

SÉMINAIRE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES



Crédit photo : Thierry Rodon

10 au 15 septembre 2020

Mushuau-nipi



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	3
INTRODUCTION	5
MISE EN OEUVRE ET ENJEUX DES CAPACITÉS DES DEUX PARTIES	6
Le roulement de personnel	6
La capacité des communautés	6
Les besoins de communications.....	7
La capacité des minières	7
Le rôle de l'État	7
SUIVI ENVIRONNEMENTAL	8
EMPLOI ET FORMATION	9
ACCEPTABILITÉ SOCIALE ET CONSENTEMENT	11
Sur le caractère public des négociations	11
Qui doit être consulté et qui doit négocier	12
Comment évaluer un projet minier	13
UTILISATION DES REDEVANCES	14
SOUS-TRAITANCE	16
CONSULTATIONS	17
PARTENAIRES	18



Du 10 au 15 septembre 2020, le réseau MinErAL, conjointement avec des partenaires et des représentants autochtones, a tenu un séminaire au Mushuau-nipi, territoire ancestral situé au nord de Schefferville, sur la mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). Ces cinq jours de discussions ont permis d'aborder différents enjeux reliés à la mise en œuvre de ces ententes. Ce résumé met en lumière les problématiques, les questions et les pistes de solution discutées lors de cet événement.

Mise en œuvre et enjeux de capacités des deux parties

- Les communautés et les entreprises minières ont souvent des capacités limitées de mettre en œuvre les ententes dues à un manque de ressources financières et humaines.
- Le roulement de personnel fait perdre beaucoup de temps et d'expertise. Une suggestion est de créer des postes clés de coordination et de suivi de la mise en œuvre.
- Il manque aussi souvent de ressources humaines afin de bien épauler les différents comités et le conseil de bande.
- Les besoins en communication sont aussi importants. Un travail constant est nécessaire afin de s'assurer que la communauté continue de supporter le projet.

Suivi environnemental

- Les suivis environnementaux nécessitent l'embauche de gardiens du territoire avec une expertise reconnue. Il est suggéré que le Québec se dote d'une formation reconnue dans ce domaine.
- Pour l'entreprise, ses obligations envers les investisseurs et les gouvernements priment sur les ERAs. En ce sens, la pertinence des comités mis en place dans le cadre des ERAs dépend des personnes chargées de s'occuper de ces comités par la mine.

Emplois et formation

- Les cibles d'emplois autochtones établies dans les ERAs sont difficilement atteintes par les minières. Il pourrait être intéressant de négocier dans les ERAs des compensations lorsque les cibles ne sont pas atteintes.
- Deux des principaux enjeux liés à l'emploi minier autochtone sont l'accès à des postes de niveau supérieur et le taux de roulement important. Afin de contrer ces phénomènes, des personnes pourraient être embauchées pour faire le suivi des emplois autochtones et de mieux s'adapter aux temporalités autochtones (période chasse etc...).
- Les formations offertes devraient aller au-delà des emplois miniers et viser l'augmentation générale des capacités de la communauté. Cette mesure permettrait d'augmenter le nombre de personnes pouvant occuper des postes de haut niveau et aiderait au développement de la communauté au-delà de la vie de la mine.

Acceptabilité sociale et consentement

- Il y a souvent un manque d'acceptabilité des ERAs dans les communautés. Le manque de transparence du processus est une des causes souvent mises de l'avant.
 - La négociation publique des ERAs pourrait permettre une plus grande transparence et donc une plus grande acceptabilité des ententes par les communautés.
 - Comme cela pourrait être difficile à mettre en œuvre, il faudrait à tout le moins que tous les groupes soient représentés lors des négociations (femmes, aînés, jeunes, chasseurs etc.).
 - Cet élargissement de la négociation des ERAs au plus grand nombre pourrait permettre de limiter les divisions communautaires.
- Il serait judicieux que les nations coordonnent les négociations. Toutefois, le pouvoir de décision, suite aux négociations, devrait revenir à chaque communauté.
- Il n'existe pas de grille unique pour évaluer un projet et pour statuer si les avantages dépassent les inconvénients. Par la mise en place d'un processus d'évaluation des impacts propre à la communauté, celle-ci peut imposer sa propre grille d'évaluation et obtenir le consentement de la communauté au projet préalablement à la signature d'une entente.



Utilisation des redevances

- Il semble préférable d'investir les redevances dans des fonds fiduciaires, des infrastructures ou des services à la population plutôt que de les redistribuer aux individus.
 - Toutefois, l'entretien des infrastructures comporte un coût que les communautés peuvent avoir de la difficulté à assumer dans le futur.
 - L'investissement dans les services publics n'est pas une stratégie durable.
 - Il est souvent difficile d'investir les redevances dans des fonds fiduciaires alors que les besoins immédiats dans la communauté sont très importants.
- Il est important que ceux qui gèrent les redevances développent une stratégie à long terme afin d'assurer le développement durable de la communauté au-delà de la vie de la mine.
- Le gouvernement peut décider de diminuer ses contributions financières aux communautés lorsque ces dernières reçoivent des redevances importantes. En ce sens, il est important que les sommes reçues restent confidentielles.
- Il serait important de mettre en place des mécanismes de collaboration interne entre les nations et les communautés autochtones afin d'aider à la mise en place de meilleures pratiques.

Sous-traitance

- La taille des contrats est souvent un élément qui pénalise les entreprises autochtones. De même, le processus de soumission, souvent en ligne, empêche certaines entreprises en région éloignée de bien participer au processus.
- Il a été rapporté que des entreprises paient souvent les sous-traitants autochtones en retard. Pour contrer ce phénomène, des garanties pourraient être incluses à même l'ERA.

Consultations

- Les demandes de consultations sont nombreuses et il est difficile pour les communautés de répondre à toutes les demandes dans les temps impartis.
- Au Québec, le guide intérimaire de consultation n'a pas été mis à jour depuis des années, et chaque ministère a adopté ses propres façons de faire.

Introduction

Du 10 au 15 septembre 2020, le réseau MinErAL, conjointement avec des partenaires et des représentants autochtones, a tenu un séminaire au Mushuau-nipi, territoire ancestral situé au nord de Schefferville, sur la mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). L'atelier s'est tenu en respectant les directives de la santé publique. Il a réuni des membres des communautés innues et naskapiés, des représentants d'organismes autochtones et d'organismes miniers ainsi que des chercheurs et des étudiants en science politique et en droit. Les participants ont convenu de discuter sous la règle du Chatham House. Ce résumé fait la synthèse des principaux éléments discutés sans identifier les personnes qui les ont exprimés ou leur affiliation.



Crédit photo : Sabrina Bourgeois

Mise en oeuvre et enjeux des capacités des deux parties

La question de la capacité des communautés et des compagnies minières à mettre en œuvre les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) a été longuement discutée par les participants.

Le roulement de personnel

La mise en œuvre des ententes nécessite des négociations et un suivi continu qui peuvent être limités par le roulement du personnel ou le manque de ressources humaines ou financières tant du côté de la communauté autochtone que de l'entreprise minière. Ainsi, les ententes sont négociées confidentiellement et principalement par des avocats, mais elles sont mises en œuvre par d'autres personnes. Il est alors facile de perdre l'esprit de ce qui a été négocié. Il arrive aussi souvent que les chefs, les leaders de la communauté et les représentants de l'entreprise changent. De plus, le taux de roulement des représentants au sein des comités de suivis est important, ce qui fait perdre beaucoup de temps. Des points doivent être renégociés à cause du changement du personnel, de l'expertise se perd et des clauses de l'entente sont réinterprétées.

Parallèlement, il peut arriver que des liens se créent entre les membres de ces comités ou lors des négociations, ce qui peut favoriser de nouveaux ponts entre les communautés et les entreprises et peut aussi être un élément facilitateur de la mise en place de ces ententes.

Il est donc important de pouvoir assurer une continuité tout au long du processus de la négociation à la mise en œuvre. Une suggestion est d'ailleurs d'impliquer les gens qui seront responsables de la mise en œuvre dès le début des négociations afin qu'ils participent à l'ensemble du processus. Des postes clés peuvent être créés afin d'assurer cette continuité. Ainsi, dans les cas de Voisey's Bay et d'Opinaca (Newmont) entre autres, une personne est responsable de faire le suivi de la mise en œuvre de l'ERA («IBA Enforcer»). Il s'agit d'un poste clé qui permet le suivi efficace de la mise en œuvre par les communautés.

La capacité des communautés

Il a été rapporté qu'il manque souvent de ressources humaines afin de bien épauler les différents comités mis en place suite à la signature des ERAs. Ainsi, si beaucoup de personnes siègent au sein de comités de suivi et qu'ils ont une expertise reconnue, les comités auraient besoin d'une équipe formée afin de mettre en application leurs décisions et faire le suivi auprès de l'entreprise minière. Il en va de même des conseils de bande dont le personnel administratif est souvent limité, ce faisant chaque changement dans des postes administratifs ou électifs entraîne une perte de savoir et d'expertise importante.

En ce sens, la signature des ERAs n'est pas à elle seule un gage de succès. Il faut également travailler au renforcement des capacités locales afin de voir à ce que ces ententes soient effectivement mises en place. L'un des enjeux soulevés est justement que ce «renforcement des capacités locales», compris de manière générale et non seulement en termes de compétences dans le domaine minier, n'est généralement pas inclus dans l'ERA. Présentement, les communautés sont souvent surchargées et n'ont pas les ressources humaines et financières pour bien suivre chacune des ententes et des comités et pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de chacune. Une nouvelle approche devrait être adoptée afin de répondre à ces besoins.

Les besoins de communications

La communauté a également la responsabilité de communiquer efficacement et de manière continue ses besoins et ses demandes à la compagnie minière. Elle doit établir un bon dialogue et informer la minière. Elle ne peut assumer que celle-ci connaît les besoins de la communauté. Inversement, un travail constant d'information est nécessaire afin de s'assurer que la communauté soit au courant des développements et qu'elle continue de supporter le projet minier.

La capacité des minières

L'entreprise minière peut également avoir une capacité limitée à mettre en œuvre l'ERA. Non seulement ses ressources financières peuvent être limitées, mais face aux limites de l'encadrement légal ainsi qu'à l'absence de contraintes ou d'indicateurs précis à respecter dans ces ententes, l'entreprise ne priorisera pas nécessairement la mise en œuvre de l'ERA face à d'autres obligations légales. Il a été soulevé, que la mise en œuvre de l'ERA n'est pas toujours une priorité pour les entreprises, en particulier si celles-ci sont sous pression. Ainsi, bien que la signature d'une ERA soit devenue la norme dans l'industrie, que ce soit lors de l'établissement d'une nouvelle mine ou lors de la modification ou de l'agrandissement d'une mine existante, l'entreprise n'est liée à aucune réglementation gouvernementale dictant la négociation et la mise en œuvre de l'ERA, contrairement, par exemple, à ses obligations en matière environnementale et financière. En ce sens, la mise en œuvre d'une entente peut dépendre davantage du bon vouloir de l'entreprise qui va juger de son importance et de sa priorité.

Il a été rapporté, par exemple, que l'ERA peut être considéré par l'entreprise comme une forme de consentement au début d'un projet. Il s'agit d'un contrat dont plusieurs clauses ne comportent pas une obligation de résultat. L'esprit correspond plus à des efforts raisonnables afin d'atteindre les cibles. De même, les obligations de résultats liés à certaines de l'ERA ne garantissent pas que la minière rencontrera les objectifs. Ainsi, bien qu'elles essaient de respecter leurs engagements, les conséquences pour le promoteur de ne pas respecter l'ERA sont souvent évalués afin de déterminer s'il est moins « coûteux » de ne pas respecter leurs engagements en cas de problème. S'il y a un litige entre les parties, des clauses d'arbitrage sont généralement prévues dans l'ERA. En fait, il a été soulevé que les minières ne voudraient pas aller devant un juge où ils pourraient se faire imposer, publiquement, des conditions.

Le rôle de l'État

L'ERA est souvent d'ailleurs dans les premiers éléments que l'entreprise arrêtera de respecter lorsqu'elle se trouve en difficulté. Sans que les gouvernements interviennent lors de la négociation, il a été mentionné qu'il serait nécessaire que les gouvernements légifèrent de manière à ce que les ERA deviennent obligatoires et ne dépendent plus seulement du bon vouloir de l'entreprise et des individus qui s'y trouvent.

Les entreprises sont et doivent continuer d'être conscientisées à l'importance de ces ententes non seulement pour les communautés, mais pour le bon développement de l'entreprise. La mine doit voir ces mesures, telle l'embauche de gardien du territoire, non comme un coût, mais également comme quelque chose de bénéfique et profitable pour la mine. Non seulement les gardiens aident à prévenir des problèmes environnementaux, mais ils sont également des experts qui, une fois formés, peuvent représenter leur communauté sur différents comités. Ce faisant, l'embauche et la formation de gardiens du territoire diminuent la fatigue de la communauté qui compte maintenant sur un plus grand nombre d'experts pour la représenter. Une nation forte qui compte sur des experts et qui s'affirme est un gain pour la minière et la stabilité du projet.

Suivi environnemental

Un des enjeux de la mise en œuvre est le suivi environnemental. Dans l'ERA, les communautés peuvent négocier des clauses renforçant le suivi environnemental. Ainsi, dans l'ERA négociée dans le cadre de la mine de Voisey's Bay, la mine finançait la formation et l'embauche de gardiens du territoire. Or, afin de s'assurer de l'embauche de personnel et de la mise en place d'un plan de protection, les leaders politiques ont joué un rôle important. De même, la qualité des individus qui occupent les postes de gardien permet une protection effective du territoire. Ils ont entre autres permis à la mine d'éviter un déversement majeur et donc des amendes importantes. En ce sens, une formation reconnue, tel un certificat, devrait pouvoir être donnée au Québec. Cette formation aiderait à la reconnaissance de l'expertise autochtone. Sans cette reconnaissance et cette compétence reconnue par le domaine académique, il est facile pour le gouvernement et les entreprises de délégitimer l'expertise et le savoir autochtone.

De même, pour l'entreprise, ses obligations environnementales priment sur ces obligations liées à l'ERA. En ce sens, les comités de suivi environnementaux sont la priorité et la pertinence des comités mis en place dans le cadre des ERAs dépend des personnes chargées de s'occuper de ces comités par la mine. Il pourrait être intéressant de considérer l'ajout de clauses de compensation financières si la compagnie ne rencontre pas ses engagements.

Liée à la question environnementale est celle de l'identité. Comment être Innu dans un contexte minier?



Emplois et formation

Les ERA contiennent, pour la très vaste majorité, des cibles d'emplois autochtones que la minière doit essayer d'atteindre. Il est important de mentionner que ce ne sont pas des quotas, mais bien des cibles et que dans la majorité des cas la mine ne subit aucune pénalité si elle n'atteint pas ces cibles. Il a été mentionné que l'aluminerie Alouette fait toutefois exception, puisqu'elle doit payer des pénalités si les cibles en terme de création d'emploi en transformation ne sont pas atteintes. C'est un modèle qui semblait intéressant lors des discussions puisqu'il est souvent difficile de rencontrer les cibles d'embauche.

Un des principaux enjeux liés à l'emploi minier autochtone est l'accès à des postes de niveau supérieur. Il a été rapporté que plusieurs minières peinent à atteindre leur cible d'emploi autochtone et les postes pourvus sont souvent ceux qui requièrent le moins de qualifications, tels des emplois de service. Les emplois spécialisés sont encore occupés en grande proportion par des non-autochtones.

Le taux de roulement est également très important parmi les employés autochtones, ceci s'explique en partie par le fait que les postes occupés sont peu spécialisés. Il a été rapporté que la culture au sein de certaines entreprises peut encore être empreinte de racisme et de discrimination, ce qui ne facilite pas la rétention et l'avancement au sein de l'entreprise. De la formation, du mentorat et de la sensibilisation doivent être faits au sein de l'entreprise afin de changer cette situation. En même temps, il pourrait être souhaitable de mettre plusieurs autochtones dans les mêmes équipes. Il a été rapporté que cet élément pourrait améliorer l'expérience de travail des employés autochtones.

Finalement, les emplois ne sont souvent pas adaptés à la culture autochtone. Il est possible de penser, par exemple, que l'octroi de vacances pour les périodes de chasse à l'orignal et à l'oisie permettrait d'accommoder plusieurs travailleurs et aiderait à la rétention d'emplois autochtones. Il a été soulevé que des conditions de travail permettant de maintenir une économie mixte, tel que présenté dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, pourraient être favorisées (revenu de la mine/ retour sur le territoire et vice versa). Il est difficile toutefois de convaincre une entreprise privée de donner de telles conditions, surtout en contexte syndical, alors qu'il s'agit d'une minorité de leurs employés qui bénéficieraient d'une telle mesure. Il semble y avoir un souci d'équité entre les emplois autochtones et non-autochtone qui, en fait, est défavorable aux employés autochtones.

Il a aussi été soulevé qu'il n'existe pas toujours un programme d'employabilité autochtone, ce qui serait un facteur handicapant supplémentaire. Dans le même sens, lorsque les ERA incluent des clauses afin que des programmes d'aide à l'emploi et à la formation soient mis en place, elles ont souvent un succès mitigé. Il est recommandé que des personnes soient embauchées pour faire le suivi du taux d'emploi et de la formation octroyés et plus de formation doit être offerte au sein des communautés.

Même si elles n'atteignent pas leur cible d'emploi, les entreprises ne veulent pas faire de compromis sur les compétences à l'embauche. La majorité des entreprises minières discutées aurait des clauses d'embauche prioritaire des Autochtones à compétence égale. Il a été soulevé que les syndicats peuvent également être un frein à l'embauche. Ils doivent être conscientisés et faire partie de la solution. Le syndicat des métallos, entre autres, a un plan et une politique d'embauche afin de favoriser l'emploi autochtone.

Au regard de ces enjeux, il est possible de se demander si les objectifs d'embauche sont la meilleure manière de contribuer à l'emploi autochtone au sein des ERA. Les ERA devraient peut-être se concentrer sur la rétention et la qualité de l'emploi plutôt que sur les cibles fixes. Les minières pourraient offrir des compensations, plutôt que des pénalités, lorsque les cibles ne sont pas atteintes. Ces compensations pourraient prendre la forme de fonds

de formation pour les communautés et devraient également être incluses dans les ERA. Il a été soulevé lors des discussions qu'il faut d'ailleurs garder à l'esprit que les mines ont une durée de vie. Les communautés doivent se préparer. Les formations offertes doivent aller au-delà des emplois miniers et viser l'augmentation générale des capacités de la communauté. On peut penser, par exemple, à la minière Rio Tinto, qui donne de l'aide aux devoirs pour les jeunes au secondaire. La compagnie Nouveau Monde Graphite, pour sa part, a mis en place un programme de formation à compétences transversales. Ces mesures, bien que ne ciblant pas exclusivement le domaine minier, sont donc bénéfiques pour les communautés, en augmentant les compétences générales de la population qui pourra occuper différents postes de haut niveau dans la communauté, mais également pour la minière qui, sur le long terme, pourra compter sur un plus grand bassin de personnes compétentes pour l'embauche. Ces mesures aident aussi au développement de la communauté au-delà de la vie de la mine.

Bien qu'il serait généralement positif que la mine finance la formation générale, il convient de souligner que cet élément est la responsabilité des gouvernements. Il a été mentionné par des participants qu'étant donné le partage des compétences entre le gouvernement du Québec (éducation) et le gouvernement fédéral (relations autochtones), il est difficile de convaincre les gouvernements de s'impliquer. Il est pourtant de leur devoir d'octroyer un financement adéquat pour l'éducation et la formation. Les gouvernements devraient donc également s'impliquer, au côté des minières, dans la mise en place de telles formations. Par exemple, au Cégep de Sept-Îles, des compagnies minières se sont associées au Cégep pour bâtir des cours sur mesure.



Acceptabilité sociale et consentement

Sur le caractère public des négociations

Il est important de mentionner que le consentement à un projet est différent de l'acceptabilité sociale d'un projet. Le consentement préalable, libre et éclairé fait référence au pouvoir politique des Autochtones. Il renvoie au concept d'autodétermination. En ce sens, il est différent de l'acceptabilité sociale qui correspond au caractère acceptable ou non d'un projet dans une population donnée.

Il a été soulevé qu'un enjeu récurrent est d'obtenir l'acceptabilité des communautés aux ERA. Ceci peut s'expliquer en partie par le manque de transparence du processus alors que les négociations se déroulent généralement entre avocats, impliquant un très petit nombre de personnes de la communauté. Les négociations sont généralement privées et peu d'information est divulguée à la communauté avant la signature de l'entente. De plus, l'ERA n'est souvent que partiellement accessible même lors de consultations publiques ou de référendum; souvent seul un court résumé sans les clauses financières est disponible pour la communauté. Chaque communauté peut avoir un processus de décision différent.

Une exception notable est celle des deux ERAs signées dans le cadre de la mine de Voisey's Bay. Les Innus et les Inuits avaient alors créé un rapport de force important en rendant le développement de la mine conditionnel à la signature d'une entente de revendication territoriale. Ce faisant, afin de s'assurer l'acceptabilité de l'entente, les négociations entourant l'ERA avaient été davantage publicisées et avaient donné lieu à la tenue d'un référendum.

Les participants, lors des discussions, se sont donc demandé si la tenue de négociations publiques aiderait à obtenir l'acceptabilité sociale aux projets ainsi qu'aux ententes. Des négociations publiques aideraient à changer les rapports de force entre la mine et la communauté, en augmentant l'implication de la communauté et donc la pression publique lors des négociations. Si la communauté est impliquée dès le départ, il devient plus facile d'impliquer une plus grande part de la communauté, non seulement les professionnels spécialisés dans le domaine. La population a alors une plus grande connaissance du processus et de l'entente. En ce sens, les réseaux sociaux peuvent être un outil lors des négociations et des consultations publiques, comme elles peuvent nuire à celles-ci. Ils ont l'avantage de permettre de rendre plus accessible l'information et elles augmentent l'accès et la transparence des processus de négociations, ce qui peut permettre une plus grande participation citoyenne et faciliterait ainsi l'acceptabilité sociale. Toutefois, les réseaux sociaux peuvent également renforcer la désinformation. Il a été soulevé qu'il y a toujours des membres de la communauté qui ont tendance à être contre le développement et peuvent polariser les discussions.

Toutefois, pour que les négociations soient publiques, il a été souligné que les leaders locaux doivent assumer leur responsabilité et tenter de créer un consensus. La division au sein de la communauté pourrait tourner à l'avantage de la compagnie minière et créer des conflits au sein de la communauté. Il est possible de prendre exemple de la nation crie, où le processus de consultation des communautés par le Gouvernement crie, dans le cadre de la signature d'entente, est défini par le Gouvernement de la nation crie. Les consultations se font avec les communautés avant les négociations avec les minières. Le Gouvernement Crie peut alors apparaître uni lors des négociations avec l'entreprise minière puisqu'ils ont des processus et des mécanismes internes qui permettent un échange d'information entre les communautés et le gouvernement de la nation. Dans le cas de la mine d'uranium Matoush, les critiques sont venues de la communauté de Mistissini et ont été relayées par le Grand Conseil par exemple.

Une autre façon d'améliorer l'acceptabilité sociale d'une ERA serait d'inclure des utilisateurs du territoire, des aînés, des jeunes et des femmes dans les équipes de négociation de l'ERA. Cela permettrait aussi de mieux prendre en compte les besoins de l'ensemble de la communauté.

Enfin, les conseils doivent informer adéquatement la population et avoir les ressources nécessaires pour le faire. Ainsi, la notion de consentement éclairé est difficile à obtenir, puisque les décisions sont toujours prises dans des conditions imparfaites et les ressources sont limitées, ce qui nuit à la capacité du conseil d'informer adéquatement la communauté. La notion de capacité et d'expertise de la communauté tant au niveau de la négociation que de l'information à la communauté et du suivi devient importante. Beaucoup de communautés doivent avoir recours à des firmes de consultants externes lors des négociations. De même, les négociations sur les aspects financiers de l'ERA peuvent devenir difficiles à discuter publiquement.

Qui doit être consulté et qui doit négocier

Une autre question majeure en ce qui a trait à l'acceptabilité et au consentement des projets miniers est de savoir qui est consulté et dédommagé lors de leur développement. Les ERAs sont souvent acceptées par le conseil de bande. Toutefois, une pratique courante, particulièrement en foresterie et chez Hydro-Québec, est de segmenter la consultation, de consulter et d'indemniser de manière particulière les familles qui ont un territoire de chasse directement impacté par le projet. Les autres membres de la communauté sont considérés comme n'étant pas impactés. Or, ceci est particulièrement inéquitable pour ces dernières et cette situation a pour effet de créer de la division au sein des communautés.

Même lorsque l'ERA est acceptée par le conseil, son accord n'assure pas l'acceptabilité sociale du projet qui peut toujours être critiqué ou rejeté par la communauté. La légitimité des conseils de bande a été soulevée lors des discussions. Ils sont mis en œuvre par la Loi sur les Indiens. La gouvernance de certaines nations, les Innus par exemple, n'était traditionnellement pas structurée de cette façon, ce qui peut engendrer un malaise, encore aujourd'hui, à reconnaître les structures de gouvernance et les processus qui y sont associés.

Parallèlement, ceux n'ayant pas de territoire de chasse ou de réserve à castor dépendent du Conseil pour défendre leur intérêt, car ils n'ont pas de territoire particulier à revendiquer. Aussi, même lorsqu'il y a consultation ou référendum organisé par le conseil, celui-ci peut orienter les discussions, ce qui entraîne un biais dans la prise de décision et limite la possibilité d'un consentement éclairé. Des négociations publiques, des consultations et de l'information accessible peuvent contrer ce biais.

De même, dépendant des communautés, la définition de qui est membre de la communauté varie. Ces définitions permettent à la communauté de grandir et, via les programmes d'aides aux chasseurs et pêcheurs, de mieux occuper leur territoire.

On peut également se demander si les ERAs ne devraient pas être davantage négociées au niveau des nations autochtones plutôt que des communautés. Ainsi, le projet de Gazoduq GNL Québec aura un impact sur huit communautés et trois nations autochtones. Bien que le consensus soit difficile, il est important que les communautés regardent le projet dans l'ensemble et non seulement les impacts particuliers pour leur communauté. Ainsi, si seulement une communauté sur les huit refuse le projet, ce dernier pourrait aller de l'avant tout de même, il est donc important que les communautés dialoguent et échangent de l'information entre elles. Dans le cas du Gazoduq GNL, la coordination des communautés et nations a un été un processus long qui a demandé plus d'un an de travail et la formation de deux comités, un politique et un environnemental. Il est important de mentionner que le pouvoir de décision n'était pas délégué à ces comités, il revenait plutôt à chaque communauté de donner son consentement au projet.

Le rôle et la représentativité des organismes autochtones régionaux nationaux et provinciaux, tels l'APNQL, peuvent également être questionnés. Ils n'ont pas de reconnaissance dans les lois fédérales ou provinciales et des questions de légitimité sont souvent soulevées par les nations qui en sont membres et l'unité est difficile à maintenir au sein de ces grands organismes.

Cette question sur qui doit être consulté et qui a la légitimité pour signer une entente est également importante pour l'industrie qui souhaite assurer l'acceptabilité de son projet. L'exemple de la contestation des chefs héréditaires Wet'suwet'en à la construction d'un gazoduc sur leur territoire montre l'importance tant pour la communauté que pour l'industrie et les gouvernements de s'assurer d'avoir le consentement de l'ensemble des leaders des communautés concernées et non seulement des dirigeants reconnus par le système canadien. De même, le jugement dans le cadre du projet Matoush stipule que le ministre doit prendre en compte l'acceptabilité sociale des projets, son pouvoir discrétionnaire reste cependant important.

Un travail important doit également être fait auprès de la population québécoise qui gagne à ce que les nations autochtones soient plus fortes. Toutefois, la peur du droit de veto est souvent utilisée pour disqualifier les revendications autochtones en matière de consentement. Un travail d'éducation doit donc être fait.

Finalement, le consentement de la communauté doit être constamment renouvelé lors de la mise en œuvre de l'ERA. Afin de renouveler le consentement, la communauté doit continuer d'être informée et les comités de suivi devraient inclure des utilisateurs du territoire, des aînés, des jeunes et des femmes.

Comment évaluer un projet minier

Une question majeure qui ressort est également de savoir comment pondérer et évaluer les différents impacts du projet et comment s'assurer de faire respecter cette pondération. Lorsqu'on évalue l'impact des projets avant que la communauté ne donne son consentement, il est difficile de pondérer les critères tels les gains financiers et les impacts environnementaux. Il faut trouver un équilibre entre la création d'emploi et la culture, sans oublier l'environnement. Il n'existe pas une grille unique pour évaluer un projet et pour statuer si, par exemple, les gains financiers sont plus importants que les impacts environnementaux. Cette grille, ce pointage, va varier selon les acteurs impliqués dans la communauté. Les avocats vont accorder de l'importance à certains éléments, les aînés, les jeunes et les utilisateurs du territoire vont voir le projet différemment et les femmes également.

Par exemple, l'héritage minier peut jouer un rôle important dans l'acceptabilité sociale d'un projet. Avec la fermeture de la mine d'IOC à Schefferville en 1982, la ville s'est transformée en ville fantôme. Plusieurs bâtiments y ont été détruits, il n'y avait plus d'emploi et aucune réhabilitation des sites miniers. La région vit encore les conséquences environnementales et sociales de cette fermeture, ce qui rend les communautés plus réticentes à de nouveaux développements, mais en même temps les emplois et retombées économiques des développements miniers peuvent sembler importants pour la vitalité des communautés. Cet historique joue un rôle dans la manière dont la communauté évalue les impacts de nouveaux projets miniers.

Par la mise en place d'un processus propre à la communauté, celle-ci peut imposer sa propre grille d'évaluation et obtenir le consentement de la communauté au projet. Ainsi, le processus d'évaluation environnementale n'est souvent pas vu comme une manière d'obtenir le consentement des communautés. Toutefois, le cas de la nation Squamish fait exception à la règle. Ils ont été capables d'imposer à la minière, et par ricochet aux gouvernements, leur propre processus d'évaluation environnementale qui était conditionnel à la signature d'une ERA. Ils ont pu ainsi imposer leurs propres critères d'évaluation et la communauté s'est approprié le processus, en participant à leur évaluation environnementale. On peut parler dans ce cas d'un consentement éclairé. Les nations et organismes autochtones du Québec gagneraient à s'inspirer et à échanger davantage avec les nations de la Colombie-Britannique sur cet enjeu.

Utilisation des redevances

La Chaire de recherche sur le développement durable du Nord a mené une enquête sur l'utilisation des redevances par les communautés autochtones. L'étude visait à mieux connaître comment les redevances étaient gérées et redistribuées, ceci afin de pouvoir mettre en place des pratiques plus durables pour l'utilisation des redevances. 18 communautés ont participé à l'enquête.

La littérature montre notamment qu'aux États-Unis, là où il y a des casinos autochtones, les revenus qu'ils génèrent n'ont pas enrichi les communautés. Ces dernières sont d'ailleurs généralement plus pauvres que les communautés n'ayant pas de casino.

L'enquête a aussi montré que parmi les 18 communautés interrogées, 88% dépensaient une partie ou la totalité de leurs redevances dans les services à la communauté; 55% déposaient une partie ou la totalité de leurs redevances dans des fonds fiduciaires; 33% les dépensaient dans des infrastructures et pour 22% d'entre elles une partie ou la totalité étaient octroyées sous forme de paiement direct aux bénéficiaires de l'ERA. Il s'agit de la manière la moins durable pour la communauté pour dépenser ses fonds. Il a été soulevé lors des discussions que de retourner de l'argent aux membres des communautés sous forme de chèques n'était pas souhaitable. La création de programmes de services est favorisée à cause des impacts plus durables sur la communauté. On peut également investir dans les infrastructures. Toutefois, l'entretien de ces infrastructures par la suite comporte un coût que les communautés ont de la difficulté à assumer par la suite. De même, pour les communautés plus pauvres, il est très difficile de placer l'argent dans des fonds réservés, car les besoins immédiats sont trop importants.

Ces statistiques montrent également que bien que les ERA ne devraient pas être utilisés pour payer des services communautaires, puisqu'il s'agit de la responsabilité des gouvernements, les besoins sont si grands que la majorité des communautés interrogées décide d'y dépenser leurs redevances. Lorsque l'on regarde dans quel type de service étaient dépensées les redevances, la vaste majorité a identifié l'éducation et la formation comme un des secteurs financés par les redevances. D'autres secteurs ont également été identifiés: le développement d'entreprises (33%); la culture (33%); le logement (22%); l'environnement (22%) et les services médicaux (11%). Il a été soulevé que la rente minière, en fait, remplace l'État dans certaines communautés. L'un des enjeux est d'ailleurs que le financement octroyé par l'État ne correspond pas aux besoins.

Au niveau de la gestion des revenus, pour la grande majorité (15/18), les revenus étaient gérés par le conseil de bande; alors que pour seulement 3 communautés, les revenus étaient gérés par une tierce partie. L'avantage d'une gestion par une tierce partie est qu'elle isole la gestion des fonds des ingérences politiques et assure ainsi une meilleure gestion.

Lorsque les fonds sont gérés par le conseil, il est important que ce dernier ait une stratégie à long terme et ne tente pas seulement de répondre aux besoins immédiats de la communauté. Toutefois, leur rôle au sein de celle-ci fait qu'il est généralement difficile pour les membres du conseil d'ignorer les demandes et les besoins immédiats de leurs citoyens.

Une des raisons qui explique que les montants obtenus par les communautés soient souvent confidentiels est que celles-ci craignent que la divulgation de ces montants affecte les sommes qu'elles reçoivent du gouvernement. Cette situation s'est déjà vue par le passé alors que l'argent fédéral devant aller à la communauté pour certains services a été diminué suite à la réception de redevances. Elles étaient alors considérées comme des revenus autonomes qui peuvent avoir pour effet de diminuer les contributions fédérales. Au Nunavut, l'entente sur les revendications territoriales stipule que les Inuits peuvent percevoir des redevances, mais jusqu'à concurrence du même niveau de vie que le reste des Canadiens. Pour le gouvernement, les redevances semblent donc souvent

perçues comme une baisse des revenus pour l'État puisque ces sommes sont prélevées à même les profits de l'entreprise, ce qui diminue d'autant l'impôt qu'elle verse au gouvernement. Or, pour les communautés, les redevances permettent plutôt de compenser les impacts miniers qui sont plus grands pour ces communautés que pour le reste du Canada. En ce sens, en 2016, la loi sur la transparence dans le secteur minier a été mal accueillie par les communautés puisqu'elle obligeait ces dernières à divulguer les sommes versées en redevances aux communautés. Pour les communautés autochtones, cette loi était perçue comme un signal par le gouvernement que les communautés autochtones ne pouvaient avoir droit à une indépendance financière. L'APNQL a ainsi demandé un engagement du gouvernement fédéral pour que les sommes octroyées par le gouvernement ne soient pas affectées par ces nouvelles informations. Toutefois, puisqu'il s'agit seulement d'un engagement, le gouvernement peut très bien changer d'avis suite à de nouvelles élections.

Inversement, il serait important de mettre en place des mécanismes de collaboration interne afin d'informer les autres nations autochtones des négociations et des ERA en cours, ce qui aiderait à la mise en place de meilleures pratiques. L'IDDPNQL a bâti au fil des années un lien de confiance avec les communautés. Sa banque confidentielle d'ERA lui permet d'aider les communautés dans leurs négociations. Toutefois, l'organisme ne permet pas pour l'instant les échanges internes, entre les nations. Ces échanges sont appelés à se développer dans les années à venir, tel que le laisse présager la récente entente Crie-Innu¹. Les autres acteurs du milieu, telles les entreprises et les firmes d'avocat, discutent déjà entre elles ce qui les aide dans leurs négociations.

Un système de péréquation au sein des nations autochtones pourrait aider au développement des communautés et à une plus grande égalité entre celles-ci. Un tel système est au cœur du projet éolien Apuiat sur la Côte-Nord qui souhaitait que les sommes reçues soient redistribuées de manière égale entre les communautés. Si une communauté ne souhaitait pas participer au projet, sa part des redevances va être mise de côté dans un fond afin que ces sommes soient toujours disponibles si elle changeait d'avis.



Crédit photo : Sabrina Bourgeois

¹ [Mamu Uitsheutun/Maamuu Wiicheutuwin Agreement](#)

Sous-traitance

Il a été rapporté que la présence de nombreuses activités minières, dans une région, ne va pas nécessairement entraîner des retombés sur les communautés locales. La présence de travailleurs FIFO ou encore la pratique de favoriser des fournisseurs extérieurs à la communauté sont des obstacles. La politique du moindre coût a très souvent priorité sur la volonté des acteurs miniers locaux de donner des contrats aux entreprises de la région.

Les ERA incluent généralement des clauses afin de favoriser les entreprises autochtones, ces clauses prennent la forme de traitement préférentiel accordé aux entreprises autochtones et, dans certains cas, de contrats garantis. Dans certaines ERA, l'entreprise garantit un montant qui sera accordé aux entreprises autochtones sous forme de contrat comme c'est le cas au Nunavut.

La taille des contrats de même que le processus de soumission peuvent être des obstacles qui discriminent les entreprises autochtones. Ainsi, les contrats sont souvent trop gros pour la taille des entreprises autochtones qui ne peuvent donc pas soumissionner. Une proposition est que l'entreprise minière fractionne ses appels afin que les entreprises locales puissent plus facilement soumissionner. De même, le processus de soumission, souvent en ligne, empêche certaines entreprises en région éloignée de bien participer au processus. Il a été souligné que c'est un élément qui pourrait être discuté dans les ERA.

Les sous-traitants toutefois, qu'ils soient autochtones ou non, ne sont souvent pas assujettis aux mêmes normes que la compagnie minière, notamment en matière d'embauche d'employés autochtones.

Un des enjeux concerne l'établissement de critères pour déterminer les entreprises autochtones. Ainsi, il peut être facile, dans certains cas, pour des entreprises allochtones de s'adjoindre d'un partenaire autochtone, créant une co-entreprise, une «joint-venture», pour soumissionner sur des contrats et bénéficier du traitement préférentiel accordé aux entreprises autochtones. Il est souvent de la responsabilité de la communauté ou de la nation de tenir un registre des entreprises autochtones constitué selon certains critères, tel le pourcentage de propriété autochtone, la région d'activité, mais aussi l'emploi autochtone au sein de l'entreprise.

Finalement, il a été rapporté que des entreprises paient parfois les sous-traitants en retard. C'est une situation qui arriverait en particulier lorsqu'elle a des problèmes financiers. Il devient alors difficile pour des petites entreprises autochtones d'assumer le coût de ces retards puisqu'elles n'ont souvent pas les liquidités nécessaires pour assumer tous les frais encourus. Quelques fois, lorsque c'est possible, le conseil peut aider les entreprises qui attendent le paiement, mais la relation de confiance entre la mine et la communauté peut être durablement atteinte. Pour contrer ce phénomène, un fonds de prévoyance pour être inclus dans l'ERA et créé suite à sa signature, ce qui assurerait le paiement des fournisseurs en cas de retard ou de faillite de l'entreprise. Une autre solution pourrait être d'inclure les sous-traitants autochtones, ou encore l'ERA dans son ensemble, comme des créanciers prioritaires lors de la faillite de la compagnie minière ou de problèmes découlant du recouvrement de créances. L'idée étant ici d'inclure des garanties, à même l'ERA, permettant de mieux protéger les sous-traitants autochtones en cas de non-paiement de leurs créances par la minière.

Consultations

En parallèle, les demandes de consultations sont nombreuses et la communauté ne peut répondre à toutes les demandes dans les temps. Cette situation profite au gouvernement puisque de nombreuses consultations n'ont pas véritablement lieu ou le processus est allégé. Or, si les communautés ne répondent pas aux demandes de consultation des gouvernements, ces derniers peuvent continuer le processus en considérant que la consultation a été faite. De même, les communautés peuvent critiquer les méthodes de consultations, mais ne peuvent pas refuser les consultations. Les processus règlementaires gouvernementaux en ce qui a trait aux consultations changent petit à petit suite aux décisions juridiques et aux nouvelles obligations légales qui en découlent (ex. devoir de consulter). Ces changements prennent toutefois beaucoup de temps à s'opérer. De même, au niveau provincial, le gouvernement fonctionne encore avec un guide intérimaire de consultation qui n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années. Ce guide n'est pas harmonisé avec les autres guides déjà créés, tel celui de l'IDDPNQL. Un enjeu est que le gouvernement n'a pas choisi d'adopter un guide uniformisé de consultation, chaque ministère et secteur a plutôt adopté un guide. Les pratiques varient donc d'un ministère à l'autre.

Avec l'évolution des consultations et des obligations légales, l'enjeu ne serait plus comment Québec et l'entreprise viennent consulter la communauté, mais bien comment la communauté s'organise pour consulter ses membres.

Les entreprises ont un rôle à jouer auprès du gouvernement pour améliorer ces processus, puisqu'elles semblent souvent avoir une meilleure écoute de la part de l'État que les communautés autochtones. Or, c'est encore souvent les crises qui font avancer les gouvernements en ce qui a trait à ses relations avec les nations autochtones.



Partenaires

Modern Treaty Implementation Research Project

Ce CRSH partenariat de 2,5 millions sur 5 ans est dirigé par Stéphanie Irlbacher-Fox de l'université de Carleton. Au sein de ce projet, Thierry Rodon est responsable de l'axe 5 qui porte sur la mesure du bien-être des communautés et des individus suite à la mise en place d'un traité. Il s'intéresse également aux différends qui surviennent lors de la mise en oeuvre des traités.



CICADA - Centre pour la conservation et le développement autochtones alternatifs

Le centre de recherche multidisciplinaire s'appuie sur le potentiel conceptuel et pratique des « projets de vie » collectifs des peuples autochtones pour générer des modes de protection de l'environnement innovateurs et des visions alternatives de développement. Le centre regroupe les projets et programmes de plus de 70 membres réguliers et collaborateurs qui témoignent d'une profonde expérience en matière de recherche en partenariat avec les peuples autochtones du monde entier.





Crédit photo : Sabrina Bourgeois

Le réseau de connaissances sur les rencontres minières et le développement durable autochtone (Knowledge network on Mining encounters and Indigenous sustainable livelihood) rassemble des partenaires et des chercheurs du Nord canadien, de la Fennoscandie, de l'Australie et de la Nouvelle-Calédonie. Ses recherches portent principalement sur les rencontres entre communautés autochtones et les mines. Il offre aux organismes autochtones, aux chercheurs ainsi qu'aux gouvernements locaux et régionaux un lieu d'échange et de partage des savoirs permettant de générer de nouvelles connaissances qui serviront de base à une prise de décision éclairée.

**Chaire de recherche INQ sur le développement durable du Nord
Pavillon Charles de Koninck - Local 2439
Université Laval
1030 des Sciences Humaines
Québec (Québec) G1V 0A6**

Publication : Chaire de recherche INQ sur le développement durable du Nord

Dirigé par : Thierry Rodon

Rédigé par : Aude Therrien

Conception : Stéphanie Roullier

Téléphone : 418 656-2131 - Poste 404527 / 407611

Télécopieur : (418) 656-3023

Courriel : info@chairedveloppementnord@ulaval.ca