Comprendre l’entente de principe sur la dévolution

Survol et résumé

Survol : la dévolution

- La « dévolution » est le transfert ou la délégation d’un pouvoir ou d’une autorité d’un gouvernement central à une administration locale ou régionale. En l’occurrence, il s’agit du transfert de pouvoirs du gouvernement du Canada au gouvernement du Nunavut.

- Les parties au processus de dévolution des pouvoirs au Nunavut sont le gouvernement du Canada (GC), le gouvernement du Nunavut (GN) et la Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI).

- Les pouvoirs que le GC transfèrera au Nunavut couvrent les responsabilités liées aux terres de la Couronne (les terres publiques), aux eaux douces et aux ressources du territoire nunavois. Cette dévolution permettra aux Nunavummiuts et Nunavummiutes de prendre des décisions sur l’utilisation et l’exploitation des terres publiques et des ressources du territoire.

- À l’heure actuelle, c’est le GC qui prend toutes les décisions définitives sur les terres publiques du Nunavut, y compris sur l’exploitation des ressources minérales, pétrolières et gazières. Cela signifie que toutes les redevances issues de l’exploitation des ressources sur les terres publiques du Nunavut vont au gouvernement fédéral. Grâce à la dévolution, le GN pourra gérer les ressources et percevoir les redevances.

Survol : l’entente de principe

- Une entente de principe est un accord non contraignant qui intervient entre les parties sur les principales questions négociées. Étape importante du processus de négociation, elle indique que les parties se sont entendues sur un large éventail de sujets. Bien qu’elle n’ait pas force exécutoire, elle contient généralement tous les éléments centraux de l’entente définitive.

- L’entente de principe prévoit de nombreuses conditions qui se retrouveront dans l’entente de dévolution définitive. Elle précise les ressources financières nécessaires à la dévolution ainsi que la portée et les modalités du transfert de responsabilités, et sert de point de départ à la formation qui s’impose. C’est cette entente qui déclenche le processus de cinq ans au cours duquel la responsabilité des terres, des eaux et des ressources passera officiellement du GC au GN.

- L’entente de principe a récemment été parafée par les négociateurs en chef du GN, du GC et de la NTI. Une fois signée, elle marquera officiellement le début du financement de la formation et du délai de cinq ans.

Survol : les cinq phases de la dévolution

- Bon nombre de responsabilités qui relevaient auparavant du gouvernement fédéral ont été transférées aux gouvernements territoriaux au fil des ans. Citons notamment les soins de santé, l'éducation, les services municipaux et, dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, la gestion des terres publiques et des ressources.

- La dévolution se fait habituellement en cinq phases :

    1. **Protocole :** Une entente-cadre ou un protocole de négociation est préparé à titre de guide pour les négociations. Dans ce cas-ci, cette phase s'est conclue en 2008 par la signature du Protocole de négociation du transfert des responsabilités en matière de terres et de ressources au Nunavut.

    2. **Entente de principe :** L'entente de principe fait état des principales conditions, du financement et du cadre convenus pour le transfert des responsabilités de gestion des terres et ressources.

    3. **Entente définitive :** L'entente de dévolution définitive est négociée et signée par toutes les parties. C'est ce qui fixe toutes les modalités du transfert et lie juridiquement les parties.

4. **Mise en œuvre et lois :** Des lois et des mécanismes de transition sont préparés, et les parties conviennent d'un calendrier de mise en œuvre.

5. **Transfert des responsabilités :** Les lois et les mécanismes de transition sont adoptés par voie de modifications législatives que le Parlement approuve et que l'Assemblée législative du Nunavut reflète.

Résumé de l'entente de principe

CHAPITRE	NOTES
Attendus	Juste avant le chapitre 1 figurent plusieurs attendus qui contextualisent l'entente de principe. Ils indiquent notamment que le GC veut transférer certains pouvoirs au GN, que ce transfert est souhaitable et que les droits des Inuits prévus dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut seront respectés.
1 Définitions	Ce chapitre contient les définitions des termes utilisés dans le document.
2 Dispositions générales	Ce chapitre définit l'objet de l'entente de principe, décrit le processus de consultation que doit entreprendre le GC auprès des groupes autochtones hors Nunavut qui pourraient être touchés de quelconque manière par la dévolution, et confirme la nature non contraignante du document.
3 Processus de négociation de l'entente de transfert	Ce chapitre expose le processus de rédaction d'une entente de dévolution définitive après la conclusion de l'entente de principe. Il précise que les parties négocieront l'entente définitive dans les deux ans suivant l'approbation de la stratégie provisoire de développement des ressources humaines et que la date du transfert tombera au moins trois ans après la signature de cette entente. Nous prévoyons donc qu'il s'écoulera environ cinq ans entre la signature de l'entente de principe et la date du transfert.

4	**Dispositions générales de l'entente sur le transfert des responsabilités**	Ce chapitre contient les modalités usuelles : calcul des délais, signification des avis, signature de l'entente en plusieurs exemplaires, etc. Il situe aussi l'entente de dévolution définitive dans le contexte juridique, précisant qu'elle ne prime pas les accords de règlement tels que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et qu'elle demeure subordonnée à la Constitution.
5	**Transfert des responsabilités**	Ce chapitre fait état des responsabilités que le GC transfère au GN. L'entente prévoit ce qui suit : - C'est le GN qui assurera l'administration et le contrôle des terres publiques du Nunavut. - Les pouvoirs de l'Assemblée législative en vertu de la Loi sur le Nunavut incluront désormais la gestion des terres et des ressources au Nunavut. L'Assemblée pourra ainsi adopter des lois sur l'exploration et l'exploitation des ressources non renouvelables. - Le GC abrogera la Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut (loi fédérale), et le GN adoptera une loi qui la reflète. - Il appartiendra à un ministre territorial de prendre la décision finale sur les projets situés entièrement au Nunavut qui sont proposés en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut, sauf si le projet est mené dans une zone qui demeure fédérale. - Le GN nommera tous les membres de la Commission d'aménagement du Nunavut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et de l'Office des eaux du Nunavut qui ne sont pas nommés par le gouvernement fédéral. - Le GN nommera la présidence de la Commission d'aménagement du Nunavut et de l'Office des eaux du Nunavut. - Le GC rendra la Loi sur les opérations pétrolières au Canada inapplicable à l'égard des terres infracôtières, à l'exception des zones qui demeurent fédérales; le GN prendra en contrepartie les dispositions nécessaires pour que l'Office national de

		l'énergie continue d'exercer ses fonctions de règlementation pendant au moins cinq ans après la date du transfert. - Le GC est habilité à prendre en charge d'autres terres du Nunavut à des fins précises après la date du transfert. L'entente prescrit aussi un processus de consultation. - Le GC communiquera au GN de l'information détaillée sur les garanties qu'il détient à l'égard de sites au Nunavut.
6	**Administration des ressources pétrolières et gazières**	Ce chapitre définit le cadre du transfert des responsabilités de gestion des ressources pétrolières et gazières sur les terres infracôtières, responsabilités qui seront détaillées dans l'entente définitive. Il est notamment question de la coordination et des avantages dans les cas où les ressources pétrolières et gazières pourraient chevaucher la zone infracôtière et la zone extracôtière. Après la signature de l'entente de principe, le GC tâchera de consulter le GN au sujet de l'élaboration et de la modification de lois et politiques sur le pétrole et le gaz. À la demande du GN, les négociations concernant les ressources pétrolières et gazières extracôtières débuteront immédiatement après la signature de l'entente définitive. Ces négociations porteront plus précisément sur la gestion et le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources extracôtières, ainsi que sur la prise de décisions à ce sujet.
7	**Coordination après le transfert**	Ce chapitre indique qu'avant la conclusion de l'entente définitive, le GN et la NTI concluront une entente prévoyant leur coordination et leur coopération pour la gestion des terres inuites, des terres publiques et des droits à l'égard des eaux.

8	**Sites contaminés**	Ce chapitre traite de la gestion des sites fédéraux contaminés. L'entente ne vise pas les sites déjà transférés au GN. Le GC conservera tous les sites contaminés et se gardera de les transférer au GN avant qu'ils soient assainis. Le GN pourra proposer que soient inclus certains sites situés sur des terres publiques qui ont été contaminés par des entités autres que lui avant la date du transfert; sur accord du GC ou à l'issue d'un arbitrage favorable, ces sites pourront être inclus dans la liste de ceux que le GC doit assainir. Tous les sites assainis feront l'objet d'une garantie qui permettra au GN de tenir le GC responsable et d'assurer le respect de la norme nationale en vigueur au moment de l'assainissement. L'entente contient aussi une dérogation qui habilite le GN à prendre en charge toute terre dont il a besoin, quelle qu'en soit la raison; cependant, si cette terre n'a pas encore été assainie, c'est lui qui devra s'en occuper.
9	**Développement des ressources humaines, emploi et chapitre 23**	Ce chapitre porte sur les principes et les processus à respecter pour élaborer les stratégies de développement des ressources humaines qui s'inscriront dans la démarche de dévolution. Le but est d'embaucher le plus d'Inuits et Inuites possible à tous les niveaux dans les postes qui seront créés au sein du GN dans le cadre de la dévolution, tout en veillant à ce que le GN ait les ressources humaines nécessaires pour s'acquitter des responsabilités reçues du GC. Les parties sont en train d'élaborer une stratégie provisoire de développement des ressources humaines sur cinq ans, qui sera en place avant la date du transfert. Ce chapitre en précise les grands volets : formation et activités d'apprentissage accréditées; formation en milieu de travail; soutiens pour les étudiants et étudiantes; et promotion des programmes. Les parties s'engagent aussi à achever et à approuver cette stratégie dans les six mois suivant la signature de l'entente de principe. Par ailleurs, ce chapitre décrit l'engagement bilatéral du GN et de la NTI à élaborer et à appliquer une stratégie de développement des ressources humaines après le transfert. Ses différents volets

	seront déterminés au terme de l'examen de la stratégie provisoire, et elle sera en vigueur pour une période initiale d'au moins cinq ans après la date du transfert.
10 Employés fédéraux touchés	Ce chapitre décrit le type d'information qui sera communiquée par le GC à des fins de planification des ressources humaines avant la date du transfert. Il prévoit aussi la création d'un « groupe de travail sur les employés fédéraux touchés » qui encadrera les activités à mener entre la signature de l'entente de principe et la date du transfert pour assurer la transition de ces employés vers le GN. À partir de la date du transfert, les employés du GC travaillant dans le territoire et dont le poste passe au GN auront le choix d'accepter une offre d'emploi au GN ou d'être mis en disponibilité par le GC. Le chapitre précise certaines conditions d'emploi pour les employés du GC qui acceptent une offre d'emploi du GN. Il prévoit aussi des mesures spéciales de transition et de maintien en poste, grâce auxquelles ces personnes pourront garder leur unité de logement du personnel; transférer leurs congés annuels et congés de maladie inutilisés; participer sans interruption à des régimes de soins de santé, de soins dentaires, d'invalidité et d'assurance-vie, entre autres; et, pour une période déterminée, bénéficier d'un salaire et d'avantages sociaux équivalents à ceux du fédéral et continuer à travailler dans la même localité. D'autres modalités concernant les employés fédéraux touchés seront négociées dans le cadre de l'entente de dévolution définitive.

11	**Propriétés, biens, documents et contrats**	Ce chapitre prévoit la marche à suivre pour transférer les propriétés, biens, documents et contrats du GC au GN, de sorte que ce dernier puisse bien s'acquitter de ses nouvelles responsabilités. Il est donc essentiel de transférer de manière ordonnée : les immeubles; les biens, tels que les véhicules et les ordinateurs; les documents, comme ceux qui portent sur les terres publiques; et les contrats, tels que les baux et les ententes de services. Le GN aura la possibilité d'évaluer les biens et de vérifier qu'ils sont fonctionnels, et pourra inspecter les immeubles du GC. Les parties détermineront précisément ce qui sera transféré entre la signature de l'entente de principe et celle de l'entente de dévolution définitive.

12 Questions financières	Ce chapitre porte sur le transfert du financement permanent et ponctuel (de transition) du GC aux parties concernées, plus précisément les montants, mécanismes et échéanciers. Les montants du financement permanent et ponctuel prévus dans l'entente de principe couvrent les couts associés : 1) au transfert des pouvoirs, des biens et du personnel; et 2) à la prestation de programmes, de services et de formations. Financement permanent : À la date du transfert, le GC accroitra de 84 M$ son paiement annuel au GN au titre de la formule de financement des territoires (FFT). Par la suite, cette somme sera majorée au même taux que le paiement annuel. Notons aussi que le GN s'est engagé à consacrer 5 M$, qu'il puisera dans ces 84 M$, à un fonds permanent pour la formation. Par ailleurs, le GC versera à la NTI 3 M$ en financement permanent, montant qui sera aussi majoré ensuite. Financement ponctuel : Le GC versera 67,25 M$ pour les activités de transition et 15 M$ additionnels pour la formation, ce qui porte le total à 82,25 M$. Le GN recevra deux paiements ponctuels de 3 M$ entre la signature de l'entente de principe et celle de l'entente définitive pour entreprendre les activités de transition. Les 61,25 M$ restants seront payés entre la signature de l'entente définitive et la date du transfert. Quant aux 15 M$ additionnels pour la formation, ils seront versés une fois la stratégie provisoire menée à bien, mais avant la date du transfert. En outre, la NTI recevra 1,75 M$ en financement ponctuel. Ce chapitre prévoit aussi que le GC inclura d'autres fonds dans l'entente de dévolution définitive pour le transfert des responsabilités au Tribunal des droits de surface du Nunavut et à l'Office des eaux du Nunavut. Il se termine par une série d'annexes qui présentent les types d'activités permanentes et ponctuelles et indiquent quand elles seront menées.

13	**Retombées financières nettes et recettes tirées de l'exploitation des ressources**	Ce chapitre établit la formule de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources. Selon cette formule, le GN peut encaisser la totalité des recettes tirées de l'exploitation des ressources minières infracôtières et des ressources gazières et pétrolières sur les terres publiques jusqu'à concurrence de 9 M$. Il peut aussi exercer une option non récurrente qui lui permet d'encaisser 50 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources jusqu'à concurrence de 5 % de la base des dépenses brutes (s'élevant actuellement à environ 2,1 G$). Dans les faits, il pourrait donc recueillir 50 % d'environ 80 M$ en recettes tirées de l'exploitation des ressources. D'après l'entente de principe, les paiements faits aux termes d'une entente de règlement ne compteront pas au regard du plafond et ne seront pas déduits de la part des recettes tirées de l'exploitation des ressources qui revient au GN ou au GC. Par ailleurs, en vertu du chapitre 25 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la NTI reçoit 50 % des premiers 2 M$ et 5 % des autres redevances issues de l'exploitation des ressources.
14	**Questions relatives à la mise en œuvre**	Ce chapitre prévoit la création d'un comité de planification de la mise en œuvre. Le plan de mise en œuvre qu'il préparera sera annexé à l'entente de dévolution définitive.