Augmenter la participation des Autochtones aux grands projets de ressources

Conseil national de développement économique des Autochtones
Octobre 2012

Conseil national de développement économique des Autochtones
10, rue Wellington, 9e étage
Gatineau (Québec) K1A 0H4
819.953.2994

LE CONSEIL NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Établi en 1990, le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) est un organisme formé par décret dont le mandat est de fournir au gouvernement fédéral des conseils sur les politiques et les programmes de développement économique à l'intention des Autochtones. Composé de dirigeants des affaires et des collectivités des Premières Nations, des Inuit et des Métis provenant de tout le Canada, le Conseil la fonction importante d'aider le gouvernement fédéral à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et des programmes économiques adaptés aux circonstances et aux besoins particuliers des Autochtones du Canada. Le Conseil sert aussi de lien vital entre les responsables de l'élaboration des politiques, les ministères fédéraux et les chefs d'entreprise et dirigeants locaux autochtones et non autochtones.

Site Web du Conseil national de développement économique des Autochtones :
http://www.naedb-cndea.com

Le Comité est formé des membres suivants :
Président : Chef Clarence Louie, Colombie-Britannique
Chef, Bande indienne d'Osoyoos

Vice-présidente : Dawn Madahbee, Ontario
Directrice générale, Waubetek Business Development Corporation

Membre extraordinaire : Pita Aatami, Québec
Ex-président, Société Makivik

Richard Francis, Nouveau-Brunswick
Ex-directeur du développement économique de la Première Nation Kingsclear

John Michael Keyuk, Saskatchewan
Vice-président, G. Raymond Contracting Ltd.

Matthew Mukash, Québec
Grand Chef, Grand Conseil des Cris

Chef Terrance Paul, Nouvelle-Écosse
Chef, Première Nation de Membertou

James Ross, Territoires du Nord-Ouest
Président, AuraRoss Resources Limited

Chef Sharon Stinson Henry, Ontario
Chef, Première Nation de Rama Mnjikaning

Introduction

Depuis deux décennies, chaque région du Canada voit s'intensifier les activités d'exploration et d'exploitation des ressources, qui amènent à la portée des collectivités autochtones des retombées considérables sous forme d'emplois, d'occasions d'affaires et de revenus. De solides données mettent en lumière le rôle de plus en plus central joué par les Premières Nations, les Métis et les Inuit dans la concrétisation de ces projets. En effet, l'industrie minière est aujourd'hui le plus grand employeur d'Autochtones; les entreprises des secteurs minier et énergétique ont conclu plus de 180 ententes avec des collectivités ou gouvernements autochtones au Canada; la totalité – sauf un – des 51 grands projets actuellement examinés par le gouvernement fédéral comporte un volet autochtone.

En fait, certains des principaux projets envisagés au Canada seront réalisés au sein ou à proximité de collectivités autochtones, dont le projet Anneau de feu dans le nord de l'Ontario (minéraux d'une valeur estimée à 60 milliards de dollars), le pipeline de la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest (investissements directs et indirects estimés à 16,2 milliards de dollars), le pipeline Northern Gateway en Colombie-Britannique et en Alberta (5,5 milliards de dollars en nouveaux investissements proposés), les mines de potasse et autres initiatives minières en Saskatchewan (investissements annoncés de 30 milliards de dollars) et les projets miniers du nord du Québec (8,2 milliards de dollars en nouveaux investissements).

Pour les Autochtones de partout au Canada, ces projets ouvrent de multiples possibilités : l'évolution du paysage juridique fait toujours plus ressortir l'obligation qu'a la Couronne de consulter les groupes autochtones – une obligation interprétée par le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) comme la nécessité d'œuvrer avec les Premières Nations, les Métis et les Inuit – sur les projets d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles et de remise en état des lieux; le vieillissement de la main d'œuvre dans les secteurs des ressources naturelles offre aux Autochtones d'immenses possibilités d'emploi pour les dix prochaines années; enfin, l'intérêt croissant soulevé à l'étranger par les ressources naturelles canadiennes créée de vastes occasions d'investissement et de commerce international.

L'existence, l'orientation ou le rythme des initiatives actuelles et proposées de valorisation des ressources naturelles ne font toujours pas l'unanimité parmi les groupes autochtones. Cela dit, il est évident que, lorsqu'il y a consensus, la viabilité et le succès à long terme de ces projets dépendent de plus en plus d'une concertation des collectivités autochtones et de l'industrie. En fait, aux yeux du CNDEA, un accroissement de la participation des Premières Nations, des Inuit et des Métis aux grands projets comme partenaires financiers, entrepreneurs et travailleurs représente la meilleure façon de concrétiser ces retombées et de combler les écarts socioéconomiques qui séparent les Autochtones et les non-Autochtones au Canada.

Un accroissement de la participation des Premières Nations, des Inuit et des Métis aux grands projets comme partenaires financiers, entrepreneurs et travailleurs représente la meilleure façon de concrétiser ces retombées et de combler les écarts socioéconomiques qui séparent les Autochtones et les non-Autochtones au Canada.

En mai 2012, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien demandait au CNDEA de lui présenter des recommandations sur la formulation de stratégies qui contribueraient à rehausser la participation des Autochtones aux grands projets. Le ministre priait le Conseil d'examiner par

quels moyens précis les Autochtones du Canada, leurs collectivités et leurs entreprises pourraient participer aux grands projets et en tirer profit, et comment ils pourraient établir et cultiver des relations avec l'industrie privée.

Pour mieux éclairer ses recommandations au ministre, le CNDEA a rencontré un certain nombre d'organisations, dont des promoteurs industriels, des groupes des Premières Nations, inuit et métis, de même que des ministères et organismes fédéraux et provinciaux[1]. Nous souhaitons remercier chacune de ces organisations et leurs représentants, qui, par le temps qu'ils ont consacré et les idées qu'ils ont soumises au Conseil, ont aidé ce dernier à mettre au point les recommandations figurant dans le présent rapport. Ces recommandations constituent un premier pas dans la démarche entreprise par le CNDEA pour déterminer comment maximiser, pour les Autochtones, les retombées du secteur canadien des ressources. Dans un proche avenir, nous entendons approfondir certains aspects particuliers de la question (formation, éducation, énergie, partage des recettes, possibilités de mise en valeur des ressources à l'échelle mondiale, etc.) et présenter de nouvelles recommandations au gouvernement fédéral.

Les grandes possibilités d'exploitation des ressources et les Autochtones au Canada

Les Premières Nations, les Inuit et les Métis du Canada contrôlent un territoire et un capital ressource considérables et toujours plus vastes. Un total de 26 traités modernes et accords d'autonomie gouvernementale, couvrant plus de 50 % de la masse terrestre du Canada, ont été conclus avec des groupes autochtones, et bon nombre de ces ententes confèrent aux collectivités autochtones le contrôle et des droits sur les ressources de la surface et du sous-sol. Au total, 585 Premières Nations se partagent un territoire de 3,5 millions d'hectares, une superficie qui a grandi de près de 25 % depuis 1990 et qui devrait continuer de s'étendre par l'apport d'ajouts aux réserves et le règlement des revendications territoriales. Des décisions successives de la Cour suprême du Canada ont affirmé les droits des Autochtones d'être consultés losque des activités sont envisagées sur leurs terres. Ces divers facteurs ont incité les gouvernements et le secteur privé à mettre davantage à contribution les collectivités autochtones dans la planification, l'élaboration et la réalisation des projets de mise en valeur des ressources naturelles.

Il existe une remarquable proximité entre les ressources naturelles inexploitées du Canada et les collectivités autochtones :

- Le quart des réserves découvertes et inexploitées de pétrole classique au Canada se trouvent dans le Nord canadien, où les revendications réglées avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis – qui forment près de 53 % de la population – couvrent la majorité de l'assise territoriale et du capital ressource. À l'heure actuelle, 24 projets sont sur la table dans le Nord, représentant un investissement potentiel de 38 milliards de dollars. La mise en œuvre de ces projets créerait directement 8 000 emplois à temps plein.

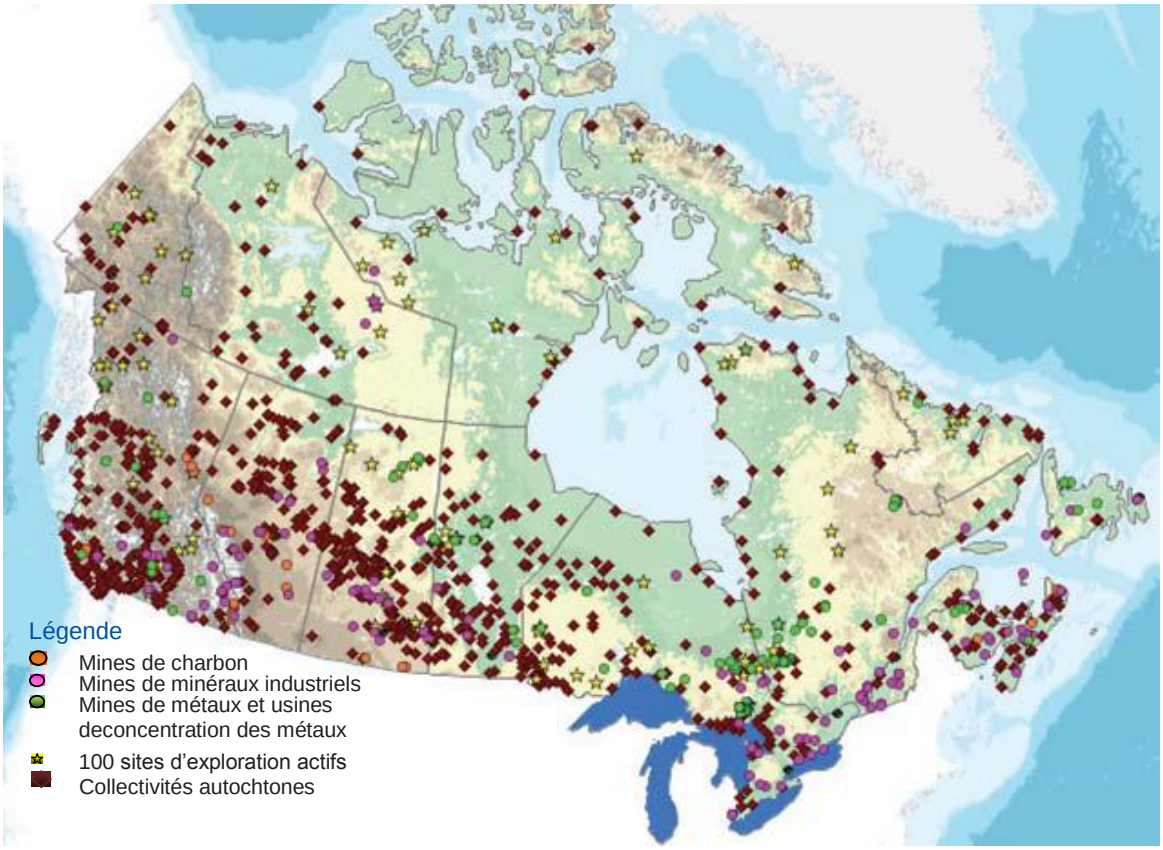
- Dans le Nord québécois, dont une bonne partie fait l'objet de traités modernes avec les Cris, les Inuit et les Naskapis, au moins onze nouveaux projets miniers sont envisagés. Leur concrétisation entraînerait de nouveaux investissements de 8,2 milliards de dollars, de même que la création de 11 000 emplois de construction et de 4 000 emplois à long terme pour l'exploitation des mines.

[1] Voir la liste d'organisations à l'annexe B.

- Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique s'est engagé à mettre en service d'ici 2020 trois installations de gaz naturel liquéfié, dont au moins deux sur des terres de Premières Nations. Cela représente plus de 20 milliards de dollars en nouveaux investissements directs, jusqu'à 9 000 emplois de construction et quelque 800 emplois à long terme.

Pour ce qui est de l'avenir, on prévoit que plus de 600 grands projets économiques totalisant 650 milliards de dollars en nouveaux investissements seront réalisés au Canada durant les dix prochaines années. Au vu des quelque 315 milliards de dollars en projets de ressources qui sont envisagés dans les collectivités autochtones ou à proximité, notre contribution comme participants, partenaires et promoteurs ne pourra que s'intensifier.

Carte 1 : Collectivités autochtones et sites actifs d'exploitation minière et d'exploration en 2008[2]



Source : Conseil des resources humaines de l'industrie minière, Prévisions sur l'emploi et l'embauche de 2010, p.28.

[2] Cette carte n'illustre qu'une partie des principaux sites d'exploitation et d'exploration en activité en 2008. Elle n'indique pas les chantiers d'exploration récemment ouverts au Yukon, au Québec, etc. La carte détaillée du Yukon qu'on trouve à http://www.geology.gov.yk.ca/pdf/2011_Exploration_map_DEM-bkgd_Dec_2011.pdf donne un exemple de l'évolution de la situation.

Situation actuelle

Considérant que le secteur du développement des ressources est le principal employeur d'Autochtones et que les gouvernements et l'industrie font plus activement participer les collectivités autochtones à la mise en valeur des ressources, la participation des Autochtones aux grands projets canadiens de ressources est acquise. Ce qu'il faut préciser, c'est la nature et l'étendue de notre participation.

La participation des Autochtones aux grands projets canadiens de ressources est acquise. Ce qu'il faut préciser, c'est la nature et l'étendue de notre participation.

Malheureusement, il appert que les Autochtones sont actuellement mal placés pour profiter pleinement de l'économie des ressources naturelles :

- Sur le plan des revenus, un vaste fossé sépare les travailleurs autochtones de leurs vis-à-vis non autochtones. Ainsi, Ressources naturelles Canada estime que dans le secteur minier, les travailleurs autochtones touchent chaque année environ 18 000 $ de moins que les non-Autochtones, un écart qui s'explique en bonne partie par la moindre qualification des emplois détenus par les Autochtones.

- Un manque d'expertise en affaires retarde ou empêche la participation de certains entrepreneurs autochtones aux retombées de grands projets réalisés à proximité, et peut nuire à l'établissement de partenariats (p. ex. comme actionnaires ou dans le cadre de coentreprises) entre les collectivités autochtones et les promoteurs industriels.

- De nombreuses collectivités autochtones n'ont pas les compétences juridiques, scientifiques et techniques nécessaires pour négocier des accords équitables avec les promoteurs.

- L'insuffisance des infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie dans les collectivités autochtones et aux alentours entrave le développement économique et limite la pleine participation des collectivités autochtones aux grands projets.

Une stratégie pour aider les Premières Nations, les Inuit et les Métis à profiter de l'économie des ressources

Les discussions que nous avons tenues avec les groupes autochtones, les promoteurs industriels et les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ont mis en lumière les thèmes suivants :

Les solutions uniques sont inefficaces : Les collectivités autochtones diffèrent grandement quant à leur stade de développement, à leur régime de gouvernement et aux possibilités et défis qui se présentent à elles. Il n'existe pas de solution uniforme qui aidera toutes les collectivités autochtones à tirer profit des projets de mise en valeur des ressources. Nous devons plutôt tabler sur les approches à l'efficacité avérée.

Le gouvernement devrait cibler ses efforts : Lorsqu'il s'agit d'arrimer les Premières Nations, les Inuit et les Métis aux grands projets de valorisation des ressources, les approches efficaces ne sont pas dirigées par le gouvernement; elles résultent plutôt d'une concertation entre les collectivités autochtones, les gouvernements et l'industrie. Le gouvernement devrait se concentrer sur son rôle comme instance de réglementation de l'activité industrielle, facilitateur de partenariats et partenaire financier.

La participation financière des Autochtones est essentielle : Un groupe autochtone qui participe au capital peut contribuer à la prise de décisions, harmoniser ses intérêts avec ceux des partenaires, accroître son autonomie et partager les bénéfices et les risques des activités de développement menées sur ses terres. La participation financière génère également des retombées secondaires dans les collectivités, notamment des revenus qui serviront à améliorer le logement, les services sociaux et l'économie locale.

Les mesures incitatives devraient promouvoir l'autosuffisance : Les mesures mises en place pour accroître la participation des Autochtones aux activités d'exploration, d'exploitation ou de remise en état devraient favoriser la participation à titre de partenaires, d'employés, d'entreprises et de promoteurs.

Pour consolider la présence des Premières Nations, des Inuit et des Métis dans l'économie des ressources, le CNDEA estime que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autres grands partenaires – dont les gouvernements provinciaux et territoriaux et l'industrie privée –, doit formuler et appliquer une stratégie s'articulant autour de quatre priorités :

1. Mettre en lien les collectivités autochtones et l'industrie

Les mesures d'incitation devraient encourager la formation de coentreprises, la participation au capital et les autres formes de partenariat entre les groupes autochtones et les promoteurs industriels. C'est la meilleure façon de maximiser les retombées des projets de ressources pour les Autochtones du Canada et les autres Canadiens.

2. Raffermir le cadre de collaboration

Le gouvernement fédéral doit instaurer un cadre clair et bien compris à l'intérieur duquel les groupes autochtones et le secteur privé peuvent s'associer pour profiter de la mise en valeur des ressources naturelles.

3. Développer le capital humain

Des programmes d'éducation et de formation doivent arrimer les individus qui ont besoin d'emplois aux besoins réels du marché du travail, pour améliorer leurs perspectives d'emploi.

4. Encourager le partage de l'information et la sensibilisation

Les collectivités autochtones doivent avoir accès à l'information et à l'expertise nécessaires pour pouvoir conclure des partenariats significatifs avec l'industrie.

« Nouer avec les collectivités autochtones des relations mutuellement avantageuses et efficaces relève du bon sens commercial, tant à court terme pour satisfaire les besoins commerciaux immédiats qu'à long terme pour mener à bon port les projets et activités de longue durée. » [Traduction libre]

- Association canadienne des producteurs pétroliers

1. Mettre en lien les collectivités autochtones et l'industrie

Tout porte à croire qu'une collaboration directe entre groupes autochtones et promoteurs industriels sécurise davantage toutes les parties, aide les collectivités à prendre des décisions plus éclairées, bonifie les possibilités d'affaires et d'emploi, abaisse les coûts d'exploration et de développement et accélère la réalisation des projets.

a. Introduire un incitatif fiscal lié à la participation autochtone

Les gouvernements provinciaux accordent des crédits fiscaux pour encourager le secteur privé à entreprendre l'exploration des ressources naturelles. Citons par exemple les crédits d'impôt pour l'exploration minière de la Saskatchewan et de la Colombie Britannique. Comme la plupart des collectivités autochtones n'ont pas de mécanisme similaire pour stimuler la mise en valeur de leur territoire, cette moindre compétitivité se solde par une inégalité des chances pour ces collectivités.

À nos yeux, l'introduction d'un incitatif fiscal devrait également servir à faire en sorte que les collectivités autochtones profitent des éventuelles activités d'exploration, d'exploitation et de remise en état.

Recommandation 1.1

Nous recommandons l'introduction d'un incitatif fiscal fédéral, rattaché comme condition d'admissibilité à un régime d'« avantages nets », qui encouragerait l'industrie à mettre à contribution les collectivités autochtones dans l'exploration ou la mise en valeur des ressources naturelles.

Les critères d'admissibilité à ce crédit fiscal devraient maximiser les niveaux d'emploi pour les Autochtones du Canada, établir des cibles de formation et d'apprentissage pour ces derniers, fixer des objectifs d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, plus important encore, encourager une participation des Autochtones au capital.

b. Accroître la participation des Autochtones par la propriété

La prise de participation des Autochtones aux grands projets de ressources naturelles serait un moyen d'assurer que les individus et les collectivités autochtones profitent de l'activité économique menée sur leurs territoires traditionnels. La prise de participation aux projets de ressources permet aux collectivités autochtones de contribuer plus directement aux décisions d'affaires et de toucher une partie des profits générés par les activités d'exploitation. Une participation au capital peut grandement aider à l'autonomisation d'une collectivité et renforcer ses capacités à long terme.

Cependant, étant donné l'ampleur des projets de ressources naturelles, habituellement à forte intensité de capital, la plupart des collectivités n'ont pas les moyens financiers d'acquérir directement une participation financière. Il existe des mesures qui encouragent les investisseurs et les promoteurs industriels à laisser les collectivités autochtones obtenir une participation financière aux grands projets de ressources, mais ces mesures ne sont pas suffisamment importantes pour soutenir le type d'investissements à grande échelle requis pour une prise de participation significative.

Recommandation 1.2

Nous recommandons que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les intervenants industriels et les organisations autochtones, établisse un instrument de garantie d'emprunt ou d'autres mesures de financement qui faciliteront la prise de participation des collectivités autochtones aux projets de ressources naturelles.

Un exemple de prise de participation des Autochtones – L'Aboriginal Pipeline Group

L'Aboriginal Pipeline Group (APG) collabore avec tous les groupes autochtones de la vallée du Mackenzie pour s'assurer qu'ils participent financièrement au projet de pipeline de la vallée du Mackenzie. En 2000, un groupe de leaders se sont réunis pour discuter des modalités de participation et convenir des moyens à prendre pour maximiser la propriété autochtone du pipeline et ses retombées pour leurs collectivités. APG a pu obtenir le tiers des parts. Les membres suivants d'APG sont détenteurs d'actions : le Conseil tribal des Gwich'in, la Société régionale Inuvialuit et le Sahtu Pipeline Trust. L'entente conclue avec APG fonctionne ainsi : 1) APG emprunte de l'argent auprès d'un groupe de banques pour payer sa part du pipeline; 2) les producteurs de gaz naturel signent des contrats à long terme d'acheminement par pipeline et versent un droit pour transporter leur gaz du delta du Mackenzie jusqu'en Alberta; 3) les emprunts sont remboursés à même la part des recettes pipelinières d'APG; 4) le reste des recettes d'APG est retourné sous forme de dividendes aux actionnaires d'APG. Une fois que le pipeline sera achevé, APG sera en mesure de verser à ses actionnaires des dividendes à long terme significatifs.

c. Donner la priorité aux infrastructures près des grands projets

L'infrastructure est une composante essentielle du développement économique qui est généralement financée par les gouvernements. L'absence de routes permanentes dans de nombreuses collectivités autochtones éloignées et nordiques, de même que la détérioration des infrastructures de trafic aérien, rendent l'accès aux approvisionnements difficile et coûteux. La poursuite des effets des changements climatiques planétaires réduira la disponibilité de nombreuses voies de transport saisonnières, telles les routes de glace. Dans les collectivités autochtones, l'insuffisance des capacités de télécommunications et des infrastructures énergétiques à faibles coûts entrave également le développement commercial.

Les déficits infrastructurels qui sévissent actuellement au sein et autour des collectivités autochtones sont attribuables, en partie du moins, à l'insuffisance des budgets d'investissements en immobilisations. Selon le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, les déficits infrastructurels freinent grandement le développement économique et l'investissement, particulièrement dans les réserves ou dans les collectivités du Nord. Si l'on souhaite que les collectivités autochtones réalisent pleinement leur potentiel économique, il est essentiel de mettre en place les infrastructures nécessaires pour soutenir les projets d'exploitation des ressources naturelles et encourager les investissements industriels.

Recommandation 1.3

Nous recommandons que le gouvernement du Canada donne la priorité au financement des infrastructures de base, pour favoriser la concrétisation des grands projets de ressources dans les collectivités autochtones ou à proximité.

En outre, les projets d'infrastructure réalisés au sein ou à proximité des collectivités autochtones devraient être assortis de mesures précises visant à faire profiter les collectivités autochtones des occasions d'emploi, d'approvisionnement et de marchés.

Un exemple d'investissements infrastructurels dans le Nord du Québec

Le Nord du Québec bénéficiera des investissements considérables qui donneront accès aux abondantes ressources naturelles de la région – principalement minières, forestières et hydroélectriques – et créeront d'importants liens avec les collectivités autochtones et non autochtones. Ainsi, la route 167 sera prolongée pour rejoindre des gisements diamantifères et, à terme, la route Transtaïga et la route de la Baie James. Ce projet de 330 millions de dollars fera appel à des entreprises cries, chargées de défricher le terrain et de construire la route.

« Les communautés autochtones expriment également des inquiétudes légitimes concernant l'expansion des principales ressources, notamment les répercussions en ce qui a trait aux revendications territoriales, l'incidence sur leur communauté et leur mode de vie, ainsi que sur les terres, l'air et l'eau qui constituent leur environnement. »
- Conseil canadien des chefs d'entreprise

2. Raffermir le cadre de collaboration

Dans les arrêts Haida et Taku River de 2004 et l'arrêt Cris de Mikisew de 2005, la Cour suprême du Canada a jugé que la Couronne avait l'obligation juridique de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les Autochtones lorsque les activités de la Couronne peuvent porter atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, qu'il s'agisse de droits établis ou potentiels. Le tribunal a établi que cette obligation découle de l'honneur de la Couronne et de la relation spéciale qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones.

Dans des décisions plus récentes, la Cour a expliqué que : l'obligation de consulter est un devoir constitutionnel; l'obligation s'applique dans le contexte des traités modernes; les fonctionnaires doivent d'abord examiner les dispositions des traités; et si les dispositions sur la consultation prévues dans les traités ne s'appliquent pas à l'activité proposée, il existe une obligation « parallèle » de consulter. La Cour a aussi précisé que : les entités telles que les commissions et les tribunaux administratifs, selon leur mandat, pourraient avoir un rôle à jouer pour remplir l'obligation de consulter; des décisions stratégiques de niveau supérieur pourraient déclencher l'obligation de consulter; et que l'obligation s'applique aux activités actuelles et futures et non pas aux infractions passées.

a. Clarifier l'obligation de consulter et d'accommoder

Les gouvernements, les promoteurs industriels et les Autochtones n'ont pas de vision commune quant à la nature des droits ancestraux et des droits issus de traités qui sont protégés par la Constitution canadienne, et il n'existe pas, au Canada, d'approche uniforme sur la façon de concrétiser l'obligation qu'a la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones.

L'absence de directives claires pour l'industrie peut créer des inégalités de consultation et être source d'incertitude pour toutes les parties. L'activité économique ne peut prospérer face à l'incertitude.

D'après nous, l'obligation de consulter et d'accommoder présente deux grands défis. Le premier est le besoin de clarifier – parmi les collectivités autochtones, la Couronne et le secteur privé – ce qu'est une consultation satisfaisante. Le second réside dans la nécessité d'offrir aux fonctionnaires fédéraux et aux promoteurs industriels des outils de formation et de référence qui leur permettront d'en venir à une compréhension commune sur la nature des droits ancestraux et issus de traités et de l'obligation juridique de collaboration avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis et de les accommoder.

En mars 2011, le gouvernement fédéral a publié les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, où les ministères fédéraux trouvent des principes directeurs et des directives de consultation qui guident et clarifient la façon de procéder. Cependant, on n'a pas encore précisé les exigences particulières de consultation applicables aux promoteurs des projets. L'absence de directives claires pour l'industrie peut créer des inégalités de consultation et être source d'incertitude pour toutes les parties. L'activité économique ne peut prospérer face à l'incertitude.

Le CNDEA constate cependant qu'un certain nombre de cadres de consultation ont donné des résultats probants. Citons notamment le protocole de consultation visant les treize Premières Nations représentées par l'Assemblée des chefs Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, de même que les cadres établis sous le régime de la majorité des traités modernes, dont le chapitre 21 de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992) et le chapitre 22 de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (1993) – qu'on trouve à l'annexe D.

Ces documents fixent des règles claires pour les promoteurs industriels, atténuent l'incertitude et permettent aux collectivités autochtones et à l'industrie de collaborer directement à la mise en valeur des ressources naturelles. En se fondant sur l'expérience des collectivités assujetties à ces régimes et reconnaissant l'inefficacité des solutions uniques, le gouvernement fédéral doit établir des cadres clairs et bien compris, à l'intérieur desquels les groupes autochtones et le secteur privé peuvent s'associer pour exploiter les ressources naturelles. Dans les territoires, cela pourrait fort bien signifier laisser les groupes autochtones et le secteur privé établir eux mêmes le cadre de partenariat.

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le gouvernement fédéral s'efforce d'adopter un cadre clair de consultation, tel celui établi en vertu des ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, dans les futurs protocoles conclus entre les gouvernements et les groupes autochtones.

Nous recommandons également que les futures ententes de transfert des responsabilités territoriales se conforment aux dispositions de consultation fructueuses et efficaces qui figurent dans les ententes existantes protégées par la Constitution sur les revendications territoriales globales.

Un exemple de cadre de consultation fructueux – Le chapitre 22 de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu

En vertu de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu, le gouvernement doit, avant d'ouvrir à l'exploration pétrolière et gazière des terres de la région visée par le règlement, notifier le Conseil tribal du Sahtu de son intention d'accorder à celui-ci l'occasion de lui présenter sa position sur la question, notamment sur les avantages et les autres conditions se rattachant à l'attribution des droits demandés, et, enfin, de tenir compte des positions exprimées.

L'entente prévoit également la tenue de consultations analogues avant l'exercice, par un promoteur, de ses droits en matière de mise en valeur ou de production, pour évaluer – par exemple – l'impact environnemental de l'activité, ses répercussions sur l'exploitation des ressources fauniques, et toutes mesures d'atténuation potentielles. De telles consultations doivent également avoir lieu avant qu'un promoteur n'exerce ses droits de mettre en valeur ou de produire des minéraux autres que du pétrole ou du gaz.

Il ne peut y avoir de consultation si le sens de la conversation échappe à des interlocuteurs. La mise en place d'un cadre n'est qu'une partie de la solution. Il faut également fournir aux fonctionnaires fédéraux et aux promoteurs industriels des outils de formation et de référence qui leur donneront une compréhension commune des cadres autochtones de consultation et d'accommodement.

Il ne peut y avoir de consultation si le sens de la conversation échappe à des interlocuteurs.

Recommandation 2.2

Nous recommandons que le gouvernement fédéral continue d'œuvrer à mieux sensibiliser et informer les fonctionnaires fédéraux sur l'obligation de consulter et d'accommoder. Cette formation devrait mieux faire connaître les protocoles d'entente qui existent entre les groupes autochtones et les gouvernements.

Nous recommandons également que le gouvernement fédéral offre ce type de formation aux promoteurs industriels.

« Il est également très important de favoriser la participation des Autochtones, car les collectivités autochtones représentent une grande source de main-d'œuvre à proximité d'un grand nombre d'activités minières. »

- Conseil des ressources humaines de l'industrie minière

3. Développer le capital humain

La population autochtone du Canada croît deux fois plus rapidement que la population non autochtone, et l'on prévoit qu'elle alimentera la croissance du noyau de la population nationale entre 2011 et 2021. Nulle part ailleurs dans l'économie cette source potentielle de main-d'œuvre s'avère-t-elle aussi précieuse que dans le secteur des ressources naturelles.

Pour les Autochtones, ne pas travailler représente beaucoup plus qu'une occasion manquée; c'est une situation qui mine notre autosuffisance et fait grimper les dépenses sociales.

Selon des données de Ressources naturelles Canada et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, les besoins combinés en main-d'œuvre des secteurs canadiens de l'énergie, des mines et des forêts seraient de 236 000 à 391 000 embauches d'ici 2021. À elle seule, l'industrie minière devra recruter plus de 112 000 travailleurs dans les dix prochaines années pour remplacer les départs à la retraite et faire face à l'accroissement des activités. En clair, cela signifie qu'il faudra remplacer environ un travailleur sur deux durant la prochaine décennie. Cependant, de nombreuses collectivités autochtones présentent des taux de chômage jusqu'à trois fois plus élevés que celui de la population non autochtone.

a. Formation des Autochtones

Le CNDEA constate que les Autochtones au Canada ne sont pas mis en lien avec les possibilités d'emploi disponibles ou n'ont pas les systèmes de soutien, le niveau d'instruction ou la formation nécessaire pour participer activement à l'économie des ressources. Pour les Autochtones, ne pas travailler représente beaucoup plus qu'une occasion manquée; c'est une situation qui mine notre autosuffisance et fait grimper les dépenses sociales.

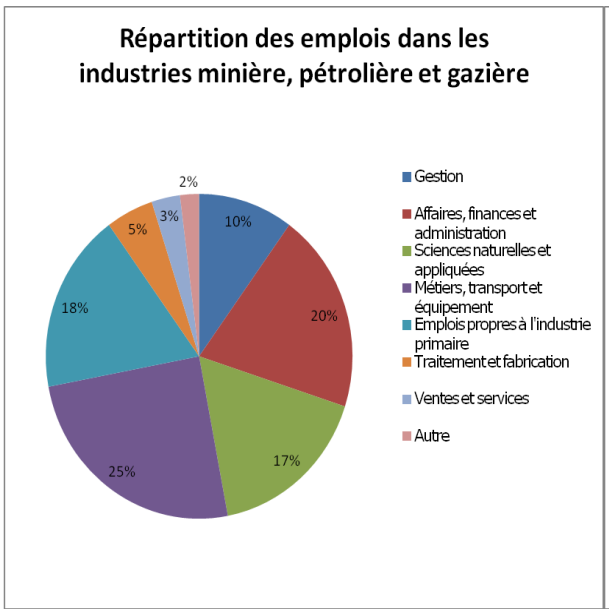
Un exemple d'amélioration de la réussite scolaire – Le Programme d'apprentissage en ligne Sunchild

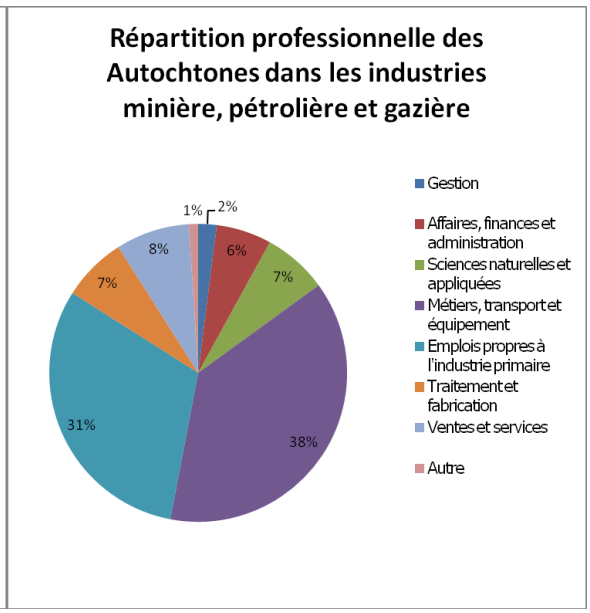
Le Programme d'apprentissage en ligne Sunchild est un programme d'apprentissage `distance rigoureux offert aux Premières nations, aux Métis et aux Inuit de partout au Canada.

Le Programme se démarque des programmes classiques de téléapprentissage en ce qu'il repose sur la responsabilisation et l'interaction entre les apprenants et les enseignants. Les étudiants doivent être connectés à l'ordinateur aux heures de classe et peuvent en tout temps communiquer avec leur enseignant par messagerie textuelle ou au microphone. Les progrès font l'objet d'un suivi hebdomadaire, qui permet aux enseignants d'intervenir et d'appuyer les élèves dès qu'il le faut.

En plus des études de la 7e à la 12e année, le Programme offre des cours d'opérateur en production pétrolière et gazière, en collaboration avec le Northern Alberta Institute of Technology.

De nombreuses collectivités autochtones étant situées à proximité de lieux actuels ou futurs d'exploitation des ressources naturelles, il faudrait faire appel aux Autochtones pour combler la pénurie prévue de main-d'œuvre dans le secteur primaire. Cependant, au lieu de puiser à l'abondant bassin de population autochtone, les promoteurs des grands projets de ressources continuent en bonne partie d'embaucher des travailleurs d'autres régions ou d'autres pays. Cela s'explique notamment par le fait que les Autochtones n'ont pas toujours les types de compétences souhaitées par l'industrie et se retrouvent au chômage ou se voient relégués aux emplois non qualifiés, comme l'indiquent les graphiques suivants.





Recommandation 3.1

Nous recommandons que les programmes d'éducation de la maternelle à la 12e année et les programmes d'études supérieures offerts aux Autochtones incorporent – lorsqu'il y a lieu – les compétences professionnelles et essentielles nécessaires à une participation à la population active et s'arriment davantage avec l'industrie locale, pour préparer les étudiants aux types d'emplois offerts.

Tous les jeunes qui souhaitent faire des études post-secondaires dans le secteur technique, géologique ou scientifique devraient bénéficier d'un financement et d'un soutien suffisants.

À l'échelle internationale, d'autres pays ont adopté des initiatives, telles les subventions salariales, pour rapprocher les Autochtones du marché de la main-d'œuvre. En Australie par exemple, l'Indigenous Wage Subsidy (IWS) est une subvention salariale versée aux employeurs qui embauchent des Aborigènes pour une période continue. La subvention, octroyées après 13 et 26 semaines d'emploi, atteint jusqu'à 6 500 $ pour les postes à temps plein permanents et 3 300 $ pour les postes à temps partiel permanents (y compris toutes les primes de maintien en fonctions). Les employeurs peuvent également se faire rembourser jusqu'à 550 $ en aide au développement professionnel pour les

travailleurs aborigènes qui s'inscrivent à un programme de formation accrédité ou qui obtiennent une accréditation dans leurs 26 premières semaines d'emploi.

Même si les subventions salariales constituent un bon mécanisme d'intégration des Autochtones à la population active, nous estimons qu'une formation significative favorisant l'autonomisation individuelle peut également s'avérer fructueuse à long terme. La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA), de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, est une initiative efficace qui arrime les possibilités de formation et de recyclage des compétences des Autochtones à la demande réelle du marché du travail et qui contribue à répondre aux besoins des individus qui souhaitent décrocher un emploi ou accroître leurs compétences.

Cependant, les projets de mise en valeur des ressources naturelles créent une demande forte et soudaine de main-d'œuvre. Nous constatons l'absence de programme national axé sur les importants besoins de formation que les collectivités autochtones doivent combler pour profiter pleinement des occasions d'emploi engendrées par les grands projets de ressources. De telles initiatives de formation à grande échelle, tel le projet Raglan/Tamatumani au Québec, ont déjà prouvé leur efficacité.

Le projet Raglan/Tamatumani, cofinancé par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, l'Administration régionale Kativik et Xstrata Nickel, a permis d'offrir à des Inuit la formation technique nécessaire pour faire carrière à la mine de nickel Raglan de la compagnie Xstrata. Dans la foulée de la phase I du projet, 58 participants ont mis à profit leurs compétences transférables pour décrocher un emploi à long terme à la mine.

Recommandation 3.2

Nous recommandons que le gouvernement du Canada instaure un programme à grande échelle de formation et de certification qui favorise une participation accrue des Autochtones aux grands projets de développement des ressources naturelles.

Ce programme devrait encourager l'embauche collective d'individus provenant de la même communauté (pour faciliter l'intégration au milieu du travail), reposer sur une approche de collaboration avec les provinces/territoires et les promoteurs industriels, et être cofinancé par les gouvernements et l'industrie.

b. Accroissement de la participation des Autochtones aux projets de remise en état

De nombreux grands projets de ressources ont comme dernière étape la « remise en état », qui consiste à restaurer l'état initial des lieux. Habituellement, cette responsabilité incombe au promoteur du projet, et l'embauche d'Autochtones est négociée au moyen d'une entente.

Il arrive toutefois que l'industrie ne s'acquitte pas de sa responsabilité, et que la Couronne doive alors se charger des travaux. De telles situations peuvent représenter une importante occasion d'affaires et d'emploi pour de nombreuses collectivités autochtones.

Recommandation 3.3

Nous recommandons que le gouvernement fédéral, lorsqu'il se charge de la remise en état d'un site minier, mette en œuvre des pratiques d'approvisionnement et d'emploi qui donnent la priorité aux entreprises et aux travailleurs autochtones.

Un exemple de partenariat dans la remise en état – Le Fonds Restor-Action Nunavik

Le Fonds Restor-Action Nunavik regroupe de nombreuses sociétés d'exploration et d'exploitation minières actuellement actives au Québec qui travaillent de concert à l'atteinte d'un objectif commun, soit nettoyer et restaurer les sites d'exploration minière abandonnés. En 2007, un accord décennal portant sur la décontamination de 18 grands sites et de 27 sites intermédiaires a été signé entre le Fonds, l'Administration régionale Kativik, la Société Makivik et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. Le Fonds crée 100 emplois saisonniers, pour des travailleurs autochtones et non autochtones.

« De nombreuses entreprises et collectivités des Premières Nations, inuites et métisses n'ont pas nécessairement les connaissances ou les compétences nécessaires pour comprendre et exploiter les diverses possibilités découlant des grands projets. » [Traduction libre]

- Conseil des ressources humaines autochtones

4. Encourager le partage de l'information et la sensibilisation

Les ententes d'exploration, les accords de participation, les protocoles d'entente et les accords sur les répercussions et les avantages représentent des ententes de partenariat entre l'industrie et les collectivités autochtones qui, en principe, aident les collectivités et leurs membres à tirer parti des grands projets de ressources. Les avantages peuvent comprendre des marchés réservés aux entreprises autochtones, des emplois et de la formation pour les membres des collectivités, une participation au capital et des arrangements financiers tel le versement de redevances.

Cependant, comme l'a fait régulièrement remarquer le CNDEA depuis dix ans, de nombreuses collectivités autochtones ont beaucoup de travail à faire pour se doter des capacités administratives leur permettant de « cerner les possibilités économiques, former des partenariats et négocier des ententes ». Le Conseil estime que la situation n'a pas changé. En fait, il n'existe que peu d'information pouvant aider les collectivités autochtones à négocier des projets et des accords de partenariat hautement techniques, et beaucoup d'entre elles n'ont pas les capacités juridiques, scientifiques et techniques nécessaires pour participer significativement à des consultations ou à des négociations avec des promoteurs industriels.

Les gens souhaitent pouvoir prendre des décisions éclairées. Quand on dispose d'une information claire, la collectivité peut décider si elle peut prendre en charge la participation à un grand projet.

Recommandation 4.1

Nous recommandons la création d'un « carrefour d'information » en ligne, accessible au public et indépendant, qui aiderait les collectivités autochtones à négocier avec les parties externes. L'information versée dans ce carrefour devrait être communiqué aux Autochtones, à l'industrie et aux gouvernements. Ce carrefour d'information devrait notamment comprendre :

- des renseignements sur les pratiques exemplaires (p. ex. modèles d'ententes et de protocoles de partenariat);
- des cartes sur l'utilisation traditionnelle du territoire;
- les types d'expertise nécessaires pour comprendre une occasion favorable;
- des données d'analyse des marchés et des produits émanant de Ressources naturelles Canada, d'Environnement Canada et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada;
- des possibilités de mentorat pour les entreprises, les individus et les leaders communautaires autochtones.

Nous constatons qu'un certain nombre de provinces, dont l'Alberta, la Saskatchewan et le Québec, désignent des fonds permettant aux collectivités autochtones de s'adjoindre des spécialistes juridiques et scientifiques externes durant le processus de mobilisation et de négociation, et ainsi de mener des négociations plus équitables avec les promoteurs industriels et de récolter les retombées économiques à long terme associées à l'exploitation des ressources naturelles.

Recommandation 4.2

Nous recommandons que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour faire en sorte que les collectivités autochtones aient accès à l'expertise nécessaire pour participer aux négociations, par la désignation de fonds, l'accès à une base de données d'experts, ou d'autres moyens.

« Il n'est pas possible d'adopter une approche unique compte tenu du large éventail de projets d'exploitation des ressources et du nombre de communautés Autochtones distinctes qui existent. »
- Conseil canadien des chefs d'entreprise, juillet 2012

Conclusion

L'accroissement de la participation des Premières Nations, des Inuit et des Métis aux grands projets est une des principales voies à suivre pour stimuler la croissance économique et l'autosuffisance des personnes, des entreprises et des collectivités autochtones. Dans cet esprit, le CNDEA recommande au gouvernement fédéral d'axer ses activités sur quatre secteurs prioritaires : la mise en lien avec l'industrie; la collaboration; le capital humain; le partage de l'information.

Le gouvernement du Canada devrait soutenir l'arrimage des collectivités autochtones avec l'industrie en établissant des mesures d'incitation et de soutien qui encourageraient les promoteurs des projets à intégrer la participation autochtone à leurs activités et à y intéresser financièrement les collectivités autochtones. Le gouvernement devrait également donner la priorité aux investissements infrastructurels qui contribueront à stimuler les possibilités commerciales à l'intérieur ou à proximité des collectivités autochtones.

Une collaboration entre Autochtones, gouvernements et promoteurs industriels est un préalable incontournable au succès de la participation des Autochtones aux grands projets. Le rôle du gouvernement du Canada est de mettre en place un cadre de collaboration clair et pertinent, qui soutiendra les intérêts des Autochtones. Il faudra pour ce faire mieux harmoniser les efforts de toutes les parties visées par l'obligation de consulter et s'assurer que les partenaires, soit l'industrie et les gouvernements provinciaux/territoriaux, connaissent leur obligation de consulter et sont en mesure de l'honorer.

Le gouvernement du Canada devrait également instaurer des mesures d'éducation et de formation pour mieux intégrer les Autochtones à la population active. Augmenter le nombre d'Autochtones prêts à travailler profite aussi bien aux Autochtones – qui améliorent leur autosuffisance – qu'aux promoteurs industriels – qui sont aux prises avec des pénuries de main d'œuvre.

Pour profiter pleinement des possibilités découlant des grands projets, les collectivités autochtones doivent rehausser leurs capacités administratives et leurs aptitudes à négocier des ententes de partenariat avec les promoteurs. Le gouvernement du Canada devrait appuyer les collectivités autochtones en veillant à ce qu'elles aient facilement accès à l'information pertinente (pratiques exemplaires tirées d'ententes intérieures, données commerciales, sources possibles de financement, etc.). En outre, les collectivités autochtones devraient avoir accès, partout au Canada, à une aide financière leur permettant de faire appel à des experts pour négocier avec l'industrie.

La stratégie et les recommandations mises de l'avant dans ce rapport représentent un premier pas dans la démarche entreprise par le Conseil national pour le développement économique des Autochtones afin de favoriser l'accroissement de la participation des Premières Nations, des Inuit et des Métis aux grands projets de mise en valeur des ressources naturelles. Dans notre Plan stratégique 2012-2015, « Augmenter la participation des Canadiens autochtones à de grands projets » figurait parmi nos principales priorités stratégiques des prochaines années.

Dans ce contexte, le Conseil continuera de travailler à repérer et à éliminer les autres obstacles particuliers qui empêchent ou entravent une pleine participation des Premières Nations, des Inuit et des Métis aux grands projets d'exploitation des ressources naturelles. Il intensifiera, avec d'autres grandes entreprises du secteur des ressources et des groupes autochtones, les efforts qu'il déploie pour trouver des façons d'accroître les partenariats entre les collectivités autochtones et l'industrie.

ANNEXE A – Liste des recommandations

Recommandation 1.1

Nous recommandons l'introduction d'un incitatif fiscal fédéral, rattaché comme condition d'admissibilité à un régime d'« avantages nets », qui encouragerait l'industrie à mettre à contribution les collectivités autochtones dans l'exploration ou la mise en valeur des ressources naturelles.

Les critères d'admissibilité à ce crédit fiscal devraient maximiser les niveaux d'emploi pour les Canadiens autochtones, établir des cibles de formation et d'apprentissage pour ces derniers, fixer des objectifs d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, plus important encore, encourager une participation des Autochtones au capital.

Recommandation 1.2

Nous recommandons que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les intervenants industriels et les organisations autochtones, établisse un instrument de garantie d'emprunt ou d'autres mesures de financement qui faciliteront la participation financière des collectivités autochtones aux projets de ressources naturelles.

Recommandation 1.3

Nous recommandons que le gouvernement du Canada donne la priorité au financement des infrastructures de base, pour favoriser la concrétisation des grands projets de ressources dans les collectivités autochtones ou à proximité.

En outre, les projets d'infrastructure réalisés au sein ou à proximité des collectivités autochtones devraient être assortis de mesures précises visant à faire profiter les collectivités autochtones des occasions d'emploi, d'approvisionnement et de marchés.

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le gouvernement fédéral s'efforce d'adopter un cadre clair de consultation, tel celui établi en vertu des ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, dans les futurs protocoles conclus entre les gouvernements et les groupes autochtones.

Nous recommandons également que les futures ententes de transfert des responsabilités territoriales se conforment aux dispositions de consultation fructueuses et efficaces qui figurent dans les ententes existantes protégées par la Constitution sur les revendications territoriales globales.

Recommandation 2.2

Nous recommandons que le gouvernement fédéral continue d'œuvrer à mieux sensibiliser et informer les fonctionnaires fédéraux sur l'obligation de consulter et d'accommoder. Cette formation devrait mieux faire connaître les protocoles d'entente qui existent entre les groupes autochtones et les gouvernements.

Nous recommandons également que le gouvernement fédéral offre ce type de formation aux promoteurs industriels.

Recommandation 3.1
Nous recommandons que les programmes d'éducation de la maternelle à la 12e année et les programmes d'études supérieures offerts aux Autochtones incorporent, lorsqu'il y a lieu, les compétences professionnelles et essentielles nécessaires à une participation à la population active et s'arriment davantage avec l'industrie locale, pour préparer les étudiants aux types d'emplois offerts.

Tous les jeunes qui souhaitent faire des études postsecondaires dans le secteur technique, géologique ou scientifique devraient bénéficier d'un financement et d'un soutien suffisants.

Recommandation 3.2
Nous recommandons que le gouvernement du Canada instaure un programme à grande échelle de formation et de certification qui favorise une participation accrue des Autochtones aux grands projets de développement des ressources naturelles.

Ce programme devrait encourager l'embauchage collectif d'individus issus provenant de la même collectivité (pour en faciliter l'intégration au milieu du travail), reposer sur une approche de collaboration avec les provinces/territoires et les promoteurs industriels, et être cofinancé par les gouvernements et l'industrie.

Recommandation 3.3
Nous recommandons que le gouvernement fédéral, lorsqu'il se charge de la remise en état d'un site minier, mette en œuvre des pratiques d'approvisionnement et d'emploi qui donnent la priorité aux entreprises et aux travailleurs autochtones.

Recommandation 4.1
Nous recommandons la création d'un « carrefour d'information » en ligne, accessible au public et indépendant, qui aiderait les collectivités autochtones à négocier avec les parties externes. L'information versée dans ce carrefour devrait être communiqué aux Autochtones, à l'industrie et aux gouvernements. Ce carrefour d'information devrait notamment comprendre :

- des renseignements sur les pratiques exemplaires (p. ex. modèles d'ententes et de protocoles de partenariat);
- des cartes sur l'utilisation traditionnelle du territoire;
- les types d'expertise nécessaires pour comprendre une occasion favorable;
- des données d'analyse des marchés et des produits émanant de Ressources naturelles Canada, d'Environnement Canada et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada;
- des possibilités de mentorat pour les entreprises, les individus et les leaders communautaires autochtones.

Recommandation 4.2
Nous recommandons que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour faire en sorte que les collectivités autochtones aient accès à l'expertise nécessaire pour participer aux négociations, par la désignation de fonds, l'accès à une base de données d'experts, ou d'autres moyens.

ANNEXE B – Organisations

Pour mieux éclairer les recommandations formulées dans le présent rapport, le CNDEA a rencontré un grand nombre de groupes autochtones, de promoteurs du secteur privé et de ministères et organismes de divers ordres de gouvernement.

Gouvernement fédéral

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
Agence canadienne d'évaluation environnementale
Agence canadienne de développement économique du Nord
Développement économique Canada pour les régions du Québec
Enterprise Cape Breton
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
Bureau de gestion des grands projets
Ressources naturelles Canada
Bureau de gestion des projets nordiques

Gouvernements provinciaux

Ministère des Ressources naturelles, gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Ministère des Richesses naturelles, gouvernement de l'Ontario

Collectivités/organisations autochtones

Conseil des ressources humaines autochtones
Aboriginal Pipeline Group
Unama'ki Benefits Office
Société Makivik
Nation des Métis de l'Ontario
Fonds de développement Métis Voyageur
Première Nation de Webequie
Société régionale Inuvialiut
Programme d'apprentissage en ligne Sunchild

Industrie privée

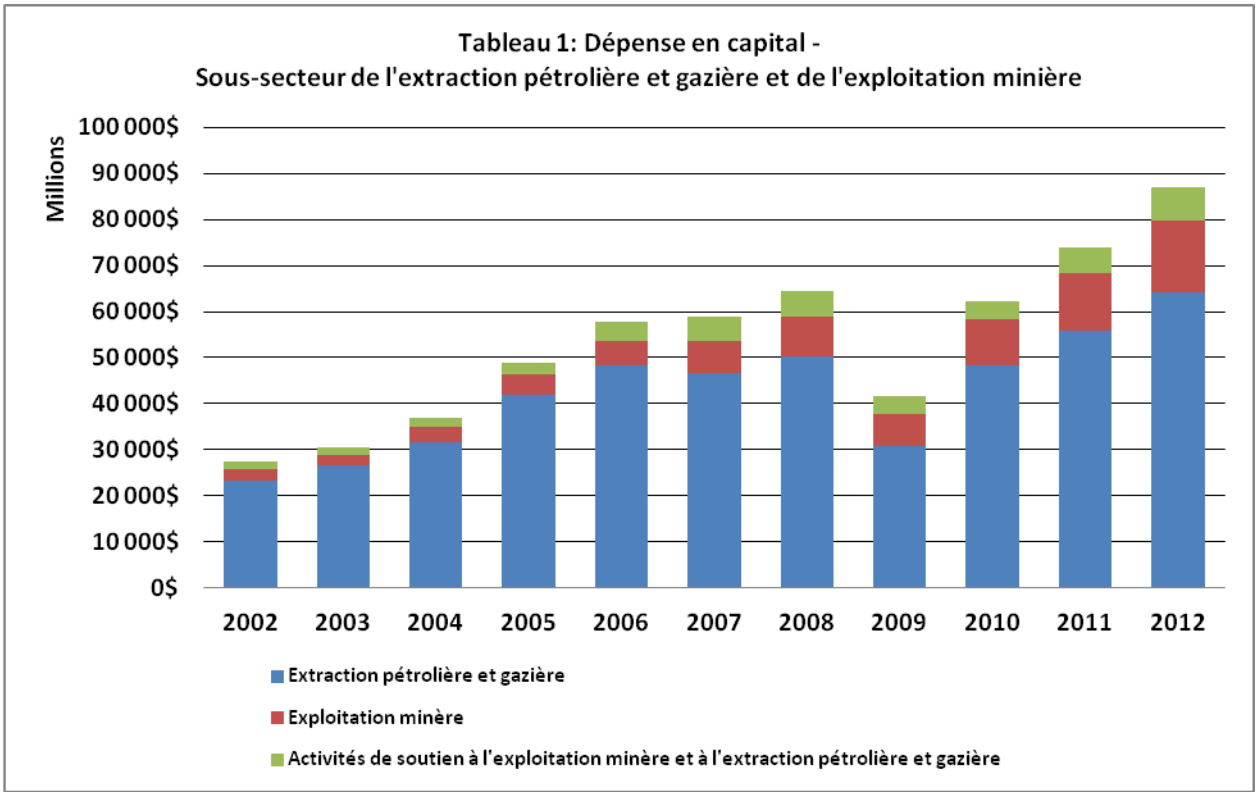
Noront Resources Limited
Xstrata Nickel
RioTinto Canada

ANNEXE C – Le Canada et l'économie des ressources naturelles

Le Canada est largement reconnu comme un des pays du globe les mieux pourvus en ressources naturelles. Le Canada possède 10 % des forêts mondiales et 42 % des forêts certifiées, il produit plus de 60 minéraux et métaux et occupe le peloton de tête dans la production de diamants, de nickel, de potasse, d'uranium et de zinc, et il occupe le troisième rang pour ses réserves prouvées de pétrole brut, avec plus de 27,6 milliards de mètres cubes. Collectivement, les ressources naturelles du Canada comptent pour 1,2 billion de dollars (15 %) de la richesse non financière du pays.

Les grands projets canadiens de ressources naturelles constituent de longue date une locomotive économique, qui crée des emplois et stimule le développement depuis des générations partout au pays. En 2011 uniquement, les secteurs de la forêt, des minéraux et des métaux et celui de l'énergie ont généré 15 % (ou 243 milliards de dollars) du produit intérieur brut (PIB) nominal du Canada, directement donné de l'emploi à près de 800 000 personnes et représenté 29 % des investissements en capitaux du Canada. Par leurs achats de biens et services, les secteurs de l'énergie, des minéraux et des métaux alimentent en partie le PIB d'autres secteurs (p. ex. construction, machinerie, services professionnels). La contribution indirecte du secteur des ressources naturelles aux autres secteurs économiques est évaluée à quelque 70 milliards de dollars, ou 4 % du PIB nominal, et environ 800 000 emplois.

L'importance des activités de développement des ressources pour l'économie canadienne devrait s'accroître encore. L'intensification de la demande internationale visant notre capital-ressource fait augmenter considérablement les investissements en capital réels et projetés dans les secteurs de l'extraction et de l'exploitation du pétrole et du gaz (tableau 1). Entre 2011 et 2012, les dépenses en capital dans le secteur pétrolier et gazier devraient croître de 14,8 % pour atteindre 64,1 milliards de dollars. Dans le secteur minier, elles devraient augmenter de 25 % et atteindre 15,7 milliards de dollars.



ANNEXE D – Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu – 1993

Chapitre 22 – RESSOURCES DU SOUS-SOL

22.1 Dispositions générales

22.1.1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre.

« mise en valeur » Étape qui suit la décision d'amorcer la production, mais qui précède le début de la production en tant que telle.

« production » Extraction et prise de possession des minéraux à des fins autres que les analyses et les essais.

22.1.2 Avant d'ouvrir des terres de la région visée par le règlement à l'exploration pétrolière et gazière, le gouvernement est tenu de notifier le Conseil tribal du Sahtu de son intention d'accorder à celui-ci l'occasion de lui présenter sa position sur la question – notamment sur les avantages et les autres conditions se rattachant à l'attribution des droits demandés – et, enfin, de tenir compte des positions exprimées.

22.1.3 Avant le début de toute activité d'exploration pétrolière et gazière, la personne qui propose d'exercer cette activité et le Conseil tribal du Sahtu doivent se consulter au sujet de l'exercice des droits d'exploration de cette personne et discuter des questions énumérées aux alinéas a) à h). Des consultations analogues doivent avoir lieu avant l'exercice, par un promoteur, de ses droits en matière de mise en valeur ou de production :

a) les répercussions sur l'environnement de l'activité concernée et les mesures d'atténuation;
b) les répercussions sur l'exploitation des ressources fauniques et les mesures d'atténuation;
c) l'emplacement des camps et des installations ainsi que les autres questions de planification propres au site concerné;
d) le maintien de l'ordre, notamment le contrôle de la consommation des drogues et de l'alcool;
e) les emplois, les occasions d'affaires et les marchés offerts aux participants, l'orientation et le counselling en matière de formation offerts aux employés qui sont des participants, les conditions de travail et d'emploi;
f) l'expansion ou la cessation des activités;
g) le processus en vue des consultations futures;
h) les autres questions d'importance pour les participants ou pour la personne concernée.

Ces consultations n'ont pas pour effet de créer d'autres obligations que celles prévues par la législation applicable.

22.1.4 Les personnes qui se proposent de chercher des minéraux – autres que du pétrole et du gaz – et qui doivent se procurer, à cette fin, un permis d'utilisation des terres ou un permis d'utilisation des eaux sont tenues de consulter le Conseil tribal du Sahtu conformément à l'article 22.1.3.

22.1.5 Des consultations analogues doivent avoir lieu avant l'exercice, par un promoteur, de son droit d'exécuter des activités de mise en valeur ou de production visant des minéraux autres que le pétrole et le gaz.

22.1.6 Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest inclut les participants à l'élaboration et à la mise en œuvre de tout Accord du Nord en matière de mise en valeur du pétrole et du gaz dans les Territoires du Nord-Ouest négocié conformément à l'entente habilitante du 5 septembre 1988, intervenue entre le Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ou de tout autre accord aux termes duquel la compétence à l'égard des minéraux est transférée du gouvernement du Canada à celui des Territoires du Nord-Ouest.

22.1.7 Le gouvernement convient de consulter le Conseil tribal du Sahtu relativement à tout projet de mesure législative – dans la mesure où ce projet touche seulement les Territoires du Nord-Ouest ou seulement le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest – qui, selon le cas :

a) régit l'exploration, la mise en valeur ou la production des ressources du sous-sol dans la région visée par le règlement;
b) établit des exigences applicables en vue de l'attribution des droits relatifs aux ressources du sous-sol dans la région visée par le règlement.

22.2 DISPOSITIONS TRANSITOIRES

22.2.1 a) Avant le transfert de compétence visé à l'article 22.1.6, quiconque projette d'exercer des activités d'exploration, de mise en valeur ou de production à l'égard du pétrole et du gaz dans les terres du Sahtu décrites à l'alinéa 19.1.2a) doit, outre les autres obligations relevant de la présente entente, soumettre un plan des avantages à l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

b) Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien peut exiger que le plan des avantages visé à l'alinéa a) comporte des dispositions visant à assurer l'accès aux occasions de formation et d'emploi, ainsi qu'à faciliter la participation, par les participants, la fourniture de biens et de services.

c) Quiconque projette d'exercer des activités d'exploration, de mise en valeur ou de production à l'égard du pétrole et du gaz dans les terres du Sahtu décrites à l'alinéa 19.1.2a) est tenu de consulter le Conseil tribal du Sahtu avant de soumettre le plan des avantages et lors de sa mise en œuvre.

22.2.2 Les obligations visées à l'article 22.2.1 demeurent en vigueur jusqu'à ce que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest édicte des mesures législatives touchant les avantages se rapportant à l'exploitation pétrolière et gazière dans les terres du Sahtu décrites à l'alinéa 19.1.2a).

22.2.3 Le gouvernement est tenu de consulter le Conseil tribal du Sahtu lors de la préparation des politiques et mesures législatives visant à mettre en œuvre l'article 22.2.1.