



Amélioration de la préparation financière des Autochtones pour participer aux grands projets d'exploitation des ressources

Conseil national de développement économique des
Autochtones
Janvier 2015

Conseil national de développement économique des Autochtones
10, rue Wellington, 17^e étage
Gatineau (Québec) K1A 0H4
819-953-2994

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 d'entreprises et des collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis provenant de tout le Canada, le Conseil occupe 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 fournit également un lien vital entre les responsables de l'élaboration de politiques, les ministères fédéraux et les chefs d'entreprises et dirigeants locaux autochtones et non autochtones.

Adresse du site Web du Conseil national de développement économique des Autochtones :

<http://www.naedb-cndea.com>

Membres du Conseil qui ont contribué à ce rapport :

Président : Chef Clarence Louie,
Colombie-Britannique
Chef, bande d'Osoyoos

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

Membre à titre personnel : Pita Aatami,
Québec
Président, Air Inuit Ltd.

Hilda Broomfield-Letemplier,
Terre-Neuve-et-Labrador
Président et chef de la direction, Pressure
Pipe Steel Fabrication Limited

Chef David Crate, Manitoba
Chef, Nation crie de Fisher River

Dr. Marie Delorme, Alberta
PDG, The Imagination Group of Companies

Adam Fiddler, Ontario
Ancien chef, Première Nation de Sandy Lake

Richard Francis, Nouveau-Brunswick
Ex-directeur, Développement économique,
Première Nation de Kingsclear

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

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

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

Sharon Stinson Henry, Ontario
Ancien chef, Première Nation des Chippewas de
Rama

Ruth Williams, Colombie-Britannique
Ancienne PDG, All Nations Trust Company



Présentation

Selon les prévisions du gouvernement fédéral, plus de 650 milliards de dollars seront investis dans des projets de mise en valeur des ressources naturelles au cours de la prochaine décennie, la plupart sur des terres traditionnelles autochtones ou à proximité de celles-ci. Leur réalisation et ses conditions dépendent de plus en plus du degré et de la qualité de la participation autochtone.

– Bibliothèque du Parlement, 2014

L'exploitation des ressources naturelles est un pilier de l'économie canadienne. Elle représente 13 % du produit intérieur brut (PIB) et 50 % des exportations. Lorsqu'on ajoute les retombées, la contribution des ressources naturelles au PIB augmente à près de 20 %. Environ 950 000 Canadiens travaillent actuellement dans le secteur des ressources naturelles, et encore 850 000 travailleurs, répartis un peu partout dans les provinces et territoires, fournissent des services et des biens en appui à ce secteur. En somme, cela représente un (1) emploi sur dix au Canada. De plus, les industries énergétique, minière et forestière génèrent plus de 30 milliards de dollars en recettes pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux¹.

Le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) affirme depuis longtemps que la participation des Autochtones à la mise en valeur des ressources – en tant que participants, partenaires et promoteurs – est essentielle pour permettre à tous les Canadiens, qu'ils soient Autochtones ou non-Autochtones, d'accéder aux richesses économiques générées par le secteur des ressources naturelles tout en respectant l'environnement. À l'heure actuelle, on a estimé à 489 le nombre de grands projets d'exploitation des ressources annoncés, proposés ou en cours au Canada, totalisant 497,9 milliards de dollars. Environ un tiers de ces projets sont situés dans des terres autochtones visées par des traités. En réalité, tous les projets situés en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nunavut et à l'Île-du-Prince-Édouard sont situés sur des terres visées par des traités. Par ailleurs, près de 84 % de tous les projets sont situés à 100 km d'une réserve des Premières Nations². Ces projets d'exploitation des ressources peuvent d'ailleurs permettre aux Autochtones de tirer parti directement des projets et également de l'ensemble de la chaîne de valeur de l'exploitation des ressources.

En juin 2014, la Cour suprême du Canada a rendu une décision unanime en faveur de la Nation Tsilhqot'in, dans l'affaire *Roger William et autres c. Sa Majesté la Reine*. Il s'agissait de la première déclaration de la Cour sur l'existence du titre aborigène au Canada et d'une décision de principe. La Cour a affirmé que la Nation Tsilhqot'in a un titre sur ses terres traditionnelles et en tant que détentrice de titre, cette Nation dispose des avantages associés à ces terres – les utiliser, en bénéficier, et tirer parti de leur mise en valeur. Cette décision a des implications évidentes et directes quant à la participation financière des Autochtones aux grands projets de mise en valeur des ressources et de façon plus générale au développement économique.

L'accord des collectivités autochtones devient de plus en plus un élément indispensable dans le lancement des projets d'exploitation des ressources naturelles. En date d'avril 2014, plus de 260 ententes actives ont été conclues entre des sociétés d'exploration et d'exploitation minière et des gouvernements ou organismes autochtones, dont bon nombre offrent aux partenaires autochtones une part des recettes

¹ Gouvernement du Canada, *Le Développement responsable des ressources et la création d'emploi*, <http://actionplan.gc.ca/fr/fiche-d-information/r2d-dr2/developpement-responsable-des-ressources-et-la>

² Au moyen d'une liste de projets fournie par le Bureau de gestion des grands projets, les données et les statistiques ont été compilées en se fondant sur les résultats du Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités <http://www2.mpmo-bggp.gc.ca/MPTracker/search-chercher.aspx?lang=fr>



ou des profits³. Par ailleurs, les gouvernements, tous ordres confondus, au Canada ont négocié des accords avec des groupes autochtones pour partager les taxes et les redevances issues de l'exploitation des ressources.

Les accords de partage des avantages sont susceptibles de mettre les collectivités autochtones en présence de possibilités de développement industriel et des affaires de grande envergure et d'afflux soudains – et cycliques – de richesses qui nécessitent une gouvernance rigoureuse et une gestion prudente. Compte tenu de cette réalité, le ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a demandé que le Conseil lui fournisse des recommandations sur le type d'arrangements et de capacités institutionnels pouvant être nécessaires pour veiller à ce que les collectivités autochtones soient mieux préparées pour participer aux avantages financiers des grands projets d'exploitation des ressources. Le présent rapport répond à cet impératif.

Dans le processus d'élaboration de nos recommandations, nous reconnaissons que les groupes autochtones ne sont pas tous favorables à l'existence, la nature, l'orientation ou la cadence des projets d'exploitation des ressources naturelles actuels et proposés. Le Conseil respecte ces prises de position et le présent rapport ne devrait en aucune façon être interprété comme mettant en cause la validité de ces préoccupations.

Au cours des 18 derniers mois, le Conseil a rencontré un ensemble d'organisations autochtones et non autochtones issues tant du secteur public que du secteur privé afin de discuter des défis liés à la gestion des flux de revenus issus de l'industrie énergétique et minière (Annexe B). Un thème central s'est dégagé des discussions avec ces groupes : le flux des revenus vers les collectivités, les ententes entre les groupes autochtones et le secteur privé ou tous les autres ordres de gouvernement ne garantissent pas que les collectivités jouissent de la prospérité économique et atteignent l'autosuffisance. De nombreuses raisons expliquent cet état des choses, mais on peut citer le fait que l'exploitation des ressources crée une dépendance à l'égard d'un flux de rentrée unique et souvent instable; les systèmes de gestion sont dépassés par l'important flux de revenus; le sous-financement de nombreux services et programmes est chronique, mettant ainsi de la pression sur les gouvernements autochtones et leur processus de prise de décisions.

Le Conseil a choisi par conséquent d'axer ses recommandations sur deux aspects essentiels : 1) les arrangements institutionnels appuyant la gestion financière dans les collectivités; 2) le renforcement des capacités pour appuyer une saine gestion financière. Une section finale présente d'autres enjeux qui, selon le Conseil, doivent être pris en compte de façon impérative par le gouvernement fédéral.

³ L'Association minière du Canada, *Facts and Figures (Faits et chiffres)*, 2013, <http://mining.ca/documents/facts-figures-2013>



I. Arrangements institutionnels appuyant la gestion financière dans les collectivités

Si nous voulons profiter pleinement des occasions de développement économique, nous devons ouvrir tout grand la porte aux industries respectueuses de l'environnement et repenser l'administration, les politiques, les activités, l'imputabilité et la transparence. Nous devons mettre en place un nouveau plan pour utiliser nos revenus, renforcer notre capacité et planifier notre avenir économique.

– Ellis Ross, conseiller en chef de la Nation Haisla, 2013

L'importance de la gouvernance pour le développement économique est de premier plan, particulièrement pour les collectivités autochtones tirant des avantages financiers de l'exploitation des ressources. Le fait de mettre en place des systèmes de gouvernance efficaces et responsables permet d'assurer que ces avantages ont des incidences positives nettes sur la collectivité.

Un certain nombre d'études marquantes ont souligné l'importance de la gouvernance pour le développement économique, notamment le *Harvard Project on American Indian Economic Development* (le projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains), qui a déterminé la gouvernance comme étant le facteur le plus important menant à la réussite au sein des collectivités autochtones aux États-Unis⁴. De façon similaire, la Commission royale sur les peuples autochtones⁵ a déterminé la gouvernance comme ayant une importance capitale, tout comme la plus récente étude intitulée « Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve », publiée par AADNC en 2013⁶.

Ces rapports soulignent que les améliorations durables de la gouvernance dépendent de trois facteurs : la volonté des dirigeants politiques, le soutien de la collectivité et le développement des compétences techniques et en matière de gestion. Les améliorations aux deux premiers facteurs dépassent le cadre de l'examen actuel du thème par le Conseil. Cependant, selon le Conseil, le développement des compétences techniques et en matière de gestion peut être amélioré par l'entremise d'une variété de mesures, dont le renforcement des compétences, des capacités et des normes d'exploitation qui mènent vers une responsabilisation accrue.

L'accréditation et la certification offrent des avantages en ce sens qu'ils contribuent à la création des compétences et des capacités et à l'élaboration de normes d'exploitation dans le but d'aider une collectivité à améliorer ou à renforcer ses activités. Le processus de certification renforce la certitude et la confiance des investisseurs en ce qui concerne la collectivité ou l'organisation en rendant publique l'atteinte d'un certain niveau d'expertise et de responsabilisation.

Les initiatives d'accréditation des collectivités répondent au manque de normes uniformes dans des domaines de pratique précis qui affaiblissent les efforts des entreprises en réduisant la confiance des investisseurs et des consommateurs, ce qui ouvre la porte aux pratiques non efficaces dans la conduite

⁴ Harvard Project on American Indian Economic Development, 2003, *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today*, http://nni.arizona.edu/resources/inpp/2003_CORNELL.kalt_JOPNA_sovereignty.nation-building.pdf

⁵ Gouvernement du Canada, AADNC, *Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996, http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_f.html

⁶ Gouvernement du Canada, AADNC, 2013, *Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1372346462220/1372346568198>



des activités, d'où des incohérences dans la fourniture de biens ou de services. Au Canada, les normes et l'accréditation deviennent de plus en plus des instruments courants dans de nombreux domaines de l'administration publique, incluant les gouvernements autochtones.

Au moins deux Premières Nations au Canada – la collectivité de Membertou en Nouvelle-Écosse et la Première Nation Sagamok Anishnawbek en Ontario – ont obtenu la certification ISO 9001:2000. Cela s'est traduit par un certain nombre de possibilités de développement d'affaires pour les deux collectivités. Agrément Canada, un organisme indépendant et sans but lucratif qui travaille en collaboration avec les organisations de soins de santé pour les aider à améliorer leurs qualité, sécurité et efficacité, a également établi un programme d'accréditation pour plusieurs organisations de santé des Premières Nations.

Les avantages des normes et de l'accréditation incluent tant l'amélioration des services offerts aux citoyens que le renforcement de la responsabilisation et de la transparence pour les gouvernements et les investisseurs. Travailler en vue d'obtenir une accréditation peut aider à concentrer les efforts de renforcement des capacités d'une collectivité et peut constituer un incitatif pour la durabilité des réformes en raison de la nécessité de renouveler périodiquement l'accréditation. L'accréditation appuie également la création d'un climat propice à l'investissement, car cela réduit le risque et les incertitudes des investisseurs.

Anaia Global Renewable Energies

La Première Nation de Membertou a très tôt adopté l'agrément en finances en tant que pratique administrative névralgique. Membertou a obtenu la certification ISO 9001 en janvier 2002, ce qui a fait d'elle le premier gouvernement autochtone, à l'échelle nationale et internationale, à obtenir la certification ISO 9001. Depuis, Membertou a cherché à obtenir la certification par le Conseil de gestion financière des Premières Nations. Lorsqu'elle a obtenu la certification du Conseil de gestion financière, Membertou est devenu admissible pour obtenir des emprunts dans le cadre de l'Autorité financière des premières nations (AFPN).

« En tant que membre emprunteur de l'AFPN, Membertou prévoit [que nos] frais de service de la dette seront réduit d'une somme estimée à 140 000 \$ par mois. La certification par le Conseil de gestion financière des Premières Nations a validé nos pratiques d'intendance et de gestion financière. Cela répond aux intérêts de nombreux intervenants et nous a permis d'accéder au financement de l'AFPN » [traduction].

– Chef Terry Paul

Anaia Global Renewable Energies est une coentreprise entre la Première Nation de Membertou (par l'intermédiaire de sa division Membertou Corporate Division) et GrupoGuascor, une entreprise de la région du Pays basque espagnol. Il s'agit de l'un des nombreux projets qui tirent avantage de la crédibilité financière que Membertou a développée au moyen de l'accréditation et de pratiques de saine gestion financière. Cette union fait suite aux préoccupations croissantes au sujet de l'empreinte carbone du monde. Anaia Global Renewable Energies offre aux « clients des solutions clés en main en matière d'énergie incluant la conception, l'ingénierie, la construction, l'exploitation et les services d'entretien. Le financement destiné aux clients est « obtenu conformément à des accords d'achat d'énergie à long terme (20 à 25 ans). » La Première Nation de Membertou avait manifesté de l'intérêt à l'égard de ce partenariat avec GrupoGuascor en raison du leadership dont elle a fait preuve à l'échelle mondiale en ce qui a trait aux technologies des énergies renouvelables et de son travail au sein des collectivités rurales et autochtones en Amazonie. Il est prévu que l'expertise de GrupoGuascor en matière d'énergie renouvelable et la réussite de Membertou en matière de développement économique généreront une croissance économique durable et produiront des résultats positifs sur le plan environnemental.

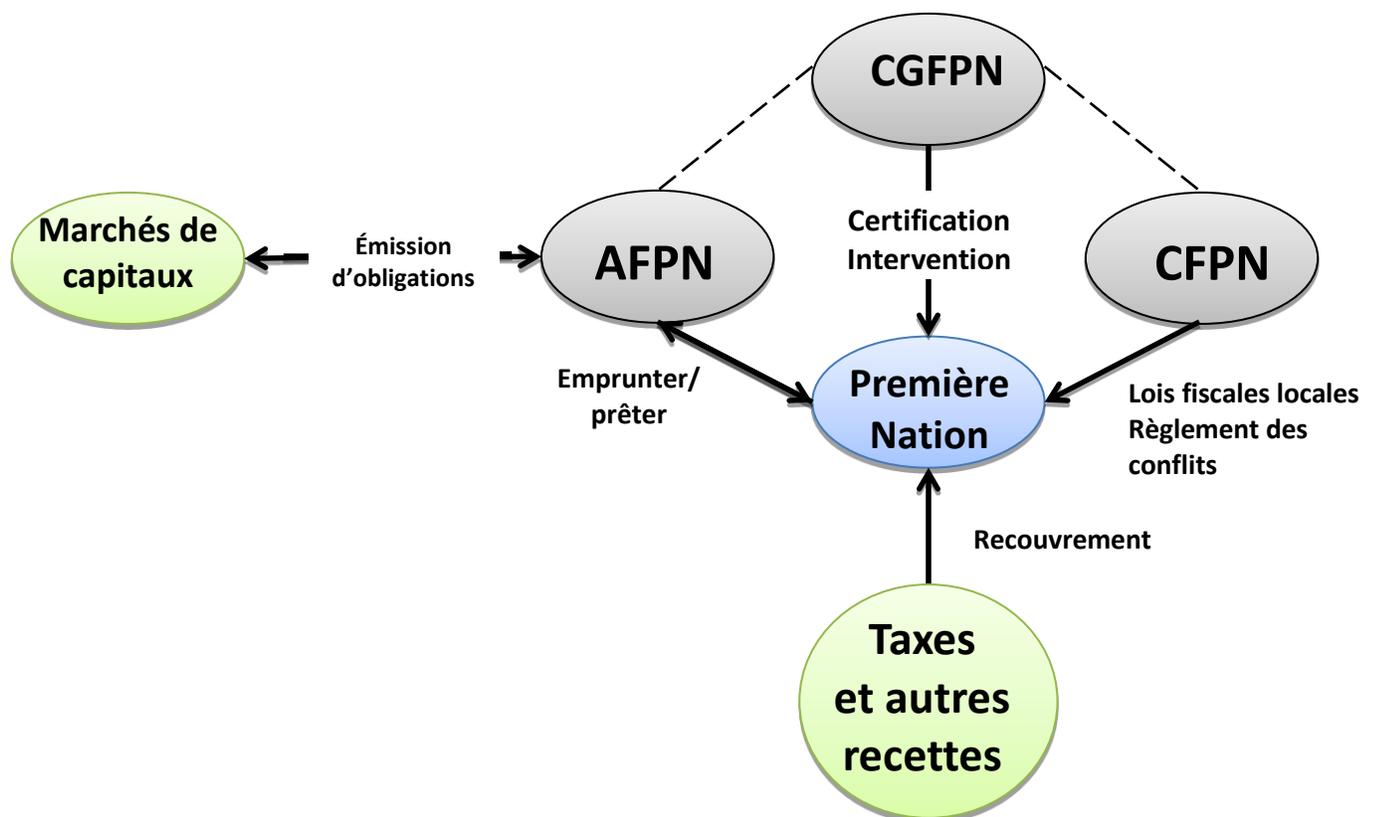


i. Élargir les avantages de la certification en gestion financière

La *Loi sur la gestion financière des Premières nations*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006, est une mesure législative facultative conçue pour promouvoir le développement économique continu des Premières Nations participantes. La Loi exige que les Premières Nations concernées soient ajoutées à l'annexe du texte législatif avant qu'elles commencent à accéder à l'ensemble des outils et services offerts par trois institutions dirigées par les Premières Nations, à savoir le Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN), la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN) et l'Autorité financière des premières nations (AFPN) (voir figure 1).

La mission du CGFPN est d'aider les gouvernements des Premières Nations à mettre en place des systèmes de gestion financière efficaces par l'entremise de l'établissement de normes et politiques nationales, de la certification en gestion financière, du renforcement des capacités, et, au besoin, des mesures correctives efficaces et appropriées. Une condition préalable pour accéder au financement des marchés financiers par l'intermédiaire du régime réglementaire de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations* est d'obtenir la certification du CGFPN qui atteste de la rigueur des systèmes de gestion financière ou du rendement financier de la collectivité.

Figure 1 : Aperçu du régime réglementaire de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations*⁷



⁷ Conseil de gestion financière des Premières nations, mars 2014, *Plan d'entreprise 2014-2015*, http://www.fnfmb.com/wp-content/uploads/2011/11/2014-2015Revised_FMB_CorporatePlan_March32014clean.pdf

En vigueur depuis 2007, les normes de certification du CGFPN ont été accueillies favorablement par un grand cabinet comptable, deux banques nationales d'investissement et une agence de notation internationale. Ces organisations ont affirmé que le cadre du CGFPN concernant l'évaluation du rendement financier est bien conçu et les paramètres utilisés sont crédibles.

Le CGFPN est peut-être le meilleur exemple au Canada d'un organisme spécialisé administrant un système d'accréditation réussi pour les collectivités autochtones. Cependant, le Conseil souligne que le domaine couvert par le CGFPN est limité par les dispositions législatives qui le régissent; sa gamme complète de services n'est actuellement disponible qu'aux bandes au sens de la *Loi sur les Indiens* qui ont choisi d'être ajoutées à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations*.

En date de septembre 2014, 138 Premières Nations ont fait le choix de participer au régime réglementaire de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations*⁸, dont 40 ont obtenu la certification de leurs systèmes de gestion financière par le Conseil de gestion financière des Premières nations⁹. De façon générale, les collectivités qui ont été ajoutées à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations* ont tendance à mieux réussir sur le plan économique, bénéficiant de flux de rentrées et appliquant un certain niveau de contrôle et de surveillance financiers. Cependant, le Conseil souligne que de plus en plus, les nouveaux grands projets de mise en valeur des ressources comme celui du Cercle de feu au nord de l'Ontario et de la Fosse du Labrador au Labrador et au Québec sont situés dans des régions éloignées où les collectivités autochtones forment la majorité des résidents permanents (figure 2). Bon nombre de ces collectivités sont parmi les plus démunies au Canada, selon l'Indice de bien-être des collectivités.

⁸ Gouvernement du Canada, avril 2014, décret modifiant l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations*, <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2014/2014-04-23/html/sor-dors77-fra.php>

⁹ Conseil de gestion financière des Premières nations, <http://www.fnfmb.com/fr/>



Figure 2 – Quelques possibilités d'exploitation des ressources dans lesquelles les groupes autochtones ont un rôle à jouer



Les collectivités autochtones ne sont pas toutes en mesure de bénéficier des services du CGFPN et d'autres institutions dans le cadre de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations*. Les Premières Nations autonomes, les Premières Nations ayant conclu des ententes sur la revendication territoriale globale – comme celles se trouvant un peu partout dans les territoires – et les collectivités métisses et inuites ne sont pas en mesure, à présent, d'accéder facilement au régime réglementaire sans d'importantes modifications législatives ou réglementaires. Ces groupes autochtones ont des droits de propriété, le contrôle ou des intérêts dans des terres qui renferment certains des gisements minéraux et d'hydrocarbures les plus importants au Canada (figure 3).

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations aide également les collectivités des Premières Nations à renforcer les capacités financières par l'entremise d'une variété d'initiatives prévues pour renforcer la structure de gouvernance et les personnes y travaillant, tant au niveau de la direction que du personnel. Les codes, les politiques et les règlements administratifs, ainsi que l'accréditation professionnelle dans divers secteurs, permettent d'assurer que la collectivité est plus forte et équipée pour attirer et gérer les investissements et les activités. Le Fonds fournit également la



Recommandation 1

Afin d'améliorer la capacité des collectivités autochtones de tirer parti des grands projets d'exploitation des ressources, nous recommandons que le gouvernement du Canada appuie les institutions existantes comme le Conseil de gestion financière des Premières Nations, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations et l'Association des agents financiers autochtones du Canada pour renforcer les capacités financières nécessaires. Ces groupes devraient être encouragés à travailler de concert en vue de mettre en harmonie leurs services et dans le but d'établir des pratiques exemplaires pour les politiques et processus financiers des collectivités.

À cet égard, nous recommandons que l'on accorde un financement supplémentaire au Conseil de gestion financière des Premières Nations dans le but de travailler avec les Premières Nations qui : a) ne font pas partie de l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations* en tant que volet séparé afin d'aider ces groupes à établir leur capacité en gestion financière et obtenir la certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations; b) veiller à ce que d'autres groupes et organisations communautaires autochtones puissent, s'ils sont admissibles, avoir accès aux services et programmes du Conseil de gestion financière des Premières Nations.

ii. Accréditation des institutions gouvernementales clés

Dans notre rapport d'avril 2013 intitulé « Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve », le Conseil a examiné des normes semblables pour la gouvernance et a souligné :

Le Conseil croit que pour résoudre les nombreux conflits inhérents aux relations entre la Couronne et les Premières Nations... le gouvernement fédéral doit conclure des ententes modernes et plus mûries avec les gouvernements des Premières Nations. Ces relations devraient se distinguer par des ententes de financement stable et à long terme, dans lesquelles la prise de décisions et l'exercice du contrôle se font à l'échelle communautaire [traduction].

En 2011, l'ancienne vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, est arrivée à une conclusion semblable :

Nos audits ont... fait ressortir des difficultés qui nuisent non seulement au progrès, mais aussi aux efforts de nombreux fonctionnaires dévoués... En plus d'être précaire, le financement est souvent tardif parce qu'il découle d'accords de contribution de courte durée qui dépendent des fonds disponibles. Ce financement n'est sujet à aucune exigence légale ni norme de service¹¹.

Un système d'accréditation pour la gouvernance administré par une entité indépendante fournirait au gouvernement fédéral (et autres ordres de gouvernement) une évaluation valide des risques qui serait le fondement des ententes de financement à long terme assorties de peu de conditions et d'exigence en matière de rapport et serait en harmonie avec la politique fédérale actuelle sur les transferts financiers en fonction du risque. Surtout, l'évaluation du risque ne devrait pas être du ressort du gouvernement fédéral, tout comme les responsabilités relatives à la surveillance continue. La réaccréditation périodique permettrait d'assurer une gouvernance rigoureuse continue. Un autre ensemble d'avantages tangibles

¹¹ Bureau de la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, allocution devant le Cercle canadien d'Ottawa, 25 mai 2011, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/sp_20110525_f_35353.html



proviendrait du secteur privé grâce, par exemple, à l'accès plus facile au crédit à plus faible taux d'intérêt des institutions financières du secteur privé.

Pour qu'un système d'accréditation ait une influence positive quant à favoriser la gouvernance rigoureuse auprès des collectivités autochtones, il devrait : être conçu par les collectivités autochtones en collaboration avec le gouvernement fédéral et l'engagement de tous les intervenants; tenir compte des grandes différences au sein des collectivités autochtones, comme la taille et l'emplacement; être géré par une organisation autochtone indépendante; avoir une source de financement spécialement réservée aux collectivités autochtones à laquelle elles auraient accès pour obtenir l'accréditation (suivant l'exemple du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations); avoir des avantages tangibles et immédiats, incluant l'accès à de nouveaux accords de financement, programmes et avantages financiers; mettre à profit les systèmes existants comme ceux du CGFPN, du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations et de la certification ISO; et être librement consenti.

Il va sans dire qu'une collectivité autochtone qui a reconnu des systèmes et processus de gestion parallèlement à une cote de risque financier serait dans une situation nettement meilleure pour optimiser sa participation à des projets de mise en valeur des ressources. En réalisant des évaluations reconnues à l'échelle locale, une collectivité autochtone pourrait démontrer une saine gestion et gouvernance à ses propres membres, à d'autres gouvernements, à des partenaires potentiels et à des bailleurs de fonds.

Recommandation 2

Nous recommandons que le gouvernement du Canada présente des accords de transfert financiers souples, à long terme et pluriannuels en tant qu'incitatif aux collectivités pour les encourager à adopter et à mettre en œuvre les pratiques exemplaires en matière de gestion financière pour donner suite à la Recommandation 1. Les accords de transfert financier devraient être fondés sur une évaluation de la gestion du risque financier d'une collectivité.

iii. Instruments de garantie d'emprunt

Les garanties d'emprunt et autres mesures financières peuvent aider les collectivités autochtones à obtenir des parts de capitaux propres dans de grands projets. La part procure d'importants avantages que les autres formes de participation financière ne permettent pas. Parmi les avantages il faut noter plus particulièrement un rôle de la collectivité autochtone dans la prise de décision concernant le projet. Cependant, étant donné l'envergure des projets de mise en valeur des ressources naturelles, de nombreuses collectivités ne possèdent pas les moyens financiers leur permettant de participer directement au capital social de tels projets.

Depuis 2009, l'Office ontarien de financement administre le Programme de garanties d'emprunt pour les Autochtones afin d'aider à franchir les obstacles à l'accès aux capitaux qui limitent la participation des Autochtones au capital social des projets d'énergie verte renouvelable. Ce programme garantit jusqu'à 75 % des capitaux propres d'une société autochtone, avec un maximum pouvant atteindre 50 millions de dollars par projet. Jusqu'à présent, le Programme de garanties d'emprunt pour les Autochtones a généré un financement de contrepartie important, avec 130 millions de dollars en garanties d'emprunt approuvées appuyant les investissements de huit collectivités, incluant le projet d'énergie renouvelable *Mother Earth* (Première Nation M'Chigeeng) et le projet de la Mattagami inférieure (Première Nation



Moose Cree). En juillet 2014, l'Office ontarien de financement a annoncé une augmentation de 250 millions de dollars au Programme pour un total de 650 millions de dollars disponibles pour les garanties d'emprunt, incluant des investissements dans des projets de transport d'énergie, d'énergie éolienne, d'énergie solaire et d'hydroélectricité.

Les garanties d'emprunt réduisent le risque pour les partenaires du secteur privé et aident à faciliter à une collectivité autochtone l'obtention d'une participation en capital dans un projet. L'absence d'un programme de garantie d'emprunt ou d'un mécanisme semblable constitue toujours un obstacle pour les collectivités autochtones qui veulent tirer parti des projets de mise en valeur des ressources. Un programme de garantie d'emprunt bien structuré devrait être conçu en coopération avec des intervenants autochtones.

Recommandation 3

Nous recommandons que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organisations autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les intervenants de l'industrie, renforce et rende plus accessible un instrument de garantie d'emprunt ciblé, ou autre mesure de financement appropriée, aux fins précises de faciliter une réelle participation des collectivités autochtones au capital social des grands projets d'exploitation des ressources.

II. Renforcement des capacités pour appuyer des pratiques de saine gestion financière

Le manque de capacités est devenu peut-être le plus important obstacle qui empêche les collectivités des Premières Nations, métisses et inuites de tirer parti des avantages économiques possibles... [traduction].

– Chris Henderson, Lumos Energy, 2013

Afin d'assurer la participation des Autochtones à l'exploitation des ressources, la réalisation des projets doit se traduire par la création de compétences durables, d'emplois de qualité, d'entreprises prospères et par des avantages financiers pour les collectivités. Les collectivités autochtones doivent posséder des outils de gestion financière, un sens aigu des affaires et les ressources nécessaires pour prendre des décisions éclairées afin de devenir des acteurs égaux vis-à-vis des partenaires de l'industrie. En effet, la capacité de gérer les flux de revenus cycliques potentiellement importants est nécessaire pour assurer la prospérité économique des Autochtones.

Étant donné que la plupart des projets de mise en valeur des ressources sont réalisés dans les parties éloignées du pays, les contraintes liées au développement économique qui pèsent sur les collectivités dans ces régions sont considérables. Le Conseil a entendu parler de nombreuses collectivités ayant des capacités limitées qui sont parties de rien pour aboutir à des rôles dans la direction, la gestion et le financement de projets ou la participation à des projets conjoints. Par moments, les dirigeants communautaires ressentent le poids du lourd fardeau de prendre une mauvaise décision qui aura un impact négatif sur les futures générations, comme le fait de ne pas protéger leurs territoires traditionnels ou de ne pas négocier des avantages financiers suffisants ou souhaitables pour leurs populations.

Avec l'augmentation des niveaux d'engagement de l'industrie à la suite de contestations réussies devant les tribunaux, les collectivités autochtones nécessitent plus de soutien pour une préparation financière



précoce permettant la participation aux négociations et aux processus réglementaires. L'accès à l'expertise financière, juridique et technique aide les collectivités à comprendre les incidences du développement et aide à informer les citoyens lorsque des accords de partenariat et des ententes sur les avantages sont conclus. Le développement de capacités indépendantes est nécessaire afin d'éviter aux collectivités de perdre des possibilités d'investissement et de leur permettre de transformer les projets en entreprises viables à long terme qui génèrent des rendements financiers avantageux.

i. Exigences pour accroître la capacité des collectivités

Le Conseil a eu des discussions avec un certain nombre de dirigeants de collectivités et d'entreprises autochtones qui ont déterminé les éléments clés essentiels pour la durabilité d'un projet d'exploitation des ressources. Tel que présenté dans le tableau suivant, il existe quatre principaux piliers pour ce qui est du renforcement des capacités des collectivités : 1) établir une robuste capacité de gouvernance de façon à ce que les décisions des collectivités et des entreprises soient judicieuses, transparentes et responsables; 2) retenir à long terme les services de conseillers indépendants en matière financière, juridique et technique qui peuvent aider la collectivité à comprendre les répercussions potentielles et les multiples processus réglementaires; 3) avoir de l'expertise en matière de finances pour mesurer et maintenir la viabilité à long terme d'un projet; 4) élaborer des stratégies régionales et locales pour optimiser la création d'emplois et les possibilités de développement économique.

Figure 4 : Exigences du renforcement des capacités des collectivités autochtones

Capacité de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assurer un leadership communautaire fort et faire participer les membres de la collectivité aux projets ✓ Veiller à ce que les décisions soient judicieuses, transparentes et responsables ✓ Créer et maintenir une gestion d'entreprise vigoureuse ✓ Mettre en œuvre des mécanismes et des systèmes de gouvernance adaptés
Conseillers techniques et juridiques	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Embaucher des conseillers ayant une expertise en matière d'affaires et de négociations pour mettre en avant les intérêts des collectivités ✓ Comprendre et gérer de multiples processus réglementaires
Expertise en finances et recherche de sources de capitaux	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Établir des analyses de rentabilité rigoureuses pour les projets ✓ Déterminer et attirer les sources de capitaux et la participation au capital ✓ Gérer les gains générés par les projets à long terme
Planification du développement économique et ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en œuvre des stratégies pour veiller à ce que la création d'emplois, l'approvisionnement et la création d'entreprises soient optimisés



ii. Deux projets, deux scénarios différents

Les possibilités offertes par le programme proposé d'exploitation des ressources influent directement sur la capacité des Premières Nations de financer l'infrastructure future dans les réserves [traduction].

– Harold Calla, Conseil de gestion financière des Premières Nations, 2014

La Première Nation d'Attawapiskat, une collectivité du nord de l'Ontario sur les rives de la baie James, avait des possibilités de tirer avantage des importants revenus issus de l'exploitation des ressources par l'entremise d'ententes avec les responsables de la mine de diamants Victor de De Beers. De Beers a signé des ententes sur les répercussions et les avantages avec quatre des Premières Nations du conseil régional Mushkegowuk. De Beers a versé des paiements à la Première Nation d'Attawapiskat, notamment près de 2 millions de dollars chaque année en tant que redevances, 3,5 millions de dollars en salaires à la collectivité jusqu'à 2008, et contribue aux programmes de formation professionnelle, au développement de l'infrastructure et aux marchés d'acquisition pour les entreprises des Premières Nations¹². Un rapport de la société De Beers affirme qu'en 2011 180 personnes autochtones ont été employés à la mine Victor, plus de 40% de l'effectif total de la mine, et que sur 101 millions de dollars dépensés en biens et services par la mine, 57 millions ont été fournis par des entreprises autochtones¹³.

Cependant, malgré le flux des revenus vers la collectivité, les avantages économiques issus de l'exploitation de la mine de diamants avoisinante ont été limités. Si Attawapiskat avait reçu le soutien et les conseils nécessaires pour créer une fiducie bien structurée, l'avantage économique global pour la communauté auraient pu être encore plus important. Selon une étude réalisée en mai 2013 par l'Institut Macdonald-Laurier, la situation de cette collectivité de Première Nation montre que « l'exploitation des ressources, même en présence d'avantages, n'est pas une panacée pour les collectivités à risque et en difficulté » [traduction]¹⁴. En l'absence de capacités professionnelles et institutionnelles suffisantes, et sans les outils nécessaires pour bien structurer et gérer une fiducie, les accords de revenus et l'exploitation des mines à eux seuls ne génèrent pas la prospérité de la collectivité.

La situation d'Attawapiskat est en net contraste avec celle des Cris de la Baie-James. Au début des années 1970, se trouvant en présence du Projet de la baie James – une suite de grandes centrales hydroélectriques au nord du Québec qui auraient d'importantes répercussions sur l'environnement et les collectivités autochtones locales – les Cris se sont opposés au gouvernement du Québec devant les tribunaux. Les négociations ultérieures ont mené à la conclusion de la première entente sur la revendication territoriale globale au Canada – la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* en 1975.

Les Cris ayant tiré profit de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* ont utilisé cette convention pour établir des structures de gouvernances à l'échelle régionale qui appuient le développement économique et l'autonomie avec d'importants résultats; la région se caractérise maintenant par des logements de bonne qualité, une infrastructure solide et des institutions locales qui

¹² Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, *Final Report: Aboriginal Consultation and Regulatory Process Case Study: Victor Diamond Mine (Rapport final : Étude de cas sur la consultation des Autochtones et le processus réglementaire : Mine de diamants Victor)*, 31 mars 2011.

¹³ De Beers Group of Companies, *Victor Mine Extension Project*, https://www.canada.debeersgroup.com/pdf/tango_extension_brochure_lowres2.pdf ;

Ontario Mining Association, *De Beers Canada Victor Mine continues to add sparkle to Ontario's economy*, <http://www.oma.on.ca/en/News/index.aspx?newsId=d67198fd-61e3-498b-9341-9bc244238a9a>

¹⁴ Coates, Ken et Crowley, Brian Lee. *New Beginnings: How Canada's Natural Resource Wealth Could Re-shape Relations with Aboriginal People*, Institut Macdonald-Laurier, mai 2013.



fonctionnent bien. Les Cris misent sur leur vision de l'autonomie régionale et utilisent les quelque 70 millions de dollars qu'ils reçoivent annuellement de l'exploitation des ressources hydrauliques dans leur région – le résultat des ententes du partage des revenus – pour financer le développement économique et travailler en vue d'atteindre l'autonomie gouvernementale¹⁵. La région est actuellement gouvernée par le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et l'Administration régionale crie. En 2013, les Cris ont annoncé qu'ils iraient de l'avant avec la création d'une société crie de développement qui regrouperait tous les intérêts des entreprises cries en une seule entité pour renforcer l'expansion des entreprises dans la région.

La réussite de ce modèle démontre que les projets d'exploitation des ressources peuvent également contribuer au développement de l'infrastructure économique, qu'il s'agisse de l'aménagement des routes d'accès ou de la capacité de connexion au réseau électrique. L'accès à un réseau électrique fiable et à faible coût est nécessaire pour la plupart des activités commerciales, et les centrales hydroélectriques peuvent créer des retombées pour l'expansion des entreprises qui ne sont pas liées au projet hydroélectrique lui-même. De plus, le fait d'avoir une seule entité régionale avec des ressources mises en commun – au lieu de traiter avec de nombreux groupes et de nombreuses collectivités – a facilité considérablement les négociations et a produit des résultats plus favorables.

iii. Tables régionales pour renforcer les capacités

Les répercussions des activités de développement multiples, et souvent simultanées, sur les collectivités autochtones pèsent d'ailleurs lourdement sur la capacité d'établir un consensus au sein de ces collectivités. Les dirigeants des collectivités doivent établir des plans à long terme pour l'utilisation des terres et le développement économique des collectivités, incluant la création de tables régionales sur le développement économique et la participation à ces tables.

Dans son rapport de 2013, M. Douglas Eyford, représentant fédéral spécial concernant l'infrastructure énergétique de la côte ouest, a déterminé un certain nombre d'écarts et de recommandations qui mettent en évidence la nécessité pour le gouvernement de coordonner la planification stratégique à l'échelle régionale au sein des régions visées par des traités et des affiliations tribales avec les groupes autochtones, l'industrie, les établissements d'enseignement, les fournisseurs de formation et les autres ordres de gouvernement¹⁶. Cela est nécessaire afin de veiller à ce que les ressources en matière juridique, financière et technique soient mises en commun et que les compétences et la formation professionnelle soient coordonnées, souples et visent à répondre aux besoins des Autochtones et des entreprises et employeurs autochtones dans les régions qui sont directement concernées par l'exploitation des ressources. Parmi les exemples récents figure la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu (SDICF) établie par le gouvernement de l'Ontario en juillet 2014 pour faire face directement aux activités de mise en valeur des ressources au nord de l'Ontario. La SDICF travaille à officialiser les partenariats entre les Premières Nations et les secteurs public et privé, et facilite et offre des conseils concernant les décisions sur les investissements en infrastructure. La création de cette société représente une étape vitale vers la création de l'infrastructure essentielle pour exploiter pleinement le potentiel du Cercle de feu.

¹⁵ Milewski, T., CBC News, May 2013, *How Quebec Cree avoided the fate of Attawapiskat*, <http://www.cbc.ca/news/politics/how-quebec-cree-avoided-the-fate-of-attawapiskat-1.1301117>

¹⁶ Eyford, D., 2013, *Établir des relations, créer des partenariats : Les Autochtones canadiens et l'exploitation des ressources énergétiques*, <https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/www/pdf/publications/ForPart-Online-fr.pdf>



En plus des préoccupations générales des Autochtones au sujet des répercussions environnementales à l'échelle régionale du développement de l'infrastructure énergétique, il existe de nombreuses circonstances dans lesquelles les groupes autochtones locaux ne sont pas à l'aise à propos du développement puisqu'ils n'ont pas les capacités pour entreprendre le travail qui leur permettrait de comprendre les répercussions environnementales des projets proposés dans leurs territoires traditionnels.

Il est clair que la mobilisation interne au sein d'une collectivité autochtone revêt plus d'importance en tant que première étape dans la préparation de la collectivité. Les collectivités qui comprennent mieux l'entière portée des projets d'exploitation des ressources, y compris leurs répercussions sur l'utilisation des terres, leurs risques et leurs avantages financiers, sont mieux en mesure d'élaborer et d'exécuter des plans visant à préparer leurs membres au développement économique, aux possibilités d'emploi et à un afflux de richesses dans leur milieu.

Recommandation 4

Lorsqu'un grand projet de mise en valeur des ressources est lancé, nous recommandons que le gouvernement du Canada soutienne la création de tables régionales officielles sur le développement économique réunissant les groupes autochtones, l'industrie et les gouvernements provinciaux afin de fournir de l'orientation et de susciter des mesures en faveur des collectivités ayant subi les répercussions des projets, comme la création récente de la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu. Ces tables dirigées par le gouvernement fédéral par l'entremise des organismes de développement régionaux en particulier représentent un des mécanismes qui veilleraient à ce que les collectivités autochtones puissent prendre des décisions audacieuses et éclairées au nom de leurs populations.

iv. Accès à l'information et à l'expertise

Bon nombre des collectivités qui font face à des activités d'exploitation de ressources sont des collectivités éloignées et à population éparse, alors que leurs pairs de l'industrie sont de grandes entreprises multinationales. Pour assurer leur participation, il faut des capacités locales afin de permettre aux collectivités de négocier avec l'industrie de façon efficace. De l'expertise et des conseils fournis par une partie indépendante, ainsi que le partage des pratiques exemplaires entre les collectivités autochtones et les entreprises sont des moyens importants d'assurer que les pratiques de négociation et les autres compétences en affaires sont transférées d'une collectivité à une autre [traduction].

– Forger d'authentiques partenariats, rapport sommaire du Forum des politiques publiques, 2012

Les collectivités autochtones doivent avoir accès à l'information et à l'expertise pour déterminer tant la taille que l'impact potentiel des projets d'exploitation des ressources, ainsi que la portée des avantages ou des indemnités auxquels ils pourraient avoir droit. Les capacités communautaires dans les collectivités autochtones sont souvent dépassées, particulièrement dans les petites collectivités qui sont aux prises avec la réalisation de différents programmes dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, les travaux publics et le développement économique.

Bon nombre des collectivités autochtones devant faire face à des possibilités d'exploitation des ressources sont dans cette situation pour la première fois. Sans la capacité de traiter efficacement les décisions qui doivent être prises, nos collectivités pourraient ne pas exploiter le plein potentiel des



possibilités qui s'offrent à elles. Les collectivités autochtones doivent être en mesure de participer dès le début, d'établir des conditions favorables pour leurs collectivités et de s'orienter avec succès dans les processus de négociation et d'application de la réglementation en temps voulu. Afin d'y parvenir, elles doivent avoir accès à l'information, à l'expertise et aux ressources humaines nécessaires.

Les collectivités de petite taille qui ne disposent pas des ressources suffisantes n'ont ni le temps ni l'expertise interne pour mener une recherche exhaustive sur l'information nécessaire, pour déterminer si l'information est pertinente, à jour et exacte ainsi que pour transformer cette information en mesures concrètes. Il existe certes certaines bonnes sources d'information utilisables, mais actuellement il n'existe aucune source d'information complète pour soutenir les collectivités autochtones pour ce qui est des activités de mise en valeur des ressources.

De plus, il existe des lacunes liées à la prestation de soutien avancé pour les collectivités autochtones en ce qui a trait aux grands projets complexes d'exploitation de ressources. Les variables associées aux différents contextes réglementaires et liées aux compétences exigent souvent des collectivités de retenir les services d'experts externes. Cependant, les dépenses ponctuelles pour retenir les services de consultants peuvent ne pas être le meilleur moyen d'utiliser les ressources. Les fonds sont souvent dépensés pour informer les consultants au sujet des questions complexes une collectivité à la fois, d'où la possible mise en cause du rendement de cet investissement.

Dans le rapport du Conseil paru en octobre 2012, « Augmenter la participation des Autochtones aux grands projets de ressources », nous avons déterminé la nécessité pour les centres d'excellence sur le développement des ressources autochtones d'aider à combler les écarts en matière d'information. Le Conseil a établi que cette nécessité existe toujours et recommande par ailleurs que les centres d'excellence intègrent « le soutien direct » du personnel ressource, en accordant de l'importance aux collectivités qui ont besoin d'orientation quant aux processus et celles qui ont besoin de soutien pour participer aux grands projets complexes de mise en valeur des ressources. Dans de nombreux cas, le manque de capacité en matière de ressources humaines afin de négocier avec le secteur privé reste toujours l'enjeu le plus important limitant la capacité des collectivités autochtones de tirer pleinement avantage de l'exploitation des ressources. Les centres d'excellence régionaux pourraient certes combler les écarts en matière d'information, mais il ne s'agit pas ici de la situation dans son ensemble. L'accès direct au personnel ressource et aux experts du domaine qui sont en mesure de fournir de l'orientation pour trouver l'information, établir des liens avec d'autres collectivités et fournir l'information par l'entremise d'ateliers et d'autres moyens sera un élément essentiel de toute solution.

Le Conseil fait également remarquer que l'industrie tirera normalement avantage des centres d'excellence proposés puisqu'ils donneront accès à de l'information essentielle concernant le renforcement des capacités, les terres et l'expertise à l'échelle régionale. L'industrie ne sait pas toujours à quelle collectivité s'adresser, qui représente cette collectivité et quel territoire subira les effets d'un projet. Un centre d'excellence fournira les données de départ nécessaire pour tous.



Figure 5 – Éléments essentiels des centres d'excellence sur le développement des ressources autochtones

<p>Bases de données</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base de données générale – base de données de l'information générale sur les ERA, les processus réglementaires, etc. • Mécanisme de renvoi pour établir des liens avec les collectivités ayant besoin d'experts (juristes, ingénieurs, etc.) 	<p>Personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personnel ressource fournissant du soutien direct aux collectivités autochtones – localiser l'information nécessaire, faire des renvois aux experts, organiser des ateliers dans les collectivités, organiser des formations et se déplacer vers les collectivités pour fournir du soutien direct concernant la planification et l'établissement de la portée des projets d'exploitation des ressources.
<p>Partenariats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partenariat avec un établissement universitaire – pour encourager l'établissement d'un programme de recherche prospectif sur les pratiques exemplaires qui appuient les collectivités autochtones • Partenariats avec d'autres centres d'excellence ou organismes pour réaliser des économies au niveau de la prestation et tirer parti de l'expertise existante 	<p>Réseaux d'information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réseau de partage d'information entre les collectivités autochtones sur la mise en valeur des ressources

Recommandation 5

Nous recommandons que le gouvernement du Canada crée des « centres d'excellence sur le développement des ressources autochtones » qui seraient financés par l'industrie et le gouvernement pour aider les collectivités autochtones et l'industrie à participer à des projets d'exploitation des ressources. Nous recommandons également que les centres d'excellence disposent d'information à jour qui fait autorité sur les contextes juridique, financier, technique et réglementaire concernant ce secteur. Les caractéristiques du centre d'excellence incluraient ce qui suit :

- Base de données et service de renvoi pour établir des liens entre les collectivités et les experts.
- Partenariat avec un établissement universitaire agréé pour fournir de l'expertise en matière de gestion des bases de données et de l'information, de recherche et de catalogage concernant les études de cas et les pratiques exemplaires.
- Le personnel qui agirait en tant qu'équipe-ressource pour fournir de l'orientation, des ateliers et de l'aide sur place pour aider les collectivités à établir la portée de leur participation prévue à des projets d'exploitation des ressources.



III. Domaine méritant plus d'étude

Nous devons dépasser le statu quo et trouver les solutions nécessaires pour relever les défis non seulement en ce qui a trait à l'infrastructure et au logement dans les réserves, mais également pour favoriser la réalisation des économies qui sont d'une importance cruciale pour faire avancer la situation des collectivités des Premières Nations à long terme [traduction].

– Harold Calla, Conseil de gestion financière des Premières Nations, 2014

Lorsque le Conseil a examiné les options potentielles pour aider à renforcer la gestion financière au sein des collectivités autochtones, nous avons noté d'autres domaines qui doivent être pris en compte par le gouvernement fédéral, les collectivités autochtones et leurs partenaires.

i. Fiducies des recettes de l'exploitation des ressources

Alors que les collectivités autochtones ont besoin de mettre en place les capacités et les systèmes adéquats pour gérer les avantages financiers générés par les projets d'exploitation des ressources, les gouvernements autochtones font face à un nouvel ensemble de défis liés à la gestion financière et à l'établissement des priorités une fois que les revenus sont versés à une collectivité. La réussite de la gestion des gains d'un projet issus de l'exploitation des ressources est un défi auquel font face les collectivités partout au Canada, qu'elles soient autochtones ou non autochtones. Établir un équilibre entre le partage des avantages au présent et la satisfaction des besoins des générations futures reste au cœur du problème.

Le recours aux fiducies pour gérer des fonds provenant des ressources non renouvelables offre l'option de gérer les avantages à long terme. La fiducie offre un mécanisme pour détenir des fonds en capital et utiliser les intérêts générés par ce capital pour financer les activités du moment. Si le mécanisme est adéquatement structuré et géré, cela permettrait aux collectivités d'utiliser une somme globale d'argent déposée au départ dans une fiducie pour générer des revenus continus afin de financer des activités communautaires de façon permanente, ce qui crée par conséquent un mécanisme permettant de répondre aux besoins des générations futures.

Projet d'énergie solaire en partenariat de la Nation métisse de l'Ontario

En établissant un partenariat avec une compagnie d'énergie solaire à but lucratif, la Nation métisse de l'Ontario s'est fiée aux conseils juridiques spécialisés pour créer une fiducie. Cette fiducie permet à la Nation métisse de l'Ontario d'accomplir les trois objectifs suivants : 1) dégager le gouvernement de la Nation métisse de l'Ontario de toute responsabilité; 2) empêcher que le gouvernement de la Nation métisse de l'Ontario soit accusé de mener des activités « à but lucratif » sous couvert d'une entité sans but lucratif; 3) réduire l'impôt à payer par des moyens à la fois légaux et conformes à l'éthique. L'adoption par les membres de la Nation métisse de l'Ontario lors d'une récente assemblée générale annuelle – l'instance législative du gouvernement de cette nation – d'un règlement administratif concernant la manière dont les avantages tirés de ce partenariat par l'entremise d'une fiducie seront utilisés est tout aussi importante que la création de la structure juridique de cette société. Ce règlement ne pourra être modifié qu'à une assemblée générale subséquente.

L'établissement d'une fiducie bien structurée nécessite la mise en place d'une variété de critères, et différera d'une collectivité à une autre. Répondre à ces défis nécessite le recours à de l'expertise tant dans le domaine du droit des sociétés que celui du droit fiscal. De plus, un large soutien communautaire



est nécessaire pour toute entente devant rester stable et à l'abri des changements du leadership politique.

Cependant, la décision à savoir si une fiducie est l'option la plus convenable ou la plus souhaitable pour une collectivité donnée devrait revenir au chef et au conseil de la bande. Gérer les fonds par l'entremise d'une fiducie peut être un véhicule financier convenable dans certaines circonstances – par exemple, si la vision d'une collectivité des Premières Nations consiste à gérer ses fonds pour son avantage à long terme, gardant le capital en réserve et utilisant uniquement les intérêts qu'il génère. Cependant, lorsque les fiducies ne sont pas structurées de façon adéquate, elles deviennent un obstacle pour répondre aux besoins de la collectivité. Il existe de nombreux exemples de fiducies insuffisamment structurées et souvent les dépenses administratives peuvent être exorbitantes.

ii. Politique sur les revenus autonomes

La position du gouvernement du Canada concernant les revenus autonomes est de « tenir compte de la capacité des groupes autonomes à contribuer aux coûts des activités de leur propre gouvernement lorsque vient le temps de déterminer le niveau des transferts fédéraux »¹⁷. Cette politique est tout à fait différente de l'approche adoptée avec les Premières Nations qui fonctionnent suivant la *Loi sur les Indiens*, pour lesquelles le Canada assure généralement 100 % du financement de base que les Premières Nations complètent en utilisant leurs propres ressources financières. Il est important de souligner ici que tous les autres gouvernements non autochtones du Canada reçoivent un soutien financier d'un ordre de gouvernement plus élevé.

Par conséquent, la position du Canada au sujet des revenus autonomes non seulement crée un élément de dissuasion fort sur le plan financier pour les groupes autochtones qui cherchent à conclure des ententes d'autonomie gouvernementale, mais elle pénalise également les collectivités pour leur réussite; étant donné que les collectivités assujetties à la politique sur les revenus autonomes génèrent plus de revenus des activités d'exploitation des ressources, le niveau du soutien financier du gouvernement fédéral diminue. En fait, il ne semblerait y avoir aucun avantage financier net pour les collectivités d'aller de l'avant avec des activités d'exploitation des ressources. Le conseil croit que cette politique devrait être supprimée.

iii. Partage des recettes de l'exploitation des ressources

Les responsabilités en matière de droits relatifs aux ressources naturelles et de gestion de celles-ci sont partagées entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral. Cependant, le Conseil souligne que la vaste majorité des recettes en redevances et des responsabilités reviennent aux gouvernements provinciaux : par exemple, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces sont propriétaires de leurs ressources énergétiques du sous-sol, avec certaines exceptions faites pour les ressources des terres autochtones et des terres domaniales. Cependant, les collectivités autochtones ne tirent pas avantage des ententes de partage des revenus tirés des ressources de leurs terres ou des territoires traditionnels.

¹⁷ Gouvernement du Canada, AADNC, novembre 2012, *Fiche d'information - Revenus autonomes - Aperçu*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1354117773784/1354117819765>



La plus grande part des revenus des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral sont prélevés de l'industrie pétrolière et gazière en amont, qui a atteint en moyenne environ 22 milliards de dollars par année de 2007 à 2011 inclusivement¹⁸. Les producteurs de pétrole et de gaz canadiens ont payé des redevances se chiffrant à 161 milliards de dollars aux gouvernements des provinces et des territoires entre 2000 et 2011. Il s'agit ici d'importants revenus qui aident à payer les dépenses du gouvernement, à gérer les programmes sociaux et à promouvoir d'autres activités économiques.

En 2003, afin de donner un nouveau souffle au processus des traités de la Colombie-Britannique, le gouvernement du Canada a accepté de partager à parts égales avec la province le coût des futurs arrangements sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources pris dans le cadre du règlement définitif de traités. Par exemple, l'Accord définitif des Premières Nations Maa-nulth conclu en 2006 donne pendant 25 ans aux Premières Nations signataires une part des recettes de la mise en valeur des ressources situées sur les terres traditionnelles. Le Canada et la Colombie-Britannique se partagent les versements, estimés à 1,2 million de dollars par an. Les versements sont plafonnés, comme dans les accords de revendications territoriales du Nord.

En 2002, le gouvernement du Québec et la Nation crie ont conclu la Paix des Braves, une entente qui a permis de mettre fin aux litiges relatifs à la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. L'entente de 2002 prévoit le partage des recettes et la gestion conjointe pour la mise en valeur des ressources forestières, minières et hydroélectriques sur les terres crie. Le versement de plus de 3,5 milliards de dollars sur 50 ans (jusqu'à 70 millions de dollars par an en redevances) en fait la plus importante entente de partage des recettes liée à un traité au Canada.

Le Conseil souligne que les positions et approches adoptées par les gouvernements provinciaux et territoriaux quant au partage des recettes de l'exploitation des ressources varient considérablement. Certaines provinces ou certains territoires établissent des partenariats avec les collectivités autochtones, comme en Colombie-Britannique, alors que d'autres n'appuient aucune forme de partage de recettes de la mise en valeur des ressources.

Recommandation 6

À la lumière de la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Roger William et autres c. Sa Majesté la Reine* dans laquelle la Cour a déclaré que la nation Tsilhqot'in détient un titre sur ses terres traditionnelles et qu'en tant que détentrice de titre, cette nation dispose des avantages associés à ces terres :

Nous recommandons que le gouvernement du Canada appuie, favorise et fasse preuve de leadership pour ce qui est d'affirmer, de soutenir et de promouvoir les droits autochtones relativement à la négociation et l'établissement des ententes de partage des recettes de la mise en valeur des ressources aux fins de permettre aux collectivités autochtones dans l'ensemble des provinces et territoires partout au Canada d'en tirer avantage. Nous recommandons également que le gouvernement appuie la participation des Autochtones dans l'ensemble de la chaîne de valeur de l'exploitation des ressources lorsque les collectivités et les entreprises autochtones le souhaitent.

¹⁸ Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, *Cahier d'information : Les marchés de l'énergie, 2013-2014*, http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/files/pdf/2013/EnergyMarket_f.pdf



Conclusion

L'exploitation des ressources naturelles est un pilier de l'économie canadienne dont devrait bénéficier l'ensemble des Canadiens. La participation des collectivités autochtones à la mise en valeur des ressources naturelles est aussi bien une nécessité qu'une pratique exemplaire. La vaste majorité des grands projets soumis à un examen fédéral étant situés sur des terres de réserves, dans des régions visées par des traités ou dans des régions où les revendications territoriales ont été réglées ou n'ont pas été réglées¹⁹. Il est donc crucial de veiller à ce que les collectivités autochtones soient bien préparées pour tirer avantage des occasions économiques qu'offre la mise en valeur des ressources dans leurs territoires traditionnels.

Des arrangements institutionnels solides sont un précurseur nécessaire à une gestion financière saine et efficace des collectivités. L'accréditation et la certification des collectivités présentent des avantages quant à la création des compétences et de la capacité ainsi qu'à l'établissement de normes d'exploitation des activités des collectivités; elles servent également à accroître la confiance des investisseurs et la viabilité financière d'une collectivité ou d'une organisation. Le Conseil croit que les modèles solides établis pour la certification de la gestion financière devraient être disponibles à un groupe de collectivités plus large. De plus, le Conseil croit que les avantages de l'accréditation et de la certification pourraient être élargis en étudiant les options de certification de la gouvernance qui pourraient, de façon similaire, permettre de disposer de paramètres pour le renforcement des capacités et l'établissement de normes d'exploitation concernant la gouvernance des collectivités. La certification et l'accréditation de la gouvernance seraient probablement assorties de peu d'exigences et de conditions de production de rapports concernant les transferts financiers en fonction du risque, et permettraient d'accroître la certitude et la confiance des investisseurs.

Le renforcement des capacités communautaires pour appuyer la saine gestion financière est également un important élément à prendre en compte. Évaluer tant la taille que l'impact potentiel d'un projet de mise en valeur des ressources, ainsi que la portée et les avantages ou les indemnités auxquels les collectivités autochtones peuvent avoir droit, peut être prohibitif pour les plus petites d'entre elles dont les capacités communautaires posent déjà des difficultés. Bon nombre des collectivités autochtones faisant face à des activités d'exploitation des ressources sont dans cette situation pour la première fois. Sans la capacité de faire face de façon efficace aux décisions qui doivent être prises, les collectivités autochtones pourraient ne pas exploiter le plein potentiel des possibilités qui s'offrent.

La création de tables régionales sur le développement économique dans des régions où les grands projets de mise en valeur des ressources sont lancés pourrait constituer un moyen d'établir une planification stratégique régionale coordonnée. Les collectivités autochtones pourraient participer avec l'industrie et les gouvernements dans la mise en place de plans stratégiques régionaux liés à la réalisation des activités de mise en valeur des ressources. L'accès à l'information et à l'expertise pour orienter et appuyer la prise de décisions par la collectivité est également décisif. Le Conseil recommande la création d'un centre de documentation qui permettrait de rendre disponible de l'information complète et à jour, de faciliter l'accès aux experts et conseillers dont les collectivités autochtones ont besoin et d'avoir un accès direct au personnel de soutien qui pourrait fournir un appui direct afin de trouver l'information nécessaire, d'offrir des conseils et de l'expertise quant aux processus et de fournir des possibilités de formation.

¹⁹ Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, Données compilées en utilisant le système de suivi et de surveillance du Bureau de gestion des grands projets, <http://www2.mpmo-bggp.gc.ca/MPTracker/search-chercher.aspx>



Les grands projets de mise en valeur des ressources offrent aux collectivités autochtones d'importantes occasions pour réaliser le développement économique, mais des institutions et des capacités communautaires solides sont nécessaires pour permettre aux collectivités autochtones d'être en mesure de saisir ces occasions et d'atténuer les risques connexes. Le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) croit que la participation des Autochtones à la mise en valeur des ressources est essentielle pour permettre l'accès aux richesses économiques générées par le secteur des ressources et peut-être influencer sur les pratiques de gestion des terres à long terme. Les collectivités autochtones ne devraient pas rater l'occasion de tirer parti des grands projets de mise en valeur des ressources pour réaliser le développement économique dans leurs territoires.

Veiller à ce que les avantages financiers générés par les grands projets de mise en valeur des ressources soient dirigés vers les collectivités autochtones et que les institutions et les capacités soient présentes afin de tirer parti de ces avantages pour le bien commun est une première étape essentielle.



Annexe A : Liste des recommandations

Recommandation 1

Afin d'améliorer la capacité des collectivités autochtones de tirer parti des grands projets d'exploitation des ressources, nous recommandons que le gouvernement du Canada appuie les institutions existantes comme le Conseil de gestion financière des Premières Nations, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations et l'Association des agents financiers autochtones du Canada pour renforcer les capacités financières nécessaires. Ces groupes devraient être encouragés à travailler de concert en vue de mettre en harmonie leurs services et dans le but d'établir des pratiques exemplaires pour les politiques et processus financiers des collectivités.

À cet égard, nous recommandons que l'on accorde un financement supplémentaire au Conseil de gestion financière des Premières Nations dans le but de travailler avec les Premières Nations qui : a) ne font pas partie de l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières nations* en tant que volet séparé afin d'aider ces groupes à établir leur capacité en gestion financière et obtenir la certification du Conseil de gestion financière des Premières nations; b) veiller à ce que d'autres groupes et organisations communautaires autochtones puissent, s'ils sont admissibles, avoir accès aux services et programmes du Conseil de gestion financière des Premières nations.

Recommandation 2

Nous recommandons que le gouvernement du Canada présente des accords de transfert financiers souples, à long terme et pluriannuels en tant qu'incitatif aux collectivités pour les encourager à adopter et à mettre en œuvre les pratiques exemplaires en matière de gestion financière pour donner suite à la Recommandation 1. Les accords de transfert financier devraient être fondés sur une évaluation de la gestion du risque financier d'une collectivité.

Recommandation 3

Nous recommandons que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organisations autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les intervenants de l'industrie, renforce et rende plus accessible un instrument de garantie d'emprunt ciblé, ou autre mesure de financement appropriée, aux fins précises de faciliter une réelle participation des collectivités autochtones au capital social des grands projets d'exploitation des ressources.

Recommandation 4

Lorsqu'un grand projet de mise en valeur des ressources est lancé, nous recommandons que le gouvernement du Canada soutienne la création de tables régionales officielles sur le développement économique réunissant les groupes autochtones, l'industrie et les gouvernements provinciaux afin de fournir de l'orientation et de susciter des mesures en faveur des collectivités ayant subi les répercussions des projets, comme la création récente de la Société de développement de l'infrastructure du Cercle de feu. Ces tables dirigées par le gouvernement fédéral par l'entremise des organismes de développement régionaux en particulier, représentent un des mécanismes qui veilleraient à ce que les collectivités autochtones puissent prendre des décisions audacieuses et éclairées au nom de leurs populations.



Recommandation 5

Nous recommandons que le gouvernement du Canada crée des « centres d'excellence sur le développement des ressources autochtones » qui seraient financés par l'industrie et le gouvernement pour aider les collectivités autochtones et l'industrie à participer à des projets d'exploitation des ressources.

Nous recommandons également que les centres d'excellence disposent de l'information à jour et qui fait autorité sur les contextes juridique, financier, technique et réglementaire concernant ce secteur. Les caractéristiques du centre d'excellence incluraient ce qui suit :

- Base de données et service de renvoi pour établir des liens entre les collectivités et les experts.
- Partenariat avec un établissement universitaire agréé pour fournir de l'expertise en matière de gestion de bases de données et de l'information, de recherche et de catalogage concernant les études de cas et les pratiques exemplaires.
- Le personnel qui agirait en tant qu'équipe-ressource pour fournir de l'orientation, des ateliers et de l'aide sur place pour aider les collectivités à établir la portée de leur participation prévue à des projets d'exploitation des ressources.

Recommandation 6

À la lumière de la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Roger William et autres c. Sa Majesté la Reine*, dans laquelle la Cour a déclaré que la nation Tsilhqot'in détient un titre sur ses terres traditionnelles et qu'en tant que détentrice de titre, cette nation dispose des avantages associés à ces terres :

Nous recommandons que le gouvernement du Canada appuie, favorise et fasse preuve de leadership pour ce qui est d'affirmer, de soutenir et de promouvoir les droits autochtones relativement à la négociation et l'établissement des ententes de partage des recettes de la mise en valeur des ressources aux fins de permettre aux collectivités autochtones dans l'ensemble des provinces et territoires partout au Canada d'en tirer avantage. Nous recommandons également que le gouvernement appuie la participation des Autochtones dans l'ensemble de la chaîne de valeur de l'exploitation des ressources lorsque les collectivités et les entreprises autochtones le souhaitent.



Annexe B : Liste des organisations

Afin d'aider à éclairer les recommandations figurant dans le présent rapport, le CNDEA a rencontré de nombreux groupes autochtones, promoteurs du secteur privé et ministères et organismes de différents ordres de gouvernement.

Collectivités et organisations autochtones

AAFA Canada
Corporation de développement économique montagnaise
Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA)
Administration financière des Premières Nations
Conseil de gestion financière des Premières Nations
Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations
First Nations Power Authority of Saskatchewan
Conseil des ressources indiennes
Meadow Lake Tribal Council Resource Development Inc.
Première Nation crie de Moose
Première Nation de Muskowekwan
Première Nation de Pic River
Conseil tribal de Saskatoon

Gouvernement fédéral

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
Pétrole et gaz des Indiens du Canada
Ressources naturelles Canada

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Office ontarien de financement
Société de crédit commercial du Nunavut

Secteur privé

Advanced Explorations Inc.
Institut national des mines
K+S Potash Canada
Lumos Energy
MPower North
SaskPower
Westcap Mgt. Ltd.

