

Witnesses pointed out that they had surrendered their interests in the resource base to Her Majesty on the condition that the Crown would then lease these lands to private companies with the best interests of First Nations as its prime objective.<sup>5</sup> It was the contention of one witness that the federal government has not always acted in the best interest of First Nations, since the IOGC is confused about its role, seeing itself as representing the interests of the oil and gas companies and DIAND in addition to those of the First Nations. The witness further commented that this misconception or misinterpretation of the existing legislation "seriously flaws the management and management objectives of this directorate."<sup>6</sup> He argued that it must be made clear to IOGC that they are only responsible for protecting the best interests of First Nations. The situation, it was claimed, would not be improved by simply transferring control over the resources to some third party.

Other witnesses, while not reaching the same conclusions, also expressed dissatisfaction with the current relationship between First Nations and IOGC. The Chairman of the IEC noted that his most challenging mandate was that of "interfacing" with the IOGC. Even with a memorandum of understanding that endorses the IEC as a formal advisory committee to the IOGC, the fact remains that IOGC still has a dominant role in the oil and gas activities of First Nations. This witness, however, feels that the problem can be solved by simply altering the administrative and organizational structure of the IOGC, within the existing legal framework, to ensure direct accountability to First Nations.<sup>7</sup>

### C. The Negotiation and Collection of Royalties

Several witnesses from the First Nations who appeared before this Committee expressed the opinion that they have lost considerable oil and gas royalty revenues over the years because the Crown has not adequately lived up to its fiduciary duties. They cite losses due to improper negotiation of oil and gas leases and faulty administration and monitoring of those leases.<sup>8</sup> Without proper monitoring, First Nations are not assured that IOGC knows in detail how much oil and gas is produced and therefore, how much is owed to them in royalties.

The amount of royalties received by First Nations is largely based on the level of oil and gas production on reserves. It is therefore extremely important that the producing companies active on reserve land report their activity properly. Responding to First Nations' concerns, the Office of the Auditor General (OAG) sought to determine if, in fact, IOGC had adequate assurance that third-party leaseholders of oil and gas resources were reporting their production completely and accurately.<sup>9</sup>

The 1991 audit found "limited evidence of production assurance. . . IOGC had not appropriately documented its policy and strategy for oil and gas production monitoring; the extent and results of its analyses of production reports received from third parties; the completion and disposition of its audits of producers' records; and the basis for and validity of its reliance on the work of the ERCB (Energy Resources Conservation Board)."<sup>10</sup> The OAG concluded that IOGC should document

Certains témoins ont fait valoir qu'ils avaient cédé à Sa Majesté leurs droits sur les ressources à la condition que la Couronne loue ces terres à des sociétés privées<sup>5</sup> qui les exploiteraient au profit des premières nations. D'après un témoin, le gouvernement fédéral n'a pas toujours agi pour le bien de ces dernières, puisque le PGIC ne semble pas avoir compris son rôle; en effet il dit représenter à la fois les intérêts des sociétés d'exploitation, du ministère des Affaires indiennes et des premières nations. Le témoin a ajouté que la mauvaise interprétation des dispositions de la Loi nuit sérieusement à «la gestion et aux objectifs de gestion de cette direction»<sup>6</sup>. À son avis, il faut bien faire comprendre au PGIC qu'il a pour unique fonction de protéger les intérêts des premières nations. Le simple fait de céder le contrôle des ressources à une tierce partie ne permettrait pas de régler la situation.

D'autres témoins, tout en n'arrivant pas aux mêmes conclusions, se sont dits eux aussi insatisfaits des relations qui existent entre les premières nations et le PGIC. Le président de la SEI a fait remarquer que sa plus grande difficulté était les relations avec le PGIC. Même s'il existe un protocole d'entente qui fait officiellement de la SEI un comité consultatif de Pétrole et Gaz des Indiens du Canada, il n'en demeure pas moins que le PGIC continue de jouer un rôle dominant dans la gestion des ressources pétrolières et gazières des premières nations. Le témoin estime toutefois qu'il suffirait de modifier, dans le cadre juridique actuel, la structure administrative et organisationnelle du PGIC de manière à obliger l'organisme à rendre compte directement aux premières nations<sup>7</sup>.

### C. La négociation et la perception des redevances

Plusieurs témoins représentant les premières nations ont déclaré au Comité que celles-ci avaient, au fil des ans, perdu des sommes considérables en redevances pétrolières et gazières parce que la Couronne ne s'était pas bien acquittée de ses obligations fiduciaires. Les pertes résultent de la médiocre négociation des baux d'exploitation pétrolière et gazière, et des mauvaises pratiques d'administration et de gestion de ces baux<sup>8</sup>. En l'absence d'une surveillance adéquate, rien ne permet de garantir que le PGIC connaît exactement la quantité de pétrole et de gaz qui est produite et, partant, le montant des redevances qui doivent être versées aux premières nations.

Les redevances payables aux premières nations sont, dans une large mesure, déterminées à partir des quantités de pétrole et de gaz extraites des terres des réserves. Il est donc essentiel que les sociétés qui effectuent des travaux d'exploitation sur les terres des réserves indiennes déclarent leur production avec exactitude. Réagissant aux craintes formulées par les premières nations, le Bureau du vérificateur général (BVG) a cherché à déterminer si le PGIC était bien certain que les détenteurs de permis déclarent avec exactitude toute leur production<sup>9</sup>.

Le rapport de 1991 indique que «le PGIC dispose de preuves limitées pour justifier la production. . . les documents du PGIC étaient incomplets en ce qui a trait à ce qui suit: sa politique et sa stratégie de surveillance de la production pétrolière et gazière; la portée et les résultats de ses analyses des rapports de production reçus de tiers; les vérifications faites dans les registres des producteurs, et ce qu'il en a fait; les raisons pour lesquelles il se fie au travail de l'ERCB (*Energy*