		
	Les Premières nations ont accepté de participer au programme de la LGPGFPN	Deux Premières nations sont acceptées par année dans le volet de gestion du pétrole et du gaz		
Étape 2 Développement	Entente de transfert signée	D'ici un à trois ans	Élaboration des documents clés : <ul style="list-style-type: none"> • Code financier entente bancaire ou convention de fiducie • Entente de paiement 	En moins d'un an
	Début du perfectionnement des compétences	D'ici un à trois ans		
Étapes 3 et 4 – Consultation communautaire et ratification	Résolutions du conseil de bande pour procéder à un vote	Fournies par les Premières nations	Résolutions du conseil de bande pour procéder à un vote	Fournies par les Premières nations
	Atteinte des cibles de ratification – vote favorable	Une contribution financière unique sera offerte aux Premières nations pour soutenir le processus de ratification de la collectivité. D'ici un à trois ans	Séances d'information auprès des membres	Au moins une séance, conformément aux règlements sur la tenue des votes de la LGPGFPN
			Méthode de diffusion de l'information aux membres	En vertu des règlements sur la tenue des votes de la LGPGFPN
		Atteinte des cibles de ratification – vote favorable		Une contribution financière unique sera offerte aux Premières nations pour soutenir le processus de ratification de la collectivité. D'ici un à trois ans

Pétrole et gaz		Fonds		
Résultats attendus	Délais	Résultats attendus	Délais	
Étape 5a – Transition	Mise en place réussie du plan d'activités : - Compétences appropriées - Dotation appropriée	D'ici un à trois ans	s. o.	s. o.
	Transfert de toutes les données provenant des dossiers et des contrats aux Premières nations	D'ici un à trois ans		
Étapes 5 et 6 – Transfert ou paiement et adhésion	Premières nations à l'étape de l'adhésion	Les Premières nations devraient prendre trois ans pour franchir avec succès les six étapes et adhérer aux dispositions de la LGPGFPN portant sur la gestion du pétrole et du gaz	Premières nations à l'étape de l'adhésion	Les Premières nations devraient prendre trois ans pour franchir avec succès les six étapes et adhérer aux dispositions de la LGPGFPN portant sur la gestion des fonds
	Statistiques et tendances concernant le contrôle accru et la différence apportée par la LGPGFPN	Les données peuvent être recueillies un an après que la Première nation a adhéré au programme	Pourcentage de réduction des responsabilités de la Couronne	Les données peuvent être recueillies un an après que la Première nation a adhéré au programme

Annexe B – Matrice d'évaluation

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
Pertinence					
Le programme est-il conforme aux priorités du gouvernement, aux résultats stratégiques relatifs aux terres et aux gens d'AINC et à la stratégie de développement durable d'AINC?		√	√		a) Comparaison des objectifs de programme avec les priorités gouvernementales. b) Comparaison des objectifs de programme avec les résultats stratégiques « Les terres » et « Les gens ». c) Comparaison des objectifs de programme avec la Stratégie de développement durable d'AINC.
Dans quelle mesure le programme répond-il à un besoin concret et est-il adapté aux besoins des Premières nations?	√	√	√	√	a) Description du potentiel des Premières nations en matière de pétrole et de gaz et de fonds conservés en fiducie. b) Mesure dans laquelle le régime de réglementation actuel est un obstacle à l'autonomie gouvernementale, au développement du pétrole et du gaz et au développement économique en général. c) Mesure dans laquelle les objectifs de programme abordent ces obstacles. d) Préoccupations des Premières nations concernant la gestion du pétrole et du gaz et la gestion des fonds, et mesure dans laquelle le programme répond à ces préoccupations. e) Mesure dans laquelle les Premières nations participent au programme ou ont exprimé leur intérêt pour le programme. f) Description des obstacles à la participation des Premières nations au programme de la LGPGFPN.

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
Est-ce qu'il y a un rôle légitime, approprié et nécessaire pour AINC dans le programme?		√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> a) Harmonisation des objectifs de programme avec le mandat d'AINC. b) Harmonisation des objectifs de programme avec les obligations et les engagements du gouvernement fédéral concernant l'autonomie gouvernementale et le développement économique.
Conception et mise en application					
Dans quelle mesure le programme était-il conçu pour répondre aux besoins cernés?		√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> a) Mesure dans laquelle les étapes de mise en œuvre de la LGPGFPN abordent le besoin indiqué à la question 2. b) Les Premières nations ont été consultées et leurs points de vue ont été intégrés dans la conception du programme. c) Les besoins et le financement relatifs à chacune des étapes de mise en œuvre de la LGPGFPN sont appropriés. d) Le programme est suffisamment souple pour tirer profit des circonstances individuelles des Premières nations. e) Les risques associés à l'atteinte des résultats attendus ont été évalués et des stratégies d'atténuation ont été intégrées dans la conception du programme.
Dans quelle mesure le programme a-t-il établi les résultats attendus et recueilli des données sur son rendement en les comparant avec ces résultats attendus?		√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> a) Le modèle logique qui articule une relation de cause à effet entre les activités de programme et les résultats attendus est maintenant en place. b) Une stratégie de mesure du rendement, avec notamment des indicateurs et des cibles – a été élaborée pour assurer le suivi des progrès en comparaison avec les résultats attendus. c) Des données sur le rendement sont utilisées pour orienter les décisions des responsables du programme.

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
Le programme est-il mis en application selon les plans?		√	√	√	a) Uniformité entre la conception de programme documentée et la mise en œuvre. b) La portée et la nature des activités et des résultats du programme ainsi que la mesure dans laquelle les objectifs et les critères relatifs aux activités et aux résultats sont atteints. c) Description des facteurs qui ont eu une incidence sur la mise en œuvre.
Les rôles et responsabilités d'AINC et des intervenants du programme sont-ils clairement définis?		√	√	√	a) Les responsabilités des Premières nations et du gouvernement fédéral sont clairement définies. b) Les rôles et les responsabilités sont assumés.
Progrès vers l'atteinte de résultats					

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
<p>Dans quelle mesure le programme a-t-il permis d'atteindre les résultats attendus?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les Premières nations sont prêtes pour la mise en œuvre de la LGPGFPN. ▪ Les Premières nations possèdent les compétences nécessaires pour gérer leurs ressources en pétrole et en gaz, ou leurs fonds. ▪ Les Premières nations possèdent l'infrastructure réglementaire nécessaire pour gérer le pétrole, le gaz ou les fonds, ainsi que pour favoriser le développement des ressources en pétrole et en gaz. ▪ Les collectivités appuient l'autorégulation de leurs ressources en pétrole et en gaz, ou de leurs fonds. ▪ Gouvernance du pétrole, du gaz ou des fonds par les Premières nations. ▪ Un meilleur climat pour le développement économique et une meilleure utilisation et valeur des terres et des ressources au sein des collectivités des Premières nations. 		√	√	√	<p>Pour chacun des indicateurs suivants, description de la mesure dans laquelle les objectifs relatifs aux résultats attendus ont été atteints, ainsi que les facteurs qui ont une incidence sur l'atteinte de résultats.</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La mesure dans laquelle les plans d'activités des Premières nations ont été élaborés pour la mise en œuvre de la LGPGFPN. b) La mesure dans laquelle les compétences nécessaires ont été perfectionnées pour gérer le pétrole et le gaz ou les fonds. c) La mesure dans laquelle les principaux documents (codes, lois et ententes) sont en place, respectent les obligations statutaires; accordent aux Premières nations l'autorité nécessaire et, si possible, s'harmonisent avec les règlements provinciaux connexes afin de favoriser un environnement de gestion positif. d) Les collectivités votent l'adhésion à la LGPGFPN. e) La mesure dans laquelle les Premières nations adhèrent à la LGPGFPN. f) Les perceptions concernant l'utilisation des fonds, du pétrole et du gaz des bandes indiennes ainsi que le climat de développement économique dans les réserves.

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
Le programme a-t-il entraîné des résultats imprévus (négatifs ou positifs)? Des mesures ont-elles été prises en réaction à ces résultats?		√	√	√	a) Nombre de résultats imprévus, leur portée et les mesures prises à cet égard.
Preuve de l'efficacité et de la rentabilité					
Existe-t-il des moyens plus efficaces d'obtenir les résultats attendus? Quelles leçons ont été tirées d'autres initiatives liées à l'autonomie gouvernementale?	√	√	√	√	<p>a) Les résultats et les risques attendus constituent le fondement des décisions relatives au financement.</p> <p>b) Le programme est géré de façon horizontale au sein et à l'extérieur du Ministère.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous les intervenants nécessaires participent au programme. ▪ Les partenaires des initiatives et de la mise en application ont été définis. ▪ Le programme est bien coordonné avec des initiatives connexes. <p>c) Comparaison de la conception et des résultats du programme³⁷ avec des pratiques exemplaires tirées de l'autonomie gouvernementale en général et de la gouvernance sectorielle.</p>
Quelle est l'efficacité du programme? Comment la conception et l'efficacité du programme peuvent-elles être comparées avec celles d'autres programmes similaires?		√	√	√	<p>a) Les normes de service ont été clairement définies et comprennent des indicateurs d'efficacité.</p> <p>b) Description de l'utilisation des ressources et de la durée jusqu'à la production de résultats.</p> <p>c) Les besoins administratifs et les besoins en matière d'établissement de rapports sont proportionnels au niveau de risque.</p> <p>d) Comparaison de la conception et de l'efficacité du programme avec les pratiques exemplaires tirées des</p>

³⁷ La conception de programme dans ce contexte est influencée par l'approche d'AINC concernant le transfert de la gouvernance sur les ressources naturelles ou les fonds dans les réserves (soutien financier et juridique pour chacune des étapes de mise en œuvre de la LGPGFPN).

Problèmes et questions concernant l'évaluation	Sources de données				Indicateurs
	Examen de la documentation	Examen des documents, des dates et des dossiers	Entrevues avec les principaux répondants	Études de cas	
					autres projets législatifs (comme la <i>Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations</i>).
Considérations futures					
Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons retenues?	√		√		a) Description des pratiques exemplaires tirées de la documentation. b) Points de vue des principaux répondants concernant les pratiques exemplaires et les leçons retenues.

Annexe C – Indicateurs de rendement de la LGPGFPN

Indicateurs de rendement général et résultats stratégiques

Pétrole et gaz	Indicateur de rendement	Fonds	Indicateur de rendement
Pouvoir des Premières nations de gérer, de contrôler et de conclure des ententes contractuelles qui répondent aux besoins économiques de leur collectivité	Transfert du contrôle et de la gestion des ressources pétrolières et gazières aux Premières nations qui ont choisi d'adhérer à la LGPGFPN	Habilitation des Premières nations quant aux possibilités d'investissement économique et souplesse dans l'administration et la gestion des fonds	Transfert de la gestion des fonds aux Premières nations Nombre de Premières nations à l'étape de l'adhésion
Direction et gestion par les Premières nations des activités d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres et possibilités économiques habilitantes	Nombre de Premières nations à l'étape de l'adhésion	Responsabilité réduite de la Couronne	Pourcentage de réduction de la responsabilité

Indicateurs de rendement particuliers par étape de mise en œuvre de la LGPGFPN

Pétrole et gaz		Indicateur de rendement	Fonds	Indicateur de rendement
Étape 1 – Entrée	Comprendre les rôles et les responsabilités, meilleure sensibilisation	Nombre de Premières nations qui demandent les documents de demande	Comprendre les rôles et les responsabilités, meilleure sensibilisation	Nombre de Premières nations qui demandent les documents de demande
	Prise de décision éclairée	Nombre de résolutions du conseil de bande des Premières nations qui demandent d'adhérer au programme de la LGPGFPN	Prise de décision éclairée	Nombre de résolutions du conseil de bande des Premières nations qui demandent d'adhérer au programme de la LGPGFPN
	Plan de mise en œuvre défini	Plan d'activités détaillé Calendrier de livraison des documents	Transition des Premières nations vers l'étape de développement	Nombre de Premières nations acceptées pour participer à la LGPGFPN
	Transition des Premières nations vers l'étape de développement	Nombre de Premières nations acceptées pour participer à la LGPGFPN		
Étape 2 – Développement	Élaboration des principaux documents	Élaboration des documents achevée	Préparation des principaux documents : <ul style="list-style-type: none"> • Code financier • Entente bancaire ou fiduciaire • Entente de paiement 	Documents prêts Entente de paiement signée
		Entente de transfert signée Délai moyen		
Étapes 3 et 4 – Consultation communautaire et ratification	Processus de communication établi	Résolution du conseil de bande pour procéder à un vote	Processus de communication établi	Résolution du conseil de bande pour procéder à un vote
	Consentement éclairé	Atteinte des cibles de ratification – vote favorable	Consentement éclairé	Nombre de séances d'information auprès des membres Méthode de diffusion de l'information aux membres Atteinte des cibles de ratification – vote favorable

Pétrole et gaz		Indicateur de rendement	Fonds	Indicateur de rendement
Étape 5a – Transition	Cadre de gestion des ressources pétrolières et gazières établi	Mise en œuvre réussie du plan d'activités : - Hâbiletés appropriées - Dotation appropriée	s.o.	s.o.
Étapes 5 et 6 – Transfert ou paiement et adhésion	Pouvoir des Premières nations de gérer, de contrôler et de conclure des ententes contractuelles qui répondent aux besoins économiques de leur collectivité	Nombre de Premières nations à l'étape de l'adhésion Statistiques et tendances concernant le contrôle accru et la différence apportée par la LGPGFPN	Habilitation des Premières nations quant aux possibilités d'investissement économique et souplesse dans l'administration et la gestion des fonds	Nombre de Premières nations dans à l'étape de l'adhésion
	Direction et gestion par les Premières nations des activités d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres et possibilités économiques habilitantes.	Commentaires des principaux intervenants	Responsabilité réduite de la Couronne	Pourcentage de réduction de la responsabilité Commentaires des principaux intervenants