

TROUSSE D'OUTILS COMMUNAUTAIRES SUR LES ERA

Négociation et mise en œuvre des ententes
sur les répercussions et les avantages



Édition : été 2015

Par Ginger Gibson et
Ciaran O'Faircheallaigh



Commandé par
The Gordon Foundation

TROUSSE D'OUTILS COMMUNAUTAIRES SUR LES ERA

Négociation et mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages

Par Ginger Gibson et Ciaran O'Faircheallaigh

Commandé par The Gordon Foundation

Édition : 2015

Le contenu de cette trousse relève de l'entière responsabilité des auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de The Gordon Foundation, des personnes ou des organismes qui ont contribué à sa réalisation.

Cette trousse présente des informations générales au sujet de la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages. Elle ne peut pas être considérée comme un avis juridique pouvant s'appliquer à une situation en particulier. Dans la mesure où la loi diffère dans chaque juridiction et qu'elle peut être interprétée ou appliquée de façon différente selon la situation, l'information contenue dans cette trousse ne saurait remplacer les conseils d'un avocat.

Ce rapport est disponible en vertu d'une protection limitée des droits d'auteur. On peut télécharger, distribuer, reproduire, citer ce document, ou en présenter un extrait, à condition de mentionner dûment sa source et de ne pas l'utiliser à des fins commerciales. Pour d'autres renseignements, visitez-le : www.creativecommons.org

Principales photographies : James Stauch, avec l'appui des communautés de Cape Dorset du Nunavut, Behchoko et Fort Good Hope dans les Territoires du Nord-Ouest, et Old Crow et Teslin au Yukon.

Photo de couverture : Gord McKenna/
Flickr Creative Commons



11 Church Street, Ste. 400
Toronto, ON M5E 1W1
Tél.: 416-601-4776
info@gordonfoundation.ca

Traduit de l'anglais par Anne Cury, abcredaction.ca

Édition et conception graphique : Nadene Rehnby
et Pete Tuepah, handsonpublications.com

La Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec a entrepris, coordonné et révisé la traduction de la trousse pour mettre cet outil de développement économique à la disposition des communautés francophones.

La traduction française de ce document a été rendue possible grâce à une contribution accordée dans le cadre de l'Initiative de partenariats stratégiques d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Merci à Native Counselling Services of Alberta pour leur contribution à la seconde impression. La troisième impression a été commanditée par Teck Ressources.

Merci à The Firelight Group pour son soutien constant à ce projet.



© Ginger Gibson, Ciaran O'Faircheallaigh
et The Gordon Foundation

La forme masculine utilisée dans ce document désigne autant les femmes que les hommes.

**Cette trousse peut être téléchargée
gratuitement en français ou en anglais au
ibacommunitytoolkit.ca ou employnations.com**

COMMISSION DE
DÉVELOPPEMENT DES
RESSOURCES HUMAINES DES
PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC



FIRST NATIONS
HUMAN RESOURCES
DEVELOPMENT COMMISSION
OF QUEBEC

C.P. 2010, Kahnawake, QC J0L 1B0
Tél. : 450-638-4171 info@cdrhpnq.qc.ca



Table des matières

- À propos des auteurs 8
- Remerciements..... 8

- SECTION 1 : INTRODUCTION10
 - Avant de commencer : prendre la décision de négocier 11
 - La négociation n'est pas un consentement..... 11
 - L'information, c'est le pouvoir..... 11
 - Se concentrer sur le processus et le résultat 12
 - L'importance de constituer des réseaux 13
 - Comment se servir de la trousse 14
 - Structure de la trousse 14

SECTION 2 : ANALYSER LE PROJET ET LE CADRE PLUS VASTE.....16

Le cycle de vie d'une mine	17
Le choix du site et la décision d'investir	17
L'exploration préliminaire	18
L'exploration avancée.....	19
La construction	22
L'exploitation	23
La fermeture et la restauration	23
Droits autochtones : le contexte international	24
Droits autochtones : le contexte canadien	29
L'obligation de consulter	30
L'obligation d'accommoder	31
Les traités historiques et modernes.....	31
Les accords modernes sur les revendications territoriales	32
Les leviers juridiques et politiques des ERA.....	34
Environnement : l'approbation et la réglementation au Canada.....	38
Les exigences en matière d'EE	39
Les niveaux d'évaluation environnementale.....	41
La minimisation des répercussions et la maximisation des avantages	43
Calendrier de négociation des EE et des ERA.....	45
Calendrier des EE et des ERA : trois scénarios	46
Scénario 1 : négociation de l'ERA avant l'EE.....	47
Scénario 2 : négociation de l'ERA après l'EE	48
Scénario 3 : négociation de l'ERA et l'EE en même temps.....	48
Conséquences globales de la signature des ententes.....	49
L'accès aux tribunaux et aux organismes de réglementation.....	49
La liberté de mettre en œuvre des stratégies politiques	50
Les conséquences sur les ententes et sur les revendications territoriales globales avec l'État.....	51
La liberté d'exiger la responsabilité sociale des entreprises	52
Buts, planification et politiques communautaires	53
L'unité au sein des communautés	54
L'unité entre les nations autochtones	56

SECTION 3 : SE PRÉPARER EN VUE DES NÉGOCIATIONS..... 62

Mettre en place une structure de négociation	63
Les rôles et les structures de négociation.....	64
La composition de l'équipe de négociation.....	66
Le processus de sélection de l'équipe de négociation	67
Le rôle des personnes clés dans l'équipe de négociation	68
Le rôle des experts dans l'équipe de négociation.....	69
Le rôle des négociateurs autochtones et non autochtones	70
Le rôle de l'équipe de négociation au sein de la communauté.....	70
Élaborer un plan pour collecter et gérer l'information.....	72
Tenir compte des accords précurseurs.....	82
Les ententes d'exploration.....	82
Les protocoles d'entente (PE)	83
Élaborer un budget.....	84
Estimer les coûts et déterminer les sources de financement	84
Évaluer et réduire les risques liés au financement provenant des entreprises.....	85
Les besoins budgétaires	86
La gestion du budget	86
Recueillir des informations sur le projet, les produits de base et l'entreprise....	87
Déterminer les conditions de référence liées au milieu socioéconomique et culturel	90
Les questions liées à l'évaluation des répercussions.....	92
Les répercussions socioéconomiques possibles.....	93
Les répercussions durant l'exploration avancée.....	94
Les répercussions durant la construction.....	94
Les répercussions durant l'exploitation	95
Les répercussions durant la fermeture	95
L'atténuation des répercussions.....	96
Développer une stratégie de communication	98
Évaluer et renforcer la position de négociation.....	105
Renforcer la position de négociation de la communauté	107
Déterminer les objectifs et élaborer une position de négociation solide...	109
Résumé de la section 3.....	110

Cette trousse peut être
téléchargée gratuitement
en français ou en anglais au
ibacommunitytoolkit.ca
ou employations.com

SECTION 4 : CONDUIRE LES NÉGOCIATIONS ET CONCLURE DES ENTENTES 114

Les processus et les procédures de négociation.....	115
Identifier les options et les dispositions des ententes négociées	127
Les enjeux et les dispositions de fond.....	136
Communication	138
Accès des Autochtones et du public aux concessions minières.....	139
Paiements miniers.....	140
Évaluation du seuil de tolérance au risque lié à un modèle financier..	147
Utilisation des paiements miniers	149
Structures pour la gestion des paiements miniers	151
Emploi	152
Relations avec les syndicats	162
Développement des affaires.....	164
Accès et transfert des infrastructures et des installations	167
Gestion de l'environnement.....	168
Culture et patrimoine culturel	174
Indemnisation des chasseurs/pêcheurs et utilisation traditionnelle ..	176
Mesures sociales	177
Conclure des ententes qui reflètent les objectifs de la communauté	178
Retourner à la table de négociation	181
Signature et lancement de l'entente	182
Résumé de la section 4	183

SECTION 5 : METTRE LES ENTENTES EN ŒUVRE ET MAINTENIR LES RELATIONS	188
Mettre les ententes en œuvre	189
Les facteurs internes à l'entente.....	190
Des objectifs clairs.....	190
Mécanismes institutionnels de mise en œuvre	190
Des responsabilités et des engagements clairs	192
Suffisance des fonds et autres ressources pour la mise en œuvre ...	193
Sanctions et mesures incitatives.....	194
Surveillance.....	194
Mécanismes institutionnels d'examen	195
Modification des dispositions.....	195
Les facteurs externes à l'entente	197
Le pouvoir politique.....	197
Soutien des acteurs et des groupes importants.....	197
Les changements de politiques ou de gouvernement	197
La rivalité entre les ministères	198
Le manque d'information au sujet des ententes, des politiques et des lois connexes.....	198
La viabilité et les marges du projet	198
Des relations continues	199
Utiliser l'entente pour développer les relations.....	199
Instaurer la confiance et s'attaquer aux obstacles.....	201
Résumé de la section 5.....	202
RÉFÉRENCES.....	204
RESSOURCES DISPONIBLES SUR LE WEB	210
GLOSSAIRE ET ACRONYMES.....	213

L'index situé dans les dernières pages de la trousse permet de localiser rapidement un sujet particulier.

Un glossaire des termes et des acronymes est également proposé à la fin de la trousse.

À propos des auteurs

GINGER GIBSON travaille avec les gouvernements et les communautés autochtones du Nord canadien et de l'Amérique latine en ce qui a trait à la négociation, la consultation et la mise en œuvre d'ententes avec les sociétés minières. Durant les 15 dernières années, elle a effectué des recherches et travaillé dans le domaine de l'évaluation des répercussions sociales et culturelles, des politiques en matière de ressources et de la négociation. Elle est présidente de The Firelight Group et professeure adjointe à l'Université de Colombie-Britannique en génie minier.

CIARAN O'FAIRCHEALLAIGH est professeur de science politique et de politiques publiques à l'Université Griffith de Brisbane. Il a publié de nombreux articles et livres dans le domaine des politiques gouvernementales, de l'économie et des politiques en matière de ressources, de la négociation, de l'évaluation des répercussions, de la responsabilité sociale des entreprises et des études autochtones. Pendant presque 20 ans, il a travaillé avec les organisations autochtones à la négociation d'ententes d'exploitation minière et agi à titre de conseiller et de négociateur pour plusieurs grandes organisations autochtones de l'Australie. Il conseille actuellement le Kimberley Land Council dans le cadre des négociations sur un projet d'exploitation du gaz naturel dans la région du Kimberley en Australie-Occidentale.

Remerciements

Cette trousse a été réalisée grâce au soutien financier de The Gordon Foundation. L'appui de la fondation a été grandement apprécié. Nous tenons en particulier à remercier James Stauch pour ses encouragements et son soutien constant, de même que pour ses superbes photos figurant dans de nombreuses pages de cette trousse. Nadene Rehnby et Pete Tuepah de Hands On Publications ont fourni une aide précieuse quant à l'édition et à la conception graphique. Nous remercions également Alistair MacDonald qui a offert son expertise en matière d'évaluation des répercussions sociales et culturelles, ainsi que de nombreuses heures de révision, de même que Lindsay Galbraith.

De nombreux négociateurs et dirigeants de communautés de l'ensemble du Canada nous ont fait profiter de leurs conseils ainsi que de leur expérience, et ont révisé la trousse à différentes étapes de son développement. Nous vous en remercions tous :

Jason Batise, Wabun Tribal Council

Paul Blom, BC First Nation Energy and Mining Council

Mike Carpenter, Première Nation d'Attawapiskat

Florence Catholique, Première Nation Lutsel K'e Dene

Allen Edzerza, consultant/négociateur

Mark Gufstason, JFK Law

Theresa Hollett, Gouvernement du Nunatsiavut

Larry Innes, Initiative boréale canadienne

Sandra Jack, Première Nation Tlingit de Taku River

Daryn R. Leas, avocat et procureur

Stephen Kakfwi, ancien premier ministre des T.N.-O. et président de la Nation dénée

Melody Lepine, Première Nation Crie Mikisew

Diane McDonald, communautés d'Athabasca

Mark Rodney, Nation Wemindji

Arthur Pape, Pape, Salter and Teillet

Tony Pearse

David Peerla

Alan Penn, Grand conseil des Cris

David Porter, Nation Kaska

Krista Robertson, JFK Law

Bruce Uviluq, Nunavut Inc.

Vivianne Weitzner, Institut Nord-Sud

John B. Zoe, Gouvernement Tâichô



SECTION 1

Introduction

Avant de commencer : prendre la décision de négocier.....	11
La négociation n'est pas un consentement	11
L'information, c'est le pouvoir	11
Se concentrer sur le processus et le résultat.....	12
L'importance de constituer des réseaux.....	13
Comment se servir de la trousse	14
Structure de la trousse	14

Introduction

Actuellement, les ententes contractuelles entre les sociétés minières et les communautés autochtones jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des conditions dans lesquelles les minéraux seront extraits des territoires autochtones au Canada. Il est primordial d'avoir la capacité de négocier et de mettre en œuvre de telles ententes afin de s'assurer que l'extraction des ressources génère des retombées substantielles pour les communautés autochtones et que les répercussions négatives, pouvant être associées à l'exploitation des ressources à grande échelle, sont évitées ou atténuées.

En termes simples, une entente sur les répercussions et les avantages est un contrat conclu entre une communauté et une entreprise en vertu duquel les Autochtones donnent leur consentement ou leur appui à la réalisation d'un projet. Ces ententes peuvent porter différents noms : ententes de participation, accords sur les retombées, accords de participation, accords sur le partage des bénéfices, etc. Dans la trousse, nous aborderons également les formes d'ententes qui peuvent être utilisées pendant la durée de vie du projet (par exemple les ententes d'exploration).

La présente trousse est destinée aux communautés engagées dans les négociations de ce type d'ententes avec les sociétés minières. Elle a été rédigée pour les négociateurs, pour les membres des équipes de négociation au sein des communautés, pour les consultants qui travaillent avec les communautés et les organisations autochtones.

L'objectif de la trousse est de fournir du matériel, des outils et des ressources aux communautés pour les aider à régler les questions soulevées par le processus et le contenu de la négociation d'ententes au Canada. L'accent est mis sur les ententes commerciales privées dans lesquelles les parties sont les communautés autochtones et les sociétés minières.

Nous espérons que cette trousse se retrouvera entre de nombreuses mains, servant de multiples façons à favoriser le processus des négociations et la conclusion d'ententes positives.

Même si la trousse s'intéresse particulièrement à l'industrie minière, beaucoup de questions et de processus abordés demeurent pertinents dans le cadre de la signature d'ententes avec d'autres industries ou dans d'autres contextes, ce qui inclut les aires protégées, le pétrole et le gaz, l'exploitation forestière.

De la même façon, même si le contexte particulier de cette trousse se situe au Canada, beaucoup de questions traitées et de stratégies proposées s'avèrent très utiles dans d'autres pays, lorsque les peuples autochtones négocient avec les entrepreneurs exploitant les ressources.

Avant de commencer : prendre la décision de négocier

Cette trousse a été rédigée en partant de l'idée que la décision d'entreprendre des négociations a déjà été prise.

Cependant, certains contextes peuvent amener une communauté autochtone à prendre la décision de ne pas négocier avec une entreprise qui veut exploiter les ressources de son territoire traditionnel. La communauté peut vouloir tout simplement empêcher l'exploitation des ressources et décider que la négociation est injustifiée. Il se peut que la communauté développe ensuite d'autres stratégies pour atteindre ses objectifs, telles : le recours en justice, l'action politique directe, les campagnes médiatiques ou les alliances politiques avec des groupes non autochtones.

Dans cette trousse, nous insistons sur le fait que même si ces stratégies peuvent représenter dans certains cas des solutions de rechange à la négociation, elles peuvent également constituer les éléments essentiels d'une stratégie de négociation globale. Ces stratégies peuvent s'avérer particulièrement importantes pour renforcer la position de négociation globale de la communauté autochtone et pour faire pression sur l'entreprise afin qu'elle fasse des compromis lorsque les négociations sont dans l'impasse.

Pour réussir dans le domaine des négociations, les communautés autochtones doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies générales portant sur un large éventail de sujets, dont des stratégies sur le plan juridique, politique, médiatique, des stratégies de communication, axées tant sur la communauté elle-même (niveau interne) que sur l'ensemble des parties prenantes (niveau externe), et ayant la capacité d'influencer le résultat. Cette trousse a été conçue pour aider les communautés autochtones à développer les stratégies appropriées dans chacun de ces domaines.

La négociation n'est pas un consentement

La décision d'entamer des négociations ne signifie pas que la communauté a donné son consentement au projet proposé ou qu'elle a pris la décision de conclure une entente.

Au début des négociations, les communautés possèdent des renseignements limités sur le projet envisagé ou sur la volonté et la capacité du promoteur de satisfaire les besoins de la communauté. À mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles, la communauté peut décider que le projet n'est pas acceptable en principe ou que les conditions qui le rendraient acceptable ne peuvent pas être négociées avec le promoteur. Dans un cas comme dans l'autre, à toute étape de la négociation, la communauté a le droit de mettre fin au processus de négociation. Lorsque le problème concerne la volonté du promoteur de respecter les conditions de la communauté, il convient d'arrêter les négociations de façon à pouvoir les reprendre si l'entreprise impliquée modifie sa position fondamentalement, ou si un nouveau promoteur reprend le projet proposé.

L'information, c'est le pouvoir

Une fois que la décision de négocier a été prise, la communauté et ses dirigeants doivent entreprendre une évaluation réaliste et objective de leur position par rapport à l'entreprise, aux autorités gouvernementales chargées d'approuver ou de refuser le projet, et relativement au contexte politique et économique général. Ensuite, l'équipe de négociation doit définir la stratégie globale qui a le plus de chance de conduire à un résultat positif. Dans cette approche, il est essentiel de posséder une base solide et exhaustive d'information. Le développement de la base d'information est un élément central dans la section 3 de cette trousse.



CAPE DORSET, NUNAVUT

Une fois que la décision de négocier a été prise, la communauté et ses dirigeants doivent entreprendre une évaluation réaliste de leur position par rapport à l'entreprise, aux autorités gouvernementales chargées d'approuver ou de refuser le projet, et relativement au contexte politique et économique général. Ensuite, l'équipe de négociation doit déterminer la stratégie globale qui a le plus de chance de conduire à un résultat positif.



Notre expérience de négociateurs et de chercheurs nous a appris que le processus de négociation et de mise en œuvre des ententes est absolument essentiel pour formuler le contenu des ententes et pour réaliser leurs bénéfices potentiels.

Se concentrer sur le processus et le résultat

Il peut être tentant de se concentrer uniquement sur le contenu des ententes, sur la question de savoir ce que les gens ont obtenu, par exemple les avantages financiers qu'ils ont obtenus.

Notre expérience de négociateurs et de chercheurs nous a appris que le processus de négociation et de mise en œuvre des ententes est absolument essentiel. Certaines communautés ayant peu de moyens juridiques sont parvenues à des ententes fructueuses, car elles ont pris le temps de définir exactement ce qu'elles voulaient et elles sont restées unies ensuite, même dans les moments difficiles.

Nous soutenons que les bons résultats d'une négociation peuvent refléter un ensemble de facteurs, dont :

- Le contexte général (p. ex. les lois et les règlements);
- La nature et l'ampleur de la participation de la communauté;
- Les caractéristiques de la communauté;
- Les stratégies et les positions de négociation développées par la communauté;
- La manière dont la communauté structure son équipe de négociation;
- La position juridique de la communauté en ce qui concerne le projet;
- La nature du projet.

Tous ces éléments sont abordés dans la trousse.

Deux facteurs en particulier – la clarté des objectifs et la capacité de la communauté à rester unie, de même qu'à procéder à une planification collective – expliquent peut-être le mieux la réussite des négociations. Certaines communautés ayant peu de moyens juridiques sont parvenues à des ententes fructueuses, car elles ont pris le temps de définir exactement ce qu'elles voulaient et elles sont restées unies ensuite, même dans les moments difficiles. Lorsque les négociations deviennent ardues, les communautés qui sont unies peuvent se préparer et utiliser d'autres stratégies pour renforcer leur pouvoir de négociation, comme l'action directe, le recours en justice ou la formation d'alliances politiques. Sans cette unité, les entreprises peuvent souvent diviser pour mieux régner, ne consultant que les personnes avec qui elles trouvent plus facile de traiter, ignorant et isolant celles qu'elles jugent plus difficiles.

C'est dans ce contexte que la trousse s'est surtout intéressée au processus de négociation, de même qu'à la mise en œuvre et au contenu des ententes.

L'importance de constituer des réseaux

La trousse donne des renseignements et offre des ressources, mais elle ne remplace pas l'échange d'information entre les réseaux de négociateurs et d'experts-conseils.

Ces réseaux peuvent impliquer une gamme d'activités, passant de l'échange d'information sur des domaines variés, à grande échelle, de façon officielle et systématique, entre les groupes de dirigeants et de conseillers, à la discussion informelle entre deux personnes, sur un sujet de nature particulière, technique.

Par exemple, en 2007, un groupe de dirigeants et de conseillers cris de la Baie-James est allé dans la région du Kimberley en Australie-Occidentale, accueilli par un organisme régional sur le plan territorial : la Kimberley Land Council Aboriginal Corporation (KLC). Au cours des cinq dernières années, la KLC a accompagné les communautés dans la négociation de plusieurs ententes sur l'exploitation minière; le groupe des Cris s'apprêtait à s'engager dans sa première négociation avec une société minière. Les Cris possèdent une vaste expérience dans la négociation d'ententes portant sur l'autonomie gouvernementale, un domaine dans lequel la KLC a peu d'expérience, mais envisage d'être plus active. Les Cris et la direction de la KLC ont passé une semaine à visiter la région du Kimberley et à rencontrer les dirigeants ainsi que les négociateurs autochtones, une occasion unique de partager leur expertise et leurs expériences sur de nombreux sujets, dont des questions fondamentales concernant la gouvernance autochtone et les stratégies politiques pour négocier avec les entreprises et les gouvernements.

Sans cette unité, les entreprises vont souvent diviser pour mieux régner, ne consultant que les personnes avec qui elles trouvent plus facile de traiter, ignorant et isolant celles qu'elles jugent plus difficiles.

D'un autre côté, en 2000, l'un des auteurs a éprouvé des difficultés à trouver une façon mutuellement acceptable de régler l'aspect particulier, technique mais important, de l'indexation des paiements prévus dans une entente entre une grande société minière multinationale et un groupe autochtone d'Australie. Il a parlé brièvement au téléphone, tant en Australie qu'au Canada, avec des conseillers techniques qui avaient rencontré les mêmes problèmes lors de négociations antérieures entre les communautés autochtones et l'entreprise impliquée. Cela a grandement contribué à définir une approche qui répond aux besoins du groupe autochtone et qui est acceptable pour l'entreprise, tout à la fois.

Entre les deux, il existe une infinité de possibilités de réseautage et d'échange d'information. Nous espérons que la trousse contribuera et incitera au développement de ces réseaux.

Recherche et développement de la trousse

En développant la trousse, nous avons passé en revue tous les documents accessibles au public au sujet des ententes au Canada et en Australie, et puisé dans notre propre expérience en matière de négociation et d'élaboration d'ententes.

Il y a peut-être un parti pris en faveur des communautés et des régions dans lesquelles nous avons travaillé. Par exemple, Ginger Gibson a travaillé principalement sur ces questions dans le Nord canadien et en Amérique latine, tandis que Ciaran O'Faircheallaigh a participé à des négociations surtout en Australie. Nous nous sommes servis de notre revue des écrits spécialisés pour offrir une perspective plus large.

Le manuel a été testé en deux étapes auprès d'un groupe de personnes autochtones qui négocient et mettent en œuvre des ententes, de même qu'auprès des consultants et des avocats qui les conseillent. Lors de la première rencontre, nous avons présenté un document visant à discuter avec 20 négociateurs et experts du contenu proposé dans la trousse, en vue de vérifier que tous les grands thèmes avaient été abordés. À la seconde rencontre, cinq négociateurs et experts ont révisé l'ensemble de la trousse, et ont apporté de précieux commentaires et des conseils sur son contenu ainsi que sur sa présentation.

En 2014, une nouvelle réunion a eu lieu à Whitehorse afin de suggérer des modifications, de nouveaux sujets et des mises à jour à intégrer dans la nouvelle édition de la trousse.

Comment se servir de la trousse

La trousse est conçue dans le but d'être utile aux lecteurs à plusieurs titres. Par exemple :

- Une communauté sur le point de commencer des négociations peut utiliser la trousse en tant que source pour la collecte d'information et pour la formation, avec le concours éventuel d'un formateur expérimenté;
- Un membre nouvellement nommé au sein d'une équipe de négociation peut consulter la trousse du début à la fin pour s'orienter dans l'ensemble du processus des négociations;
- Un négociateur qui travaille sur une disposition particulière peut lire les sections qui traitent de ce sujet précis dans la trousse;
- Les consultants peuvent se référer à la trousse à de nombreuses reprises lorsqu'ils accompagnent une communauté au cours du long processus de négociation.

Structure de la trousse

La trousse débute avec un aperçu du contexte juridique, politique et réglementaire global dans lequel les ententes sont négociées (section 2). Ensuite, on trouve les trois étapes de la négociation (voir figure ci-dessous).

- Préparer les négociations et prendre position (section 3);
- Conduire les négociations et élaborer les ententes (section 4);
- Mettre les ententes en œuvre et maintenir les relations (section 5).

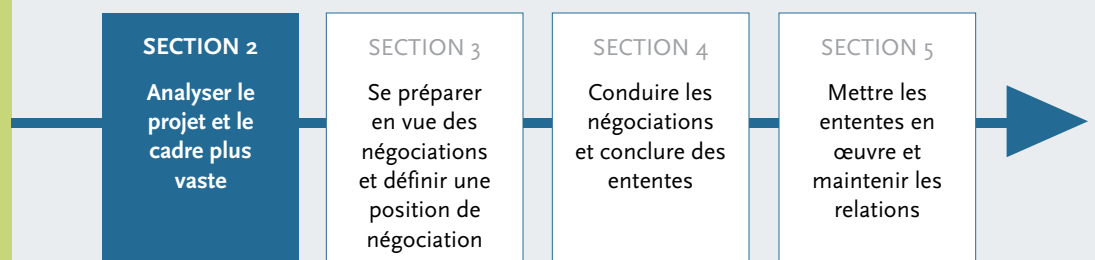
La trousse est conçue comme un guide pratique pour la négociation d'ententes. Elle ne rend pas compte des approches théoriques de la négociation et de leurs avantages. Elle ne fournit pas non plus de modèle standard d'entente, dans la mesure où les objectifs des communautés varient, tout comme la structure et le contenu adapté des ententes. La trousse vise plutôt à offrir plusieurs options pour faire face aux questions soulevées dans les négociations entre les communautés autochtones et les sociétés minières.

Nous espérons que cette trousse pourra aider les communautés autochtones du Canada et d'ailleurs à maximiser les avantages que leur confèrent les ententes et qu'elle permettra de garantir que les processus utilisés dans la négociation renforcent leur capacité, leur unité et leur bien-être.

Utilisez l'index situé dans les dernières pages de la trousse pour trouver rapidement l'information dont vous avez besoin.



Structure de la trousse





SECTION 2

Analyser le projet et le cadre plus vaste

Le cycle de vie d'une mine	17
Le choix du site et la décision d'investir	17
L'exploration préliminaire	18
L'exploration avancée.....	19
La construction	22
L'exploitation	23
La fermeture et la restauration	23
Droits autochtones : le contexte international	24
Droits autochtones : le contexte canadien	29
L'obligation de consulter	30
L'obligation d'accommoder	31
Les traités historiques et modernes.....	31
Les accords modernes sur les revendications territoriales	32
Les leviers juridiques et politiques des ERA.....	34
Environnement : l'approbation et la réglementation au Canada.....	38
Les exigences en matière d'EE	39
Les niveaux d'évaluation environnementale	41
La minimisation des répercussions et la maximisation des avantages	43
Calendrier de négociation des EE et des ERA.....	45
Calendrier des EE et des ERA : trois scénarios	46
Conséquences globales de la signature des ententes.....	49
L'accès aux tribunaux et aux organismes de réglementation.....	49
La liberté de mettre en œuvre des stratégies politiques	50
Les conséquences sur les ententes et sur les revendications territoriales globales avec l'État.....	51
La liberté d'exiger la responsabilité sociale des entreprises	52
Buts, planification et politiques communautaires	53
L'unité au sein des communautés	54
L'unité entre les nations autochtones	56

Analyser le projet et le cadre plus vaste

Cette section situe le contexte dans lequel les négociations se déroulent. Ce contexte doit faire l'objet d'une analyse attentive pour bien comprendre les leviers que la communauté peut utiliser dans le cadre de la négociation d'une entente sur les répercussions et les avantages. Nous prenons en considération :

LE CYCLE DE VIE DE LA MINE De la conception à l'après-fermeture, les étapes sont décrites pour permettre aux négociateurs de déterminer le stade atteint par le projet, les questions et les possibilités associées aux différentes étapes, ainsi que l'évolution probable du projet.

LES DROITS INTERNATIONAUX Les peuples autochtones du Canada peuvent de plus en plus s'appuyer sur la reconnaissance internationale des droits qui s'étend à tous les peuples autochtones, peu importe les lois qui s'appliquent dans le pays où ils vivent.

LES DROITS AU CANADA Certains aspects du contexte canadien peuvent concerner tous les peuples autochtones, alors que la relation particulière qu'un groupe autochtone entretient avec le gouvernement fédéral – par le biais d'un traité historique ou moderne, ou en l'absence de traité ou de reconnaissance des revendications territoriales – aura des répercussions sur la position de chaque groupe.

LES LEVIERS JURIDIQUES, RÉGLEMENTAIRES ET POLITIQUES Certaines lois, règlements, politiques et permis comportent des clauses exigeant de négocier des ERA avec les communautés. Elles fournissent un pouvoir de négociation à la communauté.

LES RÈGLEMENTS ENVIRONNEMENTAUX CANADIENS Chaque juridiction est régie par des procédures d'évaluation environnementale et d'approbation différentes, les négociateurs ont besoin de savoir quel gouvernement dirige les évaluations, quels sont les niveaux d'évaluation possibles, et ce qui déclenche une évaluation au niveau supérieur. Ce chapitre traite aussi du calendrier de l'évaluation environnementale (EE) ainsi que du processus de négociation des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), il met en évidence trois approches possibles.

RÉPERCUSSIONS DES ENTENTES Ce chapitre souligne comment la négociation des ententes concernant des projets entre les groupes autochtones et les sociétés minières (et dans certains cas, avec les gouvernements) touche l'ensemble du statut juridique et politique des groupes autochtones ainsi que la nature de leurs relations avec les autres acteurs du système politique.

LES OBJECTIFS, LA POLITIQUE ET L'UNITÉ DE LA COMMUNAUTÉ Pour réussir, les négociations des ERA doivent être entreprises en ayant bien à l'esprit l'ensemble des objectifs et des priorités de la communauté. L'unité politique constitue le plus important facteur augurant la force de la négociation et de l'entente en découlant. Lorsqu'il n'y a pas d'unité parmi et entre les nations autochtones, les ententes sont souvent peu satisfaisantes, et les communautés et nations se divisent davantage.

Le cycle de vie d'une mine

Le cycle de vie d'une mine comporte généralement une série d'étapes. La figure 2.1 montre un processus linéaire qui va du choix du site jusqu'à l'exploitation à grande échelle. Cependant, à chaque étape du cycle de vie de la mine, il peut être décidé de suspendre ou de cesser le projet. La plupart des projets d'exploration – presque 99,9 p. cent d'entre eux – ne deviennent jamais des mines de grande envergure.¹

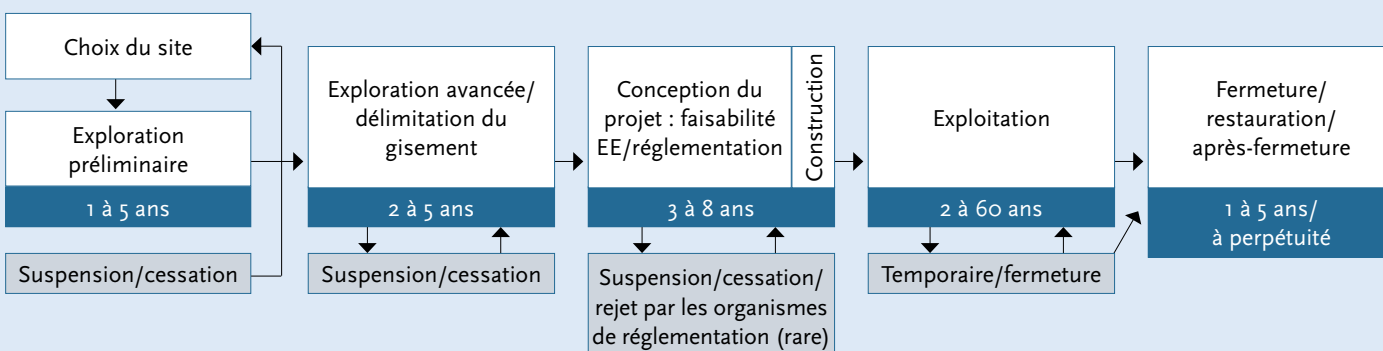
Le choix du site et la décision d'investir

L'entreprise prend la décision d'investir dans un emplacement en fonction de divers facteurs dont certains seulement sont liés à la probabilité que le sol contienne des ressources minérales exploitables. Le choix de l'endroit où concentrer les investissements repose sur les risques et les avantages d'y investir, par exemple l'ouest de l'Argentine par rapport au nord de la Colombie-Britannique. Avant de prendre ces premières décisions, les entreprises étudient généralement la situation géologique et le climat politique, entre autres facteurs. Les entreprises examinent d'abord les perspectives géologiques et minérales. Si ces perspectives ne sont pas prometteuses, les entreprises n'iront pas plus loin.

Cependant, même si les perspectives sont bonnes, il se peut que les entreprises n'investissent toujours pas en raison d'autres facteurs de risque, comme les risques politiques ou sociaux. Souvent, la décision initiale concernant le site n'implique pas de relations directes entre le promoteur et les communautés.



Figure 2.1 : Le cycle de vie d'une mine



L'exploration préliminaire

L'exploration préliminaire peut prendre deux formes : la recherche de gisements dans une région où il y a peu ou pas d'exploration ou d'exploitation (exploration hors chantier); ou la recherche de nouveaux gisements, ou de prolongements de gisements existants, dans des régions où l'exploitation minière est en cours ou a déjà été complétée (exploration des anciens sites). Il est vraiment rare de découvrir un gisement exploitable grâce à l'exploration hors chantier, en revanche, si un gisement est découvert, il peut atteindre de très grandes dimensions. Les chances de découvrir des ressources minérales en explorant les anciens sites sont plus grandes, mais les meilleurs gisements risquent d'avoir déjà été exploités. Les travaux d'exploration des anciens sites peuvent se poursuivre parallèlement aux activités d'exploration avancée ou d'exploitation par la même entreprise.

Les prospecteurs sont les premiers à s'impliquer dans l'exploration. Ils choisissent l'endroit où chercher les minéraux, en étudiant la géologie de la région, en marchant et observant une zone et en se fiant aux échantillons qu'ils collectent. Les prospecteurs travaillent souvent pour une entreprise, mais plusieurs possèdent leur propre bureau. Ils commencent par examiner la géologie régionale et à grande échelle ainsi que l'histoire glaciaire d'une région pour déterminer l'endroit où ils souhaitent commencer les recherches. Par exemple, le Bouclier canadien est riche en minéraux, comme le nickel, le cuivre, le zinc, l'argent et l'or, parce qu'il fait partie d'une chaîne volcanique ancienne qui offre des conditions favorables au développement de projets. Ensuite, le prospecteur se penche sur le terrain, dressant la carte des types de roches et collectant des échantillons. Pour préciser les variantes géologiques, les prospecteurs utilisent parfois l'imagerie satellite, les systèmes GPS, la prospection par avion ou par hélicoptère.

Quand le prospecteur découvre un élément prometteur, un programme d'exploration préliminaire est élaboré. Il implique en général un petit groupe de travailleurs, environ 10 personnes dans des camps temporaires, qui réalisent le travail de cartographie par hélicoptère ou l'échantillonnage des rivières. Il s'agit de la période pendant laquelle on peut découvrir des indices de la présence des minéraux. Leur découverte se traduit généralement par un plus grand nombre de camps permanents et de gens, et des travaux plus intensifs. Les géologues vont commencer à échantillonner une plus grande quantité de matière provenant de zones plus localisées. Cela peut aussi entraîner des travaux en toute saison avec des avions qui survolent la région pour créer une carte permettant aux gens de visualiser la structure géologique des roches du sous-sol. Ils peuvent également utiliser les techniques de la physique (dont les techniques sismiques, gravitationnelles, magnétiques, électriques et électromagnétiques) pour mesurer les propriétés physiques des roches, et, en particulier, pour détecter les différences mesurables entre les roches qui contiennent du minerai et celles qui n'en contiennent pas. Le but de ces activités est de déterminer des cibles de forage.

Un programme d'exploration préliminaire type coûte entre 500 000 \$ et 3 millions \$.

Les investissements initiaux impliquent en général un petit groupe de travailleurs, environ 10 personnes dans des camps « temporaires », qui réalisent le travail de cartographie par hélicoptère ou l'échantillonnage des eskers et des rivières. En général, la découverte de minéraux se traduit par un plus grand nombre de camps permanents et de gens.



L'exploration des ANCIENS SITES implique la recherche de nouveaux gisements, ou de prolongements de gisements existants, dans des régions où l'exploitation minière est en cours ou a déjà été complétée.



L'exploration HORS CHANTIER implique la recherche de gisements dans une région où il y a peu ou pas d'exploration ou d'exploitation.

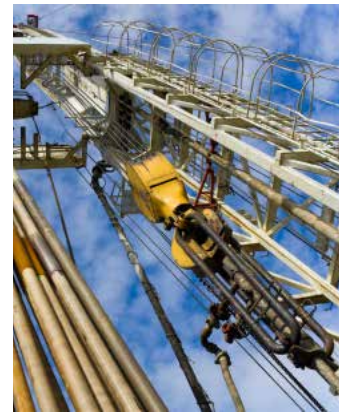
L'exploration avancée

L'exploration avancée comprend le forage destiné à confirmer que le minerai est réellement présent et, si c'est le cas, à définir les dimensions du corps minéralisé et les minéraux qu'il contient. À ce stade, alors que l'entreprise continue de chercher davantage de minerai, d'autres travaux d'échantillonnage, de géophysique et de forage peuvent se poursuivre dans toute la région, pendant qu'on procède à l'étude approfondie de ce qui a été découvert.

La décision de réaliser des programmes de forage sur un claim n'est pas une petite décision – les dépenses de l'entreprise dépassent de loin celles des travaux précédents. Toutefois, aucun autre moyen ne permet de délimiter la zone minéralisée. La taille du trépan varie : les foreuses de grand diamètre sont utilisées dans les régions où les caractéristiques géologiques sont bien connues et prometteuses, alors que les foreuses de petit diamètre sont utilisées là où il y a peu de renseignements sur la roche hôte. Les entreprises ne font pas de forage au-delà de 300 mètres parce que c'est très coûteux. Selon l'accessibilité de l'endroit (p. ex. la présence de routes), le forage peut être effectué par des foreuses sur roue ou des foreuses hélicoptères. Ces machines qui ont un moteur diesel creusent des trous un à un dans la terre pour savoir s'il y a un gisement rentable et dans quelle mesure. De 1 à 100 sondages peuvent être réalisés, ou davantage, avec des carottes qui sont d'abord étudiées sur le site, puis envoyées au laboratoire pour des examens complémentaires (dosage).

Le premier stade du forage comprend des petites foreuses à diamant et des carottes de forage de petite taille. L'entreprise intensifie les travaux justifiés par l'augmentation de la taille des échantillons, des foreuses et des carottes. Éventuellement, l'entreprise collecte des échantillons en vrac pour déterminer la teneur et savoir si les minéraux peuvent être facilement extraits. Néanmoins, les étapes liées au forage ne sont pas linéaires. Il est probable que le forage à petite échelle visant à découper une carotte dans la roche (nommé *forage au diamant*) continue dans d'autres zones potentielles tout au long de la vie de la mine. Par exemple, beaucoup de mines en activité poursuivent l'échantillonnage pendant qu'elles exploitent leurs mines.

Pour les projets qui ont des indices de forage intéressants, de plus grosses foreuses sont utilisées pour définir l'étendue du gisement (nommé *délimitation de gisement*). Les informations provenant des journaux de sondages sont utilisées pour établir la nature du gisement souterrain. L'entreprise dresse la cartographie du corps minéralisé en utilisant des logiciels et les données des journaux de sondages. À ce moment-là, le potentiel pour exploiter une mine commence à paraître. Les activités sur le terrain peuvent inclure : d'autres travaux de forage pour déterminer l'épaisseur, la longueur, la forme, la géométrie et la teneur du gisement; un échantillonnage en vrac de 2 000 à 20 000 tonnes de corps minéralisé pour déterminer ses qualités et quels procédés métallurgiques ou autres peuvent être employés pour extraire le métal du minerai; l'établissement d'un camp permanent avec davantage de gens; et les travaux de base sur l'environnement en préparation des étapes concernant l'évaluation des impacts environnementaux et la réglementation.



Les gens des communautés remarqueront davantage les programmes de forage que les précédentes activités, car ils sont plus envahissants. Ils font plus de bruit et impliquent plus de transport routier et aérien, l'installation de camps mobiles ou permanents autour des communautés, un déboisement visible, des nouveaux chemins et des foreuses dans le paysage.

Le nombre de personnes impliquées augmente à mesure que le projet progresse. Alors que la plupart des programmes d'exploration préliminaire peuvent fonctionner avec 10 à 20 employés, l'exploration avancée amène d'un seul coup 50 à 100 personnes de plus à l'endroit où se situe le camp permanent. La population locale a souvent accès à des emplois à temps plein sur le site.

À ce stade, les investissements financiers augmentent rapidement. L'échantillonnage en vrac et les autres travaux d'exploration peuvent faire gravir le budget annuel dans la tranche des 20 millions \$ à 50 millions \$. Certains estiment que le coût global de la mise en valeur du gisement se situe entre 5 millions \$ et 100 millions \$.

Les gens des communautés remarqueront davantage les programmes de forage que les précédentes activités, car ils sont plus envahissants. Ils font plus de bruit et impliquent plus de transport routier et aérien, l'installation de camps mobiles

Souvent, les études de faisabilité s'avèrent un outil puissant que les communautés peuvent utiliser pour connaître exactement ce qui est projeté à la mine – par exemple la taille, la durée de vie, les infrastructures et les besoins en emplois.

ou permanents autour des communautés, un déboisement visible, des nouveaux chemins et des foreuses dans le paysage. C'est souvent pendant le forage que la rumeur commence à circuler dans la communauté qu'une mine est ouverte, ou va se développer, sur le territoire (qui plus est, les tentes du camp d'exploration éveillent les soupçons parmi les chasseurs). Malgré cette idée reçue, la grande majorité des programmes de forage se terminent par une suspension ou cessation de projet parce que la découverte du minerai n'a pas révélé un gisement rentable.

Là où l'exploration avancée fournit des résultats prometteurs, les ingénieurs miniers rivalisent avec les géologues à la tête de ce qui est maintenant un site minier naissant. Des sites pilotes de production peuvent être développés en vue

de préciser le procédé minier adéquat, le travail environnemental s'accroît, et tout doit être évalué selon les coûts et les répercussions environnementales, de la gestion de la faune jusqu'au traitement des eaux.

À un moment donné, les géologues, les ingénieurs et les comptables se réunissent et déterminent les coûts du projet. En général, cela nécessite d'estimer la taille de la ressource minérale extractible, de calculer des coûts des infrastructures, des emplois et du transport associés au plan de mine requis, de formuler des hypothèses sur les niveaux de production et les prix des minéraux, et de déterminer si le rendement de l'investissement justifie le risque associé au fait d'injecter de 200 millions \$ à plus de 1 milliard \$ dans les coûts en capital liés à la construction d'une mine. Normalement, les résultats sont reportés dans l'étude de faisabilité. Ces études s'avèrent souvent l'un des meilleurs outils que la communauté peut utiliser pour connaître exactement ce qui est projeté à la mine – par exemple la taille, la durée de vie, les infrastructures et les besoins en emplois.

Le système minier en « libre accès »

Quelques provinces et territoires ont encore un système en « libre accès », signifiant que tout le monde peut acheter une licence de prospecteur et prospecter sur des terres de la Couronne tant qu'aucune autre personne ne détient un claim dessus. Cela comprend les territoires appartenant traditionnellement aux peuples autochtones.²

Le « libre accès » a été contesté avec succès en Ontario et au Yukon. Ce système ne tenait pas compte des droits et des intérêts des Premières Nations, et de l'obligation de la Couronne de les consulter réellement au sujet de toute activité susceptible de porter atteinte à ces droits et intérêts. Suite au précédent établi en 2004 dans l'affaire Haïda, l'arrêt rendu par la Cour d'appel du Yukon en 2012 dans l'affaire *Conseil Dena de Ross River c. Gouvernement du Yukon* a tranché en faveur du demandeur (voir page 21). La décision a établi que le gouvernement du Yukon n'avait pas le droit d'autoriser l'exploration minière à des prospecteurs ayant jalonné un claim avant d'avoir consulté les groupes autochtones susceptibles d'être touchés. En 2012 également, l'affaire *Première Nation Wahgoshig c. Ontario* a établi que la Couronne n'avait pas respecté son obligation de consulter au sujet des activités d'exploration minière de Solid Gold Resources Corp. sur le territoire des Wahgoshig. La Cour a fait cesser les forages d'exploration durant 120 jours jusqu'à ce qu'un « véritable processus de consultation et d'accommodement » ait lieu. Pour tenir compte de la consultation et de l'accommodement des droits et des intérêts des Premières Nations relativement aux activités minières, les gouvernements provinciaux ont dû modifier leurs lois sur les mines, et en 2009, l'Ontario a modifié sa *Loi sur les mines* avec la *Loi modifiant la Loi sur les mines* (projet de loi 173), laquelle a permis l'augmentation des consultations non seulement auprès des propriétaires de terres privées, mais aussi auprès des groupes autochtones. En vertu de la loi, les communautés autochtones susceptibles d'être touchées par l'exploration minière sont invitées à exprimer leurs commentaires sur les plans d'exploration avant d'entreprendre toute activité. La loi établit aussi l'obligation de consulter lorsqu'un plan de fermeture de mine est élaboré.



Pendant la délimitation du gisement et la conception du projet, il est possible qu'il se passe très peu de choses sur le terrain. De plus, le projet peut être racheté par une autre entreprise. Cela pourrait provoquer une accalmie, car le nouveau propriétaire doit évaluer de nombreux projets et décider où diriger son attention.

À d'autres moments du cycle de vie de la mine, l'entreprise mène des activités frénétiques dans la région. Il ne faut pas nécessairement le percevoir comme mal intentionné de la part de l'entreprise, car cela reflète la nature du cycle de vie de la mine. En revanche, les communautés ne devraient pas tolérer les pressions de l'entreprise visant à en faire une raison pour précipiter la préparation des travaux et des décisions. Aussi, la communauté peut utiliser les périodes plus « tranquilles » pour des travaux liés au projet en vue de s'organiser.

La communauté a besoin d'évaluer l'énergie à consacrer à l'analyse du projet et à la stratégie de négociation de l'ERA aux différentes étapes du cycle. Alors que la communauté doit être prête, un investissement des ressources trop rapide et trop important peut être perdu si le projet ne se rend pas à la prochaine étape.

Si la décision est d'aller de l'avant, le processus d'obtention des permis démarre (voir *Les licences et les permis* ci-dessous). L'octroi de permis a lieu à différentes étapes du processus et commence souvent aussitôt que l'exploration avancée pour se poursuivre ensuite tout au long de la vie de la mine. À ce stade, l'entreprise doit présenter des demandes auprès des ministères gouvernementaux afin d'obtenir les autorisations et de procéder à l'évaluation environnementale du projet minier (voir page 38).

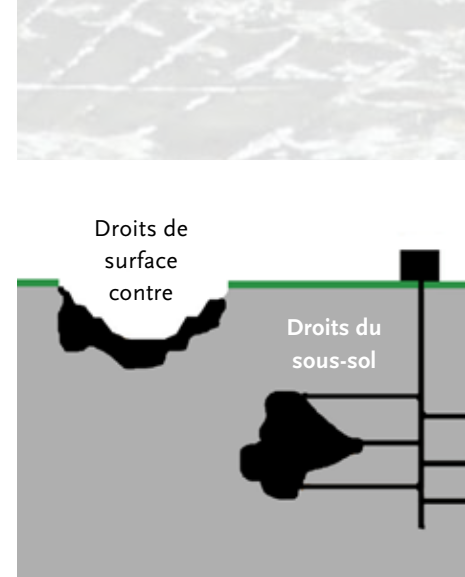
Les contestations judiciaires du « libre accès » par les Kaska

L'affaire Conseil Dena de Ross River c. Yukon, conclue en 2014, a été lancée pour régler les problèmes liés au système en « libre accès », dans lequel les claims miniers sont jalonnés par les entreprises d'exploration sans consultation. La décision de la Cour a établi que le règlement sur le libre accès avait des effets négatifs sur le titre aborigène et les droits ancestraux, et que le jalonnement des futurs claims exigera des consultations auprès de la Première Nation concernée.

En janvier 2015, la Nation Kaska a fait une déclaration disant qu'elle adoptera une Loi sur le développement des ressources qui viendra compléter, et non contester, les lois fédérales, territoriales et provinciales en vigueur. Les dirigeants de la Nation Kaska ont indiqué que la Loi sur le développement des ressources sera élaborée dans les six mois, son approbation étant prévue lors d'une assemblée générale extraordinaire qui se tiendra en été 2015. Les règlements d'application de la loi seront développés au courant des deux prochaines années.

La déclaration de la Nation Kaska stipule :

- *Attendu que la Nation Kaska a des droits, un titre et des intérêts, non éteints et non cédés, sur ses territoires traditionnels;*
- *Et attendu que la Nation Kaska a un devoir sacré de protéger ses territoires traditionnels au bénéfice des générations futures;*
- *Et attendu que la Nation Kaska a un droit inhérent de gouverner sur ses territoires traditionnels et dans les communautés Kaska;*
- *En conséquence, par la présente, la Nation Kaska déclare qu'elle a l'intention d'élaborer et de mettre en œuvre une Loi sur le développement des ressources de la Nation Kaska pour superviser l'accès à ses territoires traditionnels, ainsi que les développements.*



DROITS DE SURFACE CONTRE DROITS DU SOUS-SOL

Il peut exister de grandes superficies de terre sur lesquelles les droits de surface sont détenus par les peuples autochtones, mais le sous-sol est géré par la Couronne. Dans ces régions, on exige généralement des entreprises qu'elles obtiennent l'autorisation d'accéder à la terre avant de pouvoir jalonner un claim. Si l'intention est de prospecter ou de jalonner un claim minier, l'entreprise doit joindre à sa demande l'autorisation pertinente du propriétaire foncier en ce qui a trait à l'accès.

La construction

La construction est une des étapes les plus intenses – et les plus coûteuses – de la vie d'une mine.

Durant une période de deux à cinq ans, des centaines de millions de dollars sont investis dans la construction de la mine, ce qui comprend des installations pour l'usine de traitement, l'hébergement, le transport et d'autres infrastructures. De 200 à plus de 2 000 emplois peuvent être disponibles à temps plein dans le secteur de la construction, même si la plupart des gens sur le chantier travaillent pour des entreprises spécialisées indépendantes plutôt que pour une société minière.

Pour la population autochtone, la construction représente une période cruciale pour acquérir les compétences qui seront nécessaires lorsque la mine sera opérationnelle, ce qui inclut l'obtention des certifications et le développement d'une grande capacité à résoudre les problèmes.

C'est le moment d'un potentiel grand boom économique et d'une grande effervescence dans les communautés, mais cela provoque aussi des inquiétudes à propos des répercussions et des atteintes aux droits. Cela concerne des préoccupations immédiates au sujet du bruit associé à la construction, de la poussière et des émissions, de l'empreinte croissante du projet, de même que des préoccupations concernant la présence accrue des influences extérieures dans la communauté et les répercussions à long terme – qu'arrivera-t-il aux gens, à la terre, à l'eau et à la faune une fois que l'extraction aura commencé?

Une partie du processus de construction de la mine peut inclure d'enlever de grandes quantités de matières autour du corps minéralisé rentable. Cet enlèvement des morts-terrains ou autres roches stériles fait souvent ressembler le projet à une mine à plein rendement avant même que l'extraction ne commence.

De l'exploration à l'exploitation, le calendrier peut s'étendre de six à presque 20 ans.

Accélérer le processus, particulièrement pendant l'étape de la réglementation, est une priorité des entreprises que les communautés doivent connaître et dont elles peuvent tirer avantage.

(Voir *Évaluer et renforcer la position de négociation* page 105.)

Les licences et les permis

Différents permis et licences sont nécessaires au cours du cycle de vie d'une mine. Ils varient selon la province, et dans certains cas aussi, selon la ressource qui sera exploitée. Les lois et les réglementations sont souvent modifiées, il est donc important de surveiller les mises à jour des ministères gouvernementaux (en général, le ministère des Mines à l'échelle provinciale ou territoriale).

Voici des exemples pour l'exploitation minière au Nunavut.

- *La licence de prospecteur* est nécessaire pour prospecter des minéraux et pour enregistrer ou acquérir un claim. Toute personne âgée de plus de 18 ans peut présenter une demande.
- *Le permis de prospection* accorde un droit exclusif de prospecter une grande superficie pendant une période déterminée. En général, les entreprises demandent un permis pour une vaste région afin d'éviter la concurrence, tout en la réduisant à une petite zone démontrant de bonnes perspectives géologiques. On ne peut soumettre les demandes qu'au mois de décembre et le Bureau du conservateur du registre minier accorde les permis sur le principe du premier arrivé, premier servi. Les permis sont valides trois ans, ou cinq ans au nord du 68^e parallèle. Il n'existe pas de droits de surface associés aux permis de prospection.
- *Le claim minier* accorde un droit exclusif de prospecter un territoire « jalonné » (jusqu'à 2 582,5 acres) pendant 10 ans. Les claims miniers sont beaucoup plus coûteux que les permis de prospection et, en général, ils ne sont enregistrés que si les entreprises possèdent de solides connaissances sur la qualité et le volume des minéraux du sous-sol.
- *Le bail minier* est nécessaire dès que l'entreprise planifie de lancer la production minière. Ces baux sont établis pour 21 ans et ils sont renouvelables.

Beaucoup d'autres permis et licences peuvent être requis pour des éléments spécifiques, comme l'utilisation de l'eau, la destruction des habitats, l'utilisation des explosifs, ou le transport de matières toxiques, et certains contiennent des conditions d'exploitation. Certaines licences ne sont délivrées que lorsque l'organisme de réglementation a jugé la consultation satisfaisante, et dans certains cas, seulement lorsqu'une ERA a été conclue.

L'exploitation

L'exploitation se déroule en trois phases, excluant les fermetures temporaires s'il y en a (quand une mine est en état de surveillance et entretien) ou les changements au plan d'exploitation minière pouvant survenir à cause des fluctuations du prix du minéral en question. Les phases sont :

- **LE DÉPLOIEMENT** – Au début de l'exploitation, lorsque les « défauts » sont éliminés des systèmes d'exploitation et de transformation. Généralement, cela prend de 6 mois à un an.
- **LA PLEINE PRODUCTION** – Qui représente le plus gros de la vie de la mine, quand le rendement du minerai et du concentré atteint les 90 p. cent ou plus du tonnage maximum qui a été planifié.
- **LE DÉCLIN** – Quand les réserves de minerai sont en déclin vers la fin de la vie de la mine et quand les coûts de production pour une tonne augmentent alors qu'un minerai plus profond, ou de plus faible teneur, est exploité. Le débit du broyeur peut décliner lui aussi et le nombre d'emplois sur le site chuter. Cependant, étant donné que la majorité des dépenses ont été faites au début, pendant la construction, il est souvent dans l'intérêt de la société minière d'étirer la période d'extraction le plus longtemps possible.

L'étape de l'exploitation comprend une réduction du nombre d'emplois sur le chantier par rapport à l'intense période de construction, mais les emplois qui restent (de 150 à plus de 2 000 selon la taille et le type de mine et de traitement) sont à plus long terme et très payants. Il est généralement moins coûteux pour la société minière d'employer des personnes qui habitent près de la mine que d'utiliser des navettes de longue distance ou de faire venir et d'héberger des travailleurs provenant de l'extérieur de la région. Là, en général, la question est de s'assurer que les communautés potentiellement touchées ont la capacité et la possibilité de tirer pleinement avantage des emplois et des opportunités d'affaires pendant les deux étapes de la construction et de l'exploitation. (Voir section 4 pour une discussion détaillée sur ces questions.)

Pendant l'exploitation, la société minière est susceptible d'avoir poursuivi les programmes d'exploration sur le chantier et les claims situés à proximité. Presque toutes les mines augmentent leurs réserves de minerai au cours de la vie de leur mine, en partie pour tirer avantage des nouvelles technologies, ou pour optimiser la quantité de minerai traité en utilisant des équipements extrêmement coûteux. Donc, à moins de changements en ce qui concerne les prix des produits miniers ou d'autres aspects qui rendent l'entreprise moins compétitive, la vie de la mine est susceptible de s'étendre au-delà de ce qui avait été envisagé au début.

La fermeture et la restauration

Il est probable que cette dernière étape du cycle de vie de la mine soit la plus longue, car elle implique souvent de gérer des questions environnementales pendant de grandes périodes (particulièrement au niveau des empilements du minerai de surface et des plans d'eau). Les plans de fermeture doivent être présentés et des fonds doivent être remis au gouvernement qui les retient comme garantie que le promoteur remettra les terrains dans l'état convenu, une fois que la mine sera fermée. Ces dépôts de garantie ont pour but d'éviter d'hériter des problèmes (problèmes environnementaux causés par les sociétés minières) qui ont souvent marqué les grandes exploitations minières partout dans le monde. La restauration nécessite généralement le démantèlement de toutes les infrastructures du chantier, la remise en état des sols et de la végétation, ainsi que des systèmes de gestion durable et de surveillance de la qualité de l'eau. L'objectif est de restituer le site dans un état aussi proche que possible de celui du début, ou dans l'état qui a été convenu avec les organismes de réglementation. L'ancienne mine de zinc et de plomb Kimberley en C.-B., qui est aujourd'hui une destination touristique avec des visites en train minier, est un exemple d'aménagement alternatif.

Une planification de fermeture d'un autre type peut être nécessaire pour les communautés qui dépendent des emplois et des opportunités d'affaires liés aux mines. Là, il est probable qu'un changement majeur soit requis en matière de stratégie d'emploi pour éviter les cycles de « prospérité – récession » qui ont si souvent lieu dans le secteur des ressources naturelles au Canada.

Droits autochtones : le contexte international

Les peuples autochtones du Canada peuvent aussi s'appuyer sur la reconnaissance internationale des droits qui s'étend à tous les Autochtones, peu importe le pays dans lequel ils vivent.



Dans la section qui suit, nous analysons les éléments de la reconnaissance des droits autochtones dans le contexte canadien, et comment cette reconnaissance peut représenter une base dans la négociation des ERA. Il est important de rappeler que, de plus en plus, les peuples autochtones du Canada peuvent aussi s'appuyer sur la reconnaissance internationale des droits qui s'étend à tous les Autochtones, peu importe le pays dans lequel ils vivent. Cela peut être important pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si un groupe autochtone a des droits limités en vertu de la loi canadienne, il pourrait être en mesure de s'appuyer sur la reconnaissance internationale en tant que base pour la négociation des ERA. Deuxièmement, beaucoup de projets miniers sont développés par des entreprises multinationales, lesquelles peuvent être sensibles à leur image sur le plan international et, par conséquent, ressentir le besoin de répondre aux développements internationaux liés aux droits autochtones. Être au courant de ces évolutions peut donner aux communautés autochtones un contrepoids pour négocier avec ces entreprises.

Comme nous allons le voir, les lois et conventions internationales diffèrent des droits nationaux dans le sens qu'elles ne peuvent pas être employées pour *forcer* les entreprises ou les gouvernements à agir d'une certaine façon. Cependant, elles sont quand même utiles pour renforcer la position des communautés autochtones impliquées dans les négociations.

Deux éléments soutiennent la reconnaissance des droits autochtones. Le premier implique la relation entre les droits ancestraux des peuples autochtones et leur survie sur le plan culturel, économique et social, en tant que peuples et sociétés distinctes. Le second est lié au droit international relatif aux droits de l'homme.

La communauté internationale reconnaît que la capacité de vivre, de s'occuper et d'utiliser les ressources situées sur le territoire ancestral est fondamentale, non seulement pour le bien-être économique et social des peuples autochtones, mais aussi pour leur survie. Le territoire est essentiel pour :

- La subsistance matérielle;
- Les rapports sociaux qui sont inextricablement liés à la relation à la terre;
- Les lois et la culture qui sont imbriquées avec l'utilisation du territoire et de ses ressources;
- La spiritualité et la religion qui se fondent sur les croyances entourant la création du monde, la manière dont les êtres de la création continuent d'occuper le territoire et d'influencer la vie contemporaine, ainsi que la manière dont les ancêtres et les générations futures sont liés à la génération actuelle à travers le territoire.

Par exemple, comme l'a statué la Cour interaméricaine des droits de l'homme :

Le lien étroit entre les peuples autochtones et le territoire doit être reconnu et compris comme la base fondamentale de leurs cultures, de leur vie spirituelle et de leur survie économique.

Sont particulièrement importants, les conventions et les pactes relatifs au droit à l'égalité et à la non-discrimination, au droit à la propriété, au droit de pratiquer et de préserver la culture et la religion, et au droit à l'autodétermination des peuples.

La *Déclaration des droits universels*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, énonce certains droits et libertés qui s'appliquent à « tous les peuples et toutes les nations ». Ceci comprend le « droit sans distinction à une égale protection de la loi » (article 7), le « droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la propriété » et le droit de ne pas être « être arbitrairement privée » de cette propriété (article 17); ainsi que la liberté « de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun... » (Article 18).

Le droit des peuples à l'autodétermination et à leur « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » est enchâssé dans l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies* (PIDCP) et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies* (PI DESC) (1966), dans lesquels l'article 1 dit :

Tous les peuples ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles... En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

Les principes établis par les Pactes des Nations Unies se reflètent de plus en plus dans des initiatives régionales en matière de droits de l'homme, dont la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*, qui lie le Canada en tant que membre de l'Organisation des États Américains. L'article XXIII de la Déclaration, par exemple, prévoit que « toute personne a droit à la propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente, qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer. »

L'égalité devant la loi et le droit à la propriété sont garantis par la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR). L'article 5 prévoit :

... les États s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun, sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance des droits dans les domaines suivants :

(d) (v) Droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la propriété.

(e) Droits économiques, sociaux et culturels.

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale XXIII, a souligné certaines implications de la CIEDR qui sont spécifiques aux peuples autochtones :

Le Comité est conscient du fait que, dans de nombreuses régions du monde, les populations autochtones ont été l'objet de discrimination, qu'elles continuent de l'être, et qu'elles ont été privées de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales, notamment qu'elles ont perdu leurs terres et leurs ressources aux mains des colons, des sociétés commerciales et des entreprises d'État. Aujourd'hui comme par le passé la préservation de leur culture et de leur identité historique en est menacée ... Le Comité demande tout spécialement aux États parties de reconnaître et de protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux.



L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques indique :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue...

Commentant l'article 27, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a déclaré :

... Un ou plusieurs aspects des droits de la personne protégés par cet article, par exemple, jouir d'une culture particulière – peuvent consister en un mode de vie qui est étroitement lié au territoire et à l'utilisation de ses ressources. Ceci peut être particulièrement vrai pour les communautés constituant une minorité.³

Il est de plus en plus évident que la communauté internationale accepte les principes des droits autochtones, comprenant le droit des Autochtones à donner leur consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) avant tout développement sur leurs territoires ancestraux. Ce dernier point est très important vis-à-vis des ERA.

Un signe particulier de cette acceptation croissante est la reconnaissance des droits autochtones en général et particulièrement du droit relatif au CPLÉ dans les conventions et déclarations internationales, dont la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux (1989); la Convention sur la diversité biologique (1992) qui a été ratifiée par plus de 170 pays; et la Déclaration sur les droits des populations autochtones de l'Assemblée générale des Nations Unies (2007). La Déclaration établit que les peuples autochtones ont le « droit à l'autodétermination » et de « maintenir et de renforcer leurs spécificités d'ordre politique, économique, social et culturel, ainsi que leurs systèmes juridiques » et confirme de façon répétée le droit relatif au CPLÉ (articles 10, 11, 19, 28, 29, et 32). Par exemple, l'article 32 énonce :

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

Les États doivent obtenir le consentement, donné librement et en connaissance de cause, [des populations autochtones] avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.

D'autres indications de l'acceptation grandissante des droits autochtones comprennent :

- Plusieurs gouvernements nationaux (Philippines, Nicaragua, Équateur, Colombie) ont adopté des lois qui reconnaissent les intérêts des Autochtones, et dans certains cas, qui reconnaissent explicitement le droit au CPLÉ.
- En Amérique du Sud, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, établie par la Convention américaine des droits de l'homme, a rendu de nombreuses décisions qui imposent aux gouvernements nationaux de respecter les principes des droits de l'homme, énoncés dans la Convention, dans leurs relations avec leurs populations autochtones.
- Plusieurs organisations internationales ont explicitement reconnu le principe du CPLÉ. Par exemple, en 1998, la Banque interaméricaine de développement a adopté, dans le cadre d'un projet financé par la banque, une politique nécessitant le consentement préalable et éclairé des peuples autochtones susceptibles d'être affectés par une réinstallation involontaire, et la Commission mondiale des barrages a également approuvé le principe.
- Des entreprises ont effectivement reconnu le principe du CPLÉ en décidant de ne pas procéder à des investissements en l'absence de l'appui des propriétaires autochtones. Par exemple en 2005 Rio Tinto a signé une entente avec les propriétaires du territoire traditionnel autochtone où se trouve le gisement d'uranium Jabikula et s'est engagé à ne pas le développer à moins d'obtenir leur consentement. Deux autres sociétés minières d'envergure internationale, Anglo American Corporation of South Africa Ltd. and BHP Billiton Ltd., ont mentionné avoir pris des engagements semblables dans le cadre de projets particuliers.

Toutefois, il convient de souligner que malgré cette évolution positive, on ne peut pas dire que l'acceptation des droits autochtones est une affaire réglée. Il subsiste des obstacles majeurs à leur reconnaissance, et particulièrement à leur reconnaissance dans la pratique, plutôt que sur papier. Cela inclut :

- Certaines conventions clés (par exemple la convention 169 de l'OIT) n'ont pas été ratifiées par de nombreux états, lesquels ne sont donc pas liés aux dispositions pertinentes;
- De nombreux gouvernements ne se considèrent pas liés par les constats des organismes des Nations Unies, tels que le Comité des droits de l'homme de l'ONU;
- Les déclarations clés qui appuient les droits autochtones, comme la Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'Assemblée générale de l'ONU, ne sont pas contraignantes pour les membres et plusieurs pays ayant des populations autochtones nombreuses, y compris le Canada, ont voté contre son adoption;
- Certains organismes de financement et gouvernements ne reconnaissent que le principe de la consultation préalable, libre et informée, qui laisse le gouvernement ou les bailleurs de fonds libres d'obtenir le *consentement*.

Même là où les gouvernements ont ratifié les conventions internationales, ou introduit des dispositions législatives nationales, pour protéger les droits autochtones, il n'y a aucune garantie que les organismes gouvernementaux, ou les entreprises, qui exercent leurs activités sur leur territoire, respecteront ces droits (voir ci-dessous l'étude de cas concernant les Awis Tingi au Nicaragua, il a fallu plus de sept ans de lutte pour obtenir une loi du gouvernement après un jugement du tribunal).

Actuellement, plusieurs institutions financières nationales et internationales financent des recherches sur le CPLE dans le but de fournir des directives aux entreprises sur les questions pertinentes. Il est probable que, à long terme, le CPLE s'intégrera dans les systèmes de gestion, grâce à une implication dans les communautés autochtones et en les consultant.⁴ La Banque mondiale demande seulement aux clients qui cherchent du financement de s'engager dans la « consultation préalable, libre et éclairée. » En 2006, la filiale investissement du secteur privé de la Banque mondiale, la Société financière internationale, a rejeté le principe du CPLE même dans le cas de projets pouvant causer des dommages à un patrimoine culturel « indispensable » ou nécessitant une réinstallation involontaire des populations autochtones. En 2009, le gouvernement du Canada a pris la décision semblable de rejeter le principe de la consultation préalable, libre et informée, lors d'une revue des entreprises du secteur extractif exerçant leurs



Mine Rio Tinto, Australie

Des entreprises commerciales individuelles ont effectivement reconnu le principe du CPLE en décidant de ne pas procéder à des investissements en l'absence du soutien de la part des propriétaires autochtones. Par exemple, en 2005, Rio Tinto a signé une entente avec les propriétaires du territoire traditionnel autochtone où se trouve le gisement d'uranium Jabikula et s'est engagé à ne pas le développer à moins d'obtenir leur consentement.

É T U D E D E C A S

Victoire en Cour internationale pour les Awas Tingni du Nicaragua



En décembre 2008, le gouvernement du Nicaragua a reconnu le titre de propriété sur 73 000 hectares de son territoire à la communauté des Awas Tingni, située sur la côte atlantique du pays. Ce fut un pas décisif dans le règlement d'une affaire entendue en 1998 par la Cour interaméricaine sur les droits de l'homme, la première affaire relative aux droits collectifs des populations autochtones entendue par la cour. Le jugement rendu en août 2001 est devenu un jalon historique dans la reconnaissance et la protection des droits des peuples autochtones à travers le monde, et un précédent juridique majeur en matière de lois internationales sur les droits de l'homme.



Le droit international a confirmé que les populations autochtones doivent pouvoir exercer leur droit de consentement sur l'exploitation de leur territoire.

activités dans d'autres pays. Ces positions s'assouplissent quelque peu, le Canada ayant affirmé son appui à la Déclaration des Nations Unies en 2010.

Même si le CPLE a été reconnu, le gouvernement du Canada continue d'appliquer la politique canadienne exigeant la tenue de consultations au lieu du consentement. Encore une fois, les juridictions spécifiques au Canada révèlent des interprétations particulières de ce droit. Par exemple, dans les T.N.-O., l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Tłı̨ch̓o contient l'obligation d'obtenir le consentement quand le projet fait l'objet d'un examen lors d'une évaluation environnementale. Ce droit a été respecté en 2013 lorsque le ministère fédéral et le gouvernement Tłı̨ch̓o ont examiné la description du projet de mine de Fortune Minerals Nico, lequel s'appliquait pour la construction et l'exploitation d'une mine à ciel ouvert et souterraine dans une région entourée de territoires détenus en fief simple par les Tłı̨ch̓o. Une fois la recommandation faite au ministère et au gouvernement Tłı̨ch̓o par l'organisme de réglementation responsable de l'examen que le projet de mine aille de l'avant en respectant une série de conditions, les deux gouvernements ont mené un processus parallèle en vue de décider de l'acceptation, du refus ou d'une demande de modification de cette recommandation. Finalement, le ministère fédéral et le gouvernement Tłı̨ch̓o ont tous deux accepté la recommandation après quelques modifications.

L'industrie reconnaît de plus en plus le CPLE. Par exemple, le Conseil international des mines et métaux (ICMM), une organisation internationale qui représente les grandes entreprises d'extraction minière et de traitement des minéraux, a approuvé le principe du CPLE lors d'une annonce de son président en mai 2013, en adoptant une Déclaration de position sur les peuples autochtones et l'exploitation minière qui exige que tous les nouveaux projets et projets nécessitant des modifications se conforment (mais ne s'applique pas rétroactivement aux projets plus anciens). En principe, la déclaration de position de l'ICMM engage les promoteurs à « chercher à obtenir le consentement des peuples autochtones en vertu de cette déclaration de position »⁵ Elle décrit le CPLE comme un processus et un résultat, et les définitions présentées sont cohérentes avec celles des Nations Unies et les autres définitions. Mais la déclaration précise aussi que le CPLE n'est pas un droit de veto des peuples autochtones et qu'il y a d'autres façons de procéder si le consentement ne peut pas être obtenu. Les entreprises ont développé leurs propres interprétations de ce droit.

En résumé, le droit international a confirmé que les peuples autochtones doivent pouvoir exercer leur droit de consentement en matière d'exploitation de leur territoire. À présent, à elle seule, la reconnaissance internationale croissante des droits des Autochtones ne peut pas changer le contexte canadien. Toutefois, les institutions financières et les prêteurs examinent maintenant avec sérieux la manière dont les entreprises institutionnalisent cette norme. Mais lorsque les groupes autochtones n'ont pas de droits juridiques clairs, il y a toujours la possibilité d'avoir « un siège à la table » des sociétés minières et de commencer un processus d'engagement qui peut leur permettre d'obtenir des avantages significatifs et d'avoir un mot à dire sur le développement de leur territoire. Plus généralement, la reconnaissance internationale des droits autochtones fournit une base supplémentaire sur laquelle les peuples autochtones peuvent s'appuyer pour obtenir un résultat équitable dans le cadre des développements sur leur territoire. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'ils ont des relations avec les grandes entreprises multinationales qui sont très conscientes de leur image sur le plan international. Aussi, la reconnaissance internationale des droits autochtones n'a cessé d'augmenter pendant les 20 dernières années. Comme le processus se poursuit, les droits autochtones sont susceptibles de devenir une base de plus en plus importante pour négocier des accords justes.

Droits autochtones : le contexte canadien

Dans cette section, nous examinons les éléments de la reconnaissance et de la protection des droits autochtones au Canada qui sont pertinents dans le cadre de la négociation des ERA. Cette reconnaissance et cette protection résultent de l'inscription des droits dans la *Loi constitutionnelle*, des traités ou des ententes entre les Autochtones et le gouvernement, et des interprétations de la jurisprudence au sujet de la relation entre les peuples autochtones du Canada et la Couronne.

La *Loi constitutionnelle* de 1982 reconnaît et affirme « l'existence des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. »⁶ Cette affirmation a ouvert la voie à des contestations judiciaires concernant la relation entre la Couronne et les peuples autochtones, ainsi qu'à la possibilité d'avoir des ententes modernes de revendications territoriales. Ces contestations judiciaires ont commencé à définir les attentes de la Couronne en ce qui concerne l'*obligation de consultation et d'accommodement* des populations autochtones, qui sont toutes fondées sur « l'honneur de la Couronne ». Il existe plusieurs affaires significatives, mais trois sont cruciales pour établir la nature des droits autochtones.

- *R. c. Sparrow* [1990] 1 R.C.S. 1075 à la page 1008 [*Sparrow*], en 1990, a fait apparaître quatre questions pour aider à déterminer la nature du rôle fiduciaire de la Couronne vis-à-vis des populations autochtones et savoir : si l'on a porté le moins possible atteinte au droit ancestral en tentant d'obtenir le résultat souhaité; si l'on a accordé la priorité aux droits ancestraux du groupe autochtone lors de l'attribution; si une juste indemnisation a été accordée au groupe autochtone visé par une expropriation; si le groupe autochtone en question a été *consulté* avant la mise en œuvre de la mesure de conservation.
- *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* [1997] 3 R.C.S. 1010, en 1997, a décrit le titre aborigène, confirmé la validité juridique de l'histoire orale des Autochtones et clarifié la nature de l'obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne dans le contexte de l'atteinte aux droits autochtones. Un critère juridique pour prouver le titre aborigène a été défini par la Cour suprême, lequel exige de démontrer l'occupation exclusive du territoire par une communauté avant l'affirmation de la souveraineté. Cette affaire définit les aspects de la consultation et constitue un fondement pour les objectifs d'accommodement : « la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir réellement compte des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, cela ira considérablement plus loin qu'une simple consultation. »⁷
- *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique* [2014] 2 RCS 256, en 2014, porte sur le critère énoncé dans l'arrêt *Delgamuukw* pour établir l'existence d'un titre, ajoutant que l'occupation ne doit pas seulement être régulière et exclusive, mais aussi suffisante. Cela veut dire qu'il faut considérer la culture et les pratiques des Autochtones « en tenant compte des différences culturelles » contrairement à la common law qui établit l'existence d'un titre fondé sur l'occupation de lieux spécifiques d'établissement. Le titre aborigène s'étend aux parcelles de terre régulièrement utilisées pour y pratiquer la chasse, la pêche ou d'autres types d'exploitation des ressources. Cette suffisance de l'occupation est une « question qui tient au contexte » dans lequel « l'intensité et la fréquence de l'utilisation peuvent varier en fonction des caractéristiques du groupe autochtone qui revendique le titre et en fonction de la nature du territoire sur lequel le titre est revendiqué » (paragr. 37). Cette affaire signifie pour l'ERA qu'il faut s'assurer qu'elle ne contient aucun élément qui compromet les revendications d'un titre – les clauses sur la certitude en sont un exemple. L'ERA ne procure pas un règlement définitif des droits autochtones issus de traités. De plus, l'ERA ne doit pas contenir de formulation susceptible de compromettre la revendication d'un titre dans le futur.

Ces jugements de la Cour suprême du Canada ont ouvert le bal à l'interprétation de ce qui était attendu en matière de consultation et d'accommodement. Le débat se poursuit quant à l'interprétation de ces deux obligations. De nouvelles lignes directrices fédérales affirment : « Dans les jugements *Taku* et *Haïda* en 2004 et *Cris Mikisew* en 2005, la Cour suprême a soutenu que la Couronne a le devoir légal de consulter les groupes autochtones et, s'il y a lieu, de tenir compte de leurs intérêts lorsque la Couronne envisage des mesures qui pourraient avoir des effets négatifs sur les droits ancestraux



Personne n'aime les procédures judiciaires, mais elles sont parfois nécessaires.

PHOTO : COUR SUPRÊME DU CANADA, D.G.E. ROBERTSON, WIKIMEDIA COMMONS

ou issus de traités, qu'ils soient établis ou potentiels... Dans des jugements plus récents, la Cour suprême a expliqué que : l'obligation de consulter est une obligation constitutionnelle, qui s'applique dans le contexte des traités modernes, les représentants doivent d'abord prêter attention aux dispositions du traité, et lorsque les dispositions relatives aux accommodements ne s'appliquent pas au projet proposé, il existe une obligation " parallèle " de consultation. »⁸

L'obligation de consulter

L'obligation de consulter naît dans certains cas, d'abord lorsque « la Couronne a une connaissance, réelle ou par interprétation, de l'existence potentielle d'un droit ou d'un titre ancestral et qu'elle veut prendre des mesures susceptibles de porter atteinte à ce droit ou à ce titre » (découlant d'une affaire où il n'y avait pas de traité guidant les relations, *Nation Haïda c. Colombie-Britannique*).⁹ Le second concerne les situations dans lesquelles la Couronne veut prendre des mesures susceptibles de porter atteinte à des droits ancestraux (découlant d'une affaire concernant un traité historique, *Première Nation Crie Mikisew c. Canada*).¹⁰

L'arrêt *Tsilhqot'in* définit les normes du plus haut niveau de consultation et d'accommodement requis pour les terres où le titre ancestral est établi : c'est-à-dire, le consentement des Autochtones. Le jugement souligne clairement l'importance du consentement : « [l]es gouvernements ou les autres personnes qui proposent d'utiliser ou d'exploiter la terre, que ce soit avant ou après une déclaration d'existence du titre ancestral, peuvent éviter les allégations d'atteinte aux droits ou de manquement à l'obligation de consulter adéquatement par l'obtention du consentement du groupe autochtone en question » (paragr. 97). Cela montre combien il importe de définir une revendication territoriale solide (occupation continue, exclusive et suffisante) avant de s'engager avec la Couronne et de négocier avec les sociétés minières. La pertinence de ce jugement est incertaine quant aux territoires visés par les traités.

Il a été établi que la Couronne ne pouvait pas déléguer son devoir de consulter, de sorte que les entreprises ne peuvent pas négocier des ERA et donc respecter l'obligation de consulter détenue par la Couronne. Cependant, la possibilité existe que la Couronne délègue les aspects procéduraux de la consultation aux entreprises. Dans la pratique, l'obligation de consulter incombe pour la majeure partie aux promoteurs industriels.

C'est là que réside le lien entre l'obligation de consulter et la négociation des ERA. Lorsqu'un promoteur n'arrive pas à démontrer qu'il a procédé à une consultation, il fait face à la possibilité que la Couronne refuse de lui délivrer ou révoque les permis faisant l'objet de contestations de la part des populations autochtones, jusqu'à ce que son obligation de consulter ait été remplie (comme dans l'affaire *Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique*).¹¹ C'est pourquoi les pratiques des industriels sont de réduire le risque de contestation en négociant de manière proactive des ERE, en tant que mesure de consultation des groupes autochtones.

Ce débat souligne la nécessité pour les communautés en cours de négociation d'une ERA de rédiger efficacement les comptes rendus des réunions, des négociations et des débats. Cette piste de vérification est essentielle au cas où les groupes autochtones devraient aller en cour pour prouver que la consultation de la Couronne est insuffisante. La consultation doit être vue comme devant être menée par tous les groupes pertinents : les groupes autochtones eux-mêmes, les organismes d'évaluation environnementale, et les gouvernements, fédéral et provincial, qui délivrent les autorisations pour le projet. Si un groupe autochtone souhaite formuler une objection à la délivrance des permis et licences, il doit être capable de démontrer qu'il a fait un effort raisonnable pour résoudre ces questions par le dialogue. Le fait de simplement éviter les rencontres avec le promoteur ne peut pas constituer un manque de consultation de la part de l'entreprise. Les promoteurs doivent pouvoir respecter le critère retenu traditionnellement par

Les droits protégés par l'article 35 sont des droits particuliers qui concernent les terres et les droits sur ces terres, lesquels sont reconnus légalement aux Autochtones du Canada par la Loi constitutionnelle de 1982, en vertu de l'article 35.



les tribunaux, lequel demande de démontrer qu'ils ont déployé tous les efforts raisonnables pour consulter l'ensemble des populations autochtones potentiellement concernées.

Le but de la consultation par la Couronne, tel qu'il a été établi dans l'arrêt *Haïda*,¹² est de répondre de manière substantielle aux préoccupations du groupe autochtone. Il a été aussi établi que toutes les parties doivent négocier de bonne foi, c'est-à-dire que l'ensemble des informations pertinentes et relatives à toutes les répercussions doit pouvoir être consulté par les communautés autochtones, de même que par les promoteurs et les gouvernements. Ceci n'exclut pas une « négociation serrée » employée comme stratégie de négociation. Toutefois, la Cour suprême a insisté sur le fait que le processus de consultation n'accorde pas le droit de veto sur la prise de décision.¹³ Un niveau de répercussions plus faible sur les droits, et une atteinte moins dommageable aux droits garantis en vertu de l'article 35 peuvent nécessiter de donner un avis sur la décision proposée, et représenter une occasion de débattre des enjeux. Si la décision proposée a des répercussions profondes sur les droits, et des effets graves, il sera nécessaire de procéder à des « consultations exhaustives » pour remplir l'obligation de parvenir à un accommodement réel (voir ci-dessous).¹⁴ La Couronne doit partager ouvertement les renseignements avec le groupe autochtone sur la décision ou l'action proposée, ce qui comprend le calendrier du projet, l'emplacement, la durée, la nature de la perturbation ainsi que les répercussions, entre autres détails. Les groupes autochtones n'ont pas à communiquer leurs informations à la Couronne, mais la mesure dans laquelle ils le feront aura une influence sur le niveau de consultation dans lequel la Couronne choisit de s'engager.¹⁵

L'obligation d'accommoder

Lorsqu'il existe une forte possibilité que le projet porte atteinte à des droits ancestraux bien établis, des accommodements de la part de la Couronne sont exigés. Les accommodements représentent un processus permettant de « chercher des compromis en tentant d'harmoniser des intérêts opposés ». ¹⁶ L'obligation d'accommoder ne s'applique pas à chaque cas, mais peut émerger lorsque le projet proposé porte atteinte aux droits ancestraux protégés par l'article 35 et entraîne des répercussions d'une gravité élevée. Les accommodements de la part de la Couronne, également interprétés dans l'affaire de la Première Nation Tlingit de Taku River,¹⁷ tendent à inclure la mise en œuvre ou la demande de mise en application, par les autres parties, de mesures d'évitement, de minimisation ou d'atténuation des répercussions, ou, en dernier recours, des dédommagements pour l'incidence. La législation est peu définie dans ce domaine.¹⁸

Bien que l'obligation de consulter, d'accommoder et, dans certaines circonstances, de demander le consentement constitue la base de la relation générale entre la Couronne et les groupes autochtones dans l'ensemble du Canada, le contexte juridique particulier des négociations d'une ERA varie d'une région à l'autre.

Les affaires judiciaires ensemble ont commencé à mettre en place un degré de consultation et d'accommodement (comme il a été suggéré dans l'affaire *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* en 2004 et par *Nouvet* en 2009¹⁹) qui dépend du niveau de risque pour les droits protégés par l'article 35 qu'implique la décision proposée. En fait, quand il existe une revendication ferme et justifiée et quand la décision en question cause de sérieux dommages, le besoin de consultation et d'accommodement est encore plus grand. Ces conditions servent d'assise à la négociation des ERA.

Les traités historiques et modernes

Les droits issus de traités sont ceux accordés par le biais d'ententes particulières conclues entre certaines Premières Nations et le gouvernement fédéral. Alors qu'il n'est fait aucune mention des ententes sur les répercussions et les avantages dans les traités historiques, les affaires entendues par les tribunaux ont déterminé qu'on ne peut porter atteinte aux droits issus de traités et qu'une consultation doit être entreprise, créant ainsi un levier de consultation et la possibilité d'une ERA. Les Métis ont également pris part à des traités historiques, tels que le Traité 3 dont les signataires sont les Métis de la région de Rainy River/Lake of the Woods. Les traités historiques font l'objet de réinterprétations de la part des tribunaux, comme lors de la contestation de l'exercice d'attribution dans l'affaire des Cris de Mikisew. Cette affaire a déterminé que l'obligation de consulter dans le cadre des traités historiques est semblable à l'obligation de consulter contenue dans les ententes modernes de revendications territoriales, c'est-à-dire un préavis adéquat, des informations, le temps et l'occasion d'exprimer ses préoccupations, ainsi qu'une considération sérieuse de ces préoccupations.²⁰

Les accords modernes sur les revendications territoriales

Les accords modernes sur les revendications territoriales apportent un soutien plus explicite en matière d'ententes négociées. Le gouvernement fédéral a adopté sa première politique en matière de revendications territoriales à la suite du jugement *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique* (1973), lequel a déterminé le titre des Nisga'a sur les terres qu'ils utilisent et occupent traditionnellement. Dans cette revendication, il a été déterminé que devaient être respectés les droits non définis issus des traités et des revendications de groupes ayant prouvé leur utilisation et occupation traditionnelles, ni éteints par traité, ni remplacés par une loi.²¹ La politique consécutive du gouvernement fédéral relative aux revendications territoriales a entraîné de nombreux accords modernes sur les revendications territoriales.



De nombreux accords modernes sur les revendications territoriales indiquent expressément la nécessité de conclure des ERA ou des ententes semblables. Leurs exigences sont de ce fait très élevées, car, dans le cas où ils ne concordent pas avec une autre législation, la plupart des accords de revendications territoriales doivent prévaloir.

Bien que chaque accord définisse des modalités structurelles et procédurales uniques, il existe une approche commune en matière d'accords modernes sur les revendications territoriales, qui est d'avoir :

- Une étendue particulière de terres identifiée et reconnue comme détenue en fief simple par le groupe;
- Une plus grande étendue de terres identifiée en vue d'être gérée conjointement avec le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ou territorial;
- Une plus grande région dans laquelle des droits ancestraux liés à l'occupation du territoire, tels que la chasse, la pêche, la trappe et les rassemblements, continuent de s'appliquer;
- Des conditions pour négocier des ERA en ce qui concerne les industries extractives et les zones protégées, parmi d'autres industries.

Beaucoup d'accords modernes sur les revendications territoriales indiquent expressément le besoin pour des ERA, ou des ententes semblables. Leurs exigences sont de ce fait très élevées, car, dans le cas où ils ne concordent pas avec une autre législation, la plupart des accords sur les revendications territoriales doivent prévaloir.²² Une fois que l'accord sur les revendications territoriales, ou le règlement, est signé et ratifié, les lois fédérales et provinciales ou territoriales peuvent entrer en vigueur, et les revendications sont ensuite protégées par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Voici des exemples d'accords comportant des exigences en matière d'ERA :


- La *Loi relative à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* exige de conclure des ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuit (ERAI). L'article 26 de l'accord prévoit que le fond, les modalités, les parties et les liens avec l'ensemble du processus de réglementation seront définis pour « les projets de développement majeur. »²³ En outre, les ERAI sont négociées dans le cadre d'un contexte plus large de revendications territoriales, comprenant des dispositions particulières dans des domaines comme l'indemnisation relative à la faune, la détermination des droits d'accès aux superficies et des droits de surface, ainsi que le partage des redevances sur les ressources entre les Inuit et la Couronne. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est le plus étendu de tous les accords sur les revendications territoriales en matière d'ERA, car la clause 26.4.1 indique que, sous réserve de certaines restrictions, « aucun projet de développement majeur ne peut commencer avant qu'une ERAI ne soit finalisée, conformément à cet article ». La clause 26.4.1 de l'accord du Nunavut traite du début des négociations en stipulant que : « au moins 180 jours avant la date proposée pour le démarrage d'un projet de développement majeur, une organisation

inuite désignée (ODI) et le promoteur, sauf conventions contraires, débiteront des négociations, de bonne foi, dans le but de conclure une ERAI ».

- Dans les T.N.-O., il n'y a pas de régime unique en matière d'ERA. Chaque règlement de revendications territoriales traite des accords mais pas au même niveau de détail que celui du Nunavut. La Convention définitive des Inuvialuit exige d'obtenir trois accords qui remplissent les mêmes fonctions que les ERA. Les premiers, les accords de participation, doivent être négociés lorsque l'utilisation prévue de la superficie est plus qu'occasionnelle ou temporaire. Ces accords comprennent des dispositions relatives à l'accès et à l'utilisation du territoire, de même que des dispositions sur le partage des retombées économiques.²⁴ Ce sont des accords volontaires, mais le gouvernement fédéral peut établir des calendriers et des modalités de négociation dans le cas où l'on ne parviendrait pas à s'entendre. Les accords de coopération peuvent être conclus afin de tenir compte des intérêts économiques et sociaux, ce qui comprend les emplois, l'éducation, la formation et les opportunités d'affaires. Finalement, les accords de concession couvrent les ressources du sous-sol appartenant aux Inuvialuit, et traitent eux aussi des questions relatives à l'embauche, la formation, les biens et les services.
- L'Entente sur les revendications territoriales globales du Sahtu et des Gwich'in prévoit des dispositions relatives aux répercussions et aux avantages dans le cas où la Couronne détient la surface et le sous-sol des terres. Lorsque l'accès à des terres appartenant aux Autochtones est nécessaire pour mettre en valeur des droits miniers émis par la Couronne,²⁵ des ententes sur l'accès aux terres sont négociées, généralement pendant la construction, apportant un levier aux autorités en matière de revendications territoriales dans la mesure où elles sont liées à la licence d'exploration. Ces ententes se fondent sur le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, lequel n'exige pas de conclure une entente sur les avantages, mais requiert une consultation pouvant inclure des discussions au sujet des avantages.
- L'Accord Tłı̨chǫ exige la négociation d'une ERA pour les grands projets d'exploitation minière (mais pas la conclusion). Également, les Tłı̨chǫ reçoivent des redevances annuelles. L'Accord Tłı̨chǫ exige que le gouvernement « développe des mesures pour remplir son obligation, ce qui inclut des précisions sur le calendrier des négociations liées à toute autorisation du projet de la part du gouvernement. » Il n'y a aucun avis concernant le moment ou l'exigence de conclure une ERA avant que les permis ne soient délivrés.

Lorsque des revendications territoriales ne sont toujours pas résolues, il est possible que les droits des peuples autochtones et les droits miniers ne soient pas clairs et qu'il y ait des revendications territoriales autochtones conflictuelles à l'égard de terres où des projets d'exploitation minière en cours de développement.²⁶ Ce fut le cas dans les T.N.-O., lors des négociations relatives aux mines de diamants EKATI et Diavik en 1996 et 2001. Cette incertitude peut également inciter les entreprises et les gouvernements à négocier des ERA afin de procéder à la mise en valeur. Toutefois, des revendications concurrentes peuvent également miner l'unité, tant au niveau de la communauté que sur le plan régional, qui est essentielle aux résultats bénéfiques dans le cadre des ERA, un sujet discuté dans le dernier point de cette section.





Les leviers juridiques et politiques des ERA

Les ERA, ou des accords analogues, peuvent être exigés par les lois, les règlements et les politiques. Il n'y a pas de cadre unique, sur le plan législatif et politique, qui influence les négociations relatives aux ERA au Canada.

Les ERA, ou des accords analogues, peuvent être exigés par les lois, les règlements et les politiques. Au Canada, il n'y a pas de cadre unique, sur le plan législatif et politique, qui influence les négociations relatives aux ERA.²⁷

Deux lois fédérales régissant l'exploitation des ressources au Canada exigent des ententes sur les avantages ou de procéder à une consultation.

- La *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* (LOPC) (article 5(2)) nécessite l'approbation par le ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada d'un plan de retombées économiques avant que les travaux ou les activités ne soient autorisés. Un plan de retombées économiques est un « plan prévoyant l'embauche des Canadiens et offrant aux fabricants, conseillers, entrepreneurs et sociétés de services canadiens la juste possibilité de participer, compte tenu de leur compétitivité, à la fourniture de biens et services dans l'exercice d'activités. » On exige particulièrement que le plan de retombées économiques contienne des mesures pour les personnes ou les groupes défavorisés.
- La *Loi fédérale sur les hydrocarbures* renvoie à l'exigence de la LOPC²⁸ en ce qui concerne les plans de retombées économiques visant les terres de la Couronne. Cette loi exige que : « aucune activité ne peut être entreprise sur des terres... visées par un titre, avant que le ministre n'ait approuvé, à moins qu'il n'y renonce, un plan de retombées économiques pour l'activité en application du paragraphe 5.2(2) de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* » (article 21).

À l'échelle provinciale, chaque province établit son propre règlement sur l'exploitation minière, portant la plupart du temps sur des aspects comme les procédures relatives à la demande de claim minier, à l'environnement et à la restauration. Les règlements et les lois en vigueur au niveau provincial, ou territorial, doivent être examinés sous l'angle des dispositions relatives aux retombées, car celles-ci sont liées à une région ou un projet en particulier. Par exemple, la Saskatchewan exige des plans d'emploi et de formation pour octroyer des baux dans le cadre des projets miniers.²⁹ Les baux de surface exigent que la société minière conclue une entente de développement des ressources humaines. Le plan d'emploi traite du plan mis d'avant par l'entreprise pour recruter, former et embaucher des travailleurs du Nord chaque année. Ces accords ont conduit les mines de la Saskatchewan à embaucher plus de la moitié de sa main-d'œuvre parmi les gens du Nord. La province travaille maintenant à partir des données de toutes les entreprises de la Saskatchewan pour développer une approche à partenaires multiples dans le secteur de l'emploi et de la formation.

Lorsqu'ils sont habilités à le faire, les organismes de réglementation chargés de la gestion des terres ou de l'approbation des projets peuvent exiger de vastes consultations auprès des communautés autochtones. Par exemple, l'Office national de l'énergie demande au promoteur de lui adresser une copie du protocole de consultation auprès des Autochtones en même temps que les politiques et les énoncés de principe établis relativement à la collecte des connaissances traditionnelles et des informations sur les usages traditionnels.³⁰ Le Conseil de l'énergie et des services publics de l'Alberta prend en considération les évaluations en ce qui a trait aux savoirs économiques traditionnels, à l'environnement et à la situation socioéconomique, avant de délivrer des permis d'exploration pétrolière et gazière.

En l'absence de politiques et de lois fédérales encadrant les ERA de façon explicite, le contexte de la négociation des ententes dans le Nord a souvent été fixé par le ministre. Le ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a autorisé sous certaines conditions l'émission des permis pour la mine de diamants EKATI dans les T.N.-O. et a créé le levier nécessaire pour que les communautés négocient des ERA en établissant un délai de 60 jours. Avant d'autoriser l'émission de licences ou de permis, le ministre exige de « réels progrès » vers une entente entre les groupes concernés. Cette intervention signale que le gouvernement a pris une décision politique dans laquelle les ERA représentent une part importante du cadre de règlements et d'avantages de ce projet. Cette menace pèse depuis sur les projets d'exploitation minière au Canada.

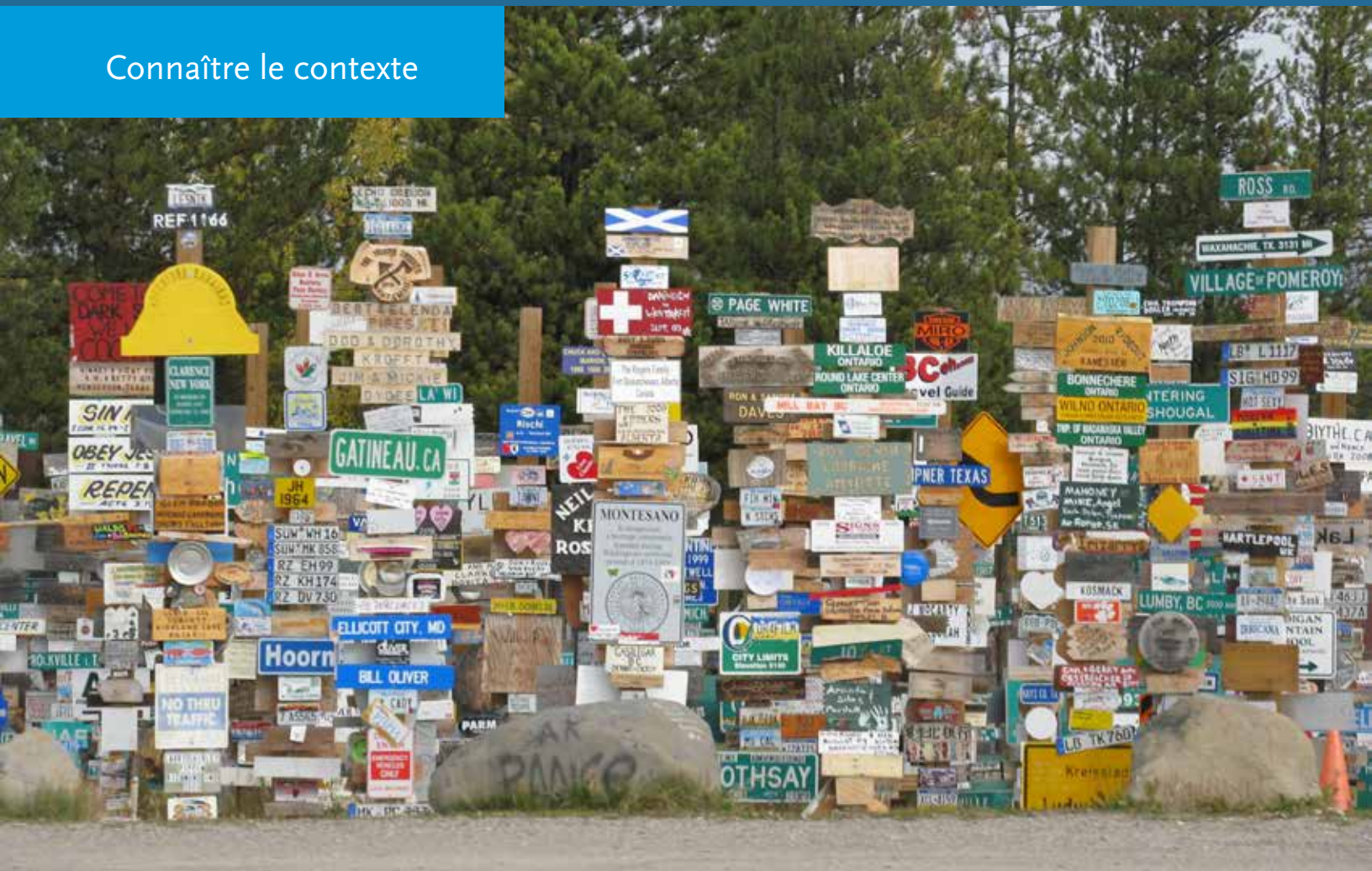
Même sans régime clair sur le plan juridique et réglementaire, ni mesures politiques spéciales provenant du gouvernement fédéral, des ententes entre les promoteurs du projet et les organisations autochtones peuvent continuer d'être conclues. Dans certains cas, les groupes autochtones possèdent leurs propres politiques, exigeant une consultation et des accords pour obtenir l'approbation de la communauté sur les projets proposés. En C.-B., la politique en matière d'exploitation minière des Tlingit crée une assise à la négociation des ententes et, de manière plus générale, à l'établissement des relations avec les promoteurs. Elle énonce les exigences relatives au contenu et aux procédures associées aux ERA, y compris les modalités de la consultation. La politique suggère qu'une ERA ne peut pas être conclue par la Première Nation Tlingit de Taku River avant la réalisation de l'évaluation environnementale, la conclusion d'une entente d'accommodement avec la C.-B. ou avec le Canada, et la ratification du projet d'ERA lors d'une assemblée de la Première Nation.

Dans d'autres cas, les ERA interviennent en réponse aux pressions que la communauté exerce sur la société minière, comme cela s'est produit au Labrador dans le cadre du projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey. Là, les communautés ont fait pression sur l'entreprise ce qui a entraîné une modification dans la politique de l'entreprise. Au départ, Inco n'avait pas pour politique de négocier des ERA avant l'approbation des projets, mais les pressions provenant de la communauté ont donné lieu à des ententes significatives. D'autres moyens susceptibles d'influencer les projets de développement sont examinés à la section concernant le contexte politique global.

Même en l'absence de lois et de politiques, les entreprises sont souvent guidées par leurs pratiques à l'étranger (p. ex. une ERA négociée avec les propriétaires traditionnels en Australie), ou par leur propre politique d'entreprise.³¹ Cependant, dans certains cas et par principe, les entreprises ne s'engagent dans aucune négociation relative à une ERA. En Alberta, les sociétés gazières et pétrolières ont négocié des accords avec les communautés autochtones, mais ces accords sont très différents de ceux des provinces avoisinantes. D'une façon généralisée, ces accords respectent des normes beaucoup moins élevées que celles des autres provinces ou territoires, reflétant le climat politique de la région, lequel est très favorable à l'exploitation des ressources et opposé aux droits ancestraux.



En Alberta, les sociétés gazières et pétrolières ont négocié des accords avec les communautés autochtones, mais ces accords sont très différents de ceux des provinces avoisinantes.



Les conditions juridiques et politiques varient au Yukon, selon qu'une entente définitive sur les revendications territoriales (EDRT) a été ratifiée ou non.

PHOTO: PANNEAUX DE SIGNALISATION À WATSON LAKE, YUKON : TRAVIS/FICKR

Nous présentons le contexte réglementaire et législatif du Yukon dans cette mise à jour de la Trousse d'outils communautaires sur les ERA. Dans la mesure où de nombreuses ERA sont négociées en même temps que le projet fait l'objet d'une évaluation, comprendre le processus particulier qui s'applique est crucial.

Connaître le contexte : la juridiction du Yukon

Les conditions juridiques et politiques varient au Yukon, selon qu'une entente définitive sur les revendications territoriales (EDRT) a été ratifiée ou non.

Depuis qu'un Accord-cadre définitif (ACD) a été conclu entre le Conseil des Premières Nations du Yukon et le gouvernement du Canada ainsi que celui du Yukon en 1990, 14 Premières Nations ont conclu une EDRT. Chaque EDRT contient des dispositions relatives à l'ACD.

L'ACD définit deux catégories de terres, adoptées dans toutes les EDRT :

- **LES TERRES VISÉES PAR LE RÈGLEMENT DE CATÉGORIE A**, sur lesquelles la Première Nation détient pleinement les droits de surface et les droits d'exploitation du sous-sol;
- **LES TERRES VISÉES PAR LE RÈGLEMENT DE CATÉGORIE B**, sur lesquelles la Première Nation ne détient que les droits de surface et sur lesquelles le gouvernement du Yukon détient les droits sur les mines et minéraux du sous-sol.



Dans ce contexte du Yukon, les terres non visées par une entente sont désignées « terres non octroyées par ententes » et incluent des droits particuliers d'exploitation du sous-sol sur les terres de la catégorie B.

Les conflits entre les droits prévus à l'entente finale sur les revendications particulières et les droits miniers sont gérés par le Conseil des droits de surface constitué en application de l'EDRT.

L'EDRT définit également un processus d'évaluation environnementale (désormais dirigé par l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon) pour l'utilisation proposée des ressources sur les territoires traditionnels visés par l'EDRT, ainsi que les exigences en ce qui concerne les accords relatifs à un projet (comme les ERA) dans certaines circonstances précises.

En vertu de l'entente définitive de la Première Nation Carcross/Tagish, par exemple, les accords relatifs à un projet doivent « correspondre à la nature, à la taille, à la durée et au coût du projet » (p. 368).

Trois Premières Nations du Yukon n'ont pas signé d'entente sur les revendications territoriales : la Première Nation de Ross River, la Première Nation de White River et la Première Nation de Liard. L'obligation de consulter, prévue par la common law, telle qu'établie par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la Nation Haïda, s'applique à ces nations qui n'ont pas conclu de traité.

Trois Premières Nations du Yukon n'ont pas signé d'entente sur les revendications territoriales : la Première Nation de Ross River, la Première Nation de White River et la Première Nation de Liard.

L'obligation de consulter, prévue par la common law, telle qu'établie par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la Nation Haïda, s'applique à ces nations qui n'ont pas conclu de traité.

PHOTO : PANORAMA DE L'AUTOROUTE DEMPSTER, YUKON : GORD MCKENNA/FLICR

Environnement : l'approbation et la réglementation au Canada

L'Évaluation environnementale est un processus destiné à prévoir les effets d'un projet sur l'environnement avant sa réalisation.

L'Évaluation environnementale (EE) est un processus destiné à prévoir les effets d'un projet sur l'environnement avant sa réalisation. Les évaluations permettent de déterminer les effets éventuels sur l'environnement, de proposer des mesures pour atténuer les effets négatifs et de prévoir s'il y aura des effets négatifs importants même après la mise en œuvre des mesures d'atténuation.

Au Canada, les EE liées au développement minier se concentrent essentiellement sur l'évaluation et l'approbation éventuelle de projets d'exploitation pour des gisements minéraux dont les travaux d'exploration avancée sont déjà terminés. Les travaux d'exploration avancée peuvent avoir des effets importants sur l'environnement, car ils impliquent de nombreuses activités d'extraction comme le forage. Les communautés autochtones peuvent donc avoir le sentiment que l'exploration devrait être subordonnée à une évaluation environnementale. Si c'est le cas, les dispositions relatives à l'évaluation pourraient être négociées tant dans le cadre d'une ERA, que d'un accord précurseur à une entente formelle tel qu'un protocole d'entente (PE), ou d'un accord autonome traitant spécifiquement de ces questions. Pour inclure ces dispositions dans une ERA, il faudra parvenir à la conclusion d'un accord avant le début de l'exploration avancée – à un moment où la communauté dispose de peu d'information concernant le projet proposé. Il est donc préférable de régler ces questions dans le cadre d'un PE ou d'un accord autonome.

L'EE, relevant de la compétence fédérale au Canada, est régie par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) de 2012. En 2012, l'ancienne LCEE de 1995 a été totalement remplacée et des changements ont été apportés aux lois et règlements sur l'environnement, comme la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Ce sont les plus importants changements apportés à la loi sur l'environnement et la protection environnementale au Canada depuis la création de l'évaluation environnementale.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le processus d'évaluation environnementale, consultez la *Trousse d'évaluation environnementale des Premières Nations* : <http://fnbc.info/resource/first-nations-environmental-assessment-toolkit-fneatwg> (en anglais seulement)

Au niveau provincial, deux trousse d'information sont disponibles, une provenant de la C.-B., et une autre de l'Ontario (copie imprimée seulement) qui peut être obtenue auprès de la coordonnatrice de l'environnement de Chefs de l'Ontario (<http://chiefs-of-ontario.org>) (en anglais seulement)

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale offre aussi des renseignements sur la nature du processus et la participation du public : www.ceaa-acee.gc



L'EE assujettie à la LCEE de 2012 tient seulement compte des effets environnementaux dans les domaines particuliers dont le gouvernement fédéral a la responsabilité, tels les poissons, les espèces aquatiques, les oiseaux migrateurs et les peuples autochtones.

L'EE peut être soumise à des échéanciers stricts qui pourraient être difficiles à respecter. En vertu de la LCEE de 2012, 365 jours sont accordés au processus entre le début de l'EE et la décision du ministre, avec des délais précis entre-temps.

Ces changements peuvent signifier que les ERA sont négociées dans de plus grandes contraintes de temps, et avec des normes d'évaluation fédérale moins élevées. Il est essentiel de comprendre le processus de réglementation, la manière dont il s'applique et les délais qui y sont associés.

Les exigences en matière d'EE

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012) exige que les projets proposés se soumettent à l'évaluation environnementale à deux égards, soit lorsque :

- Le projet s'inscrit dans la liste des activités assujetties à l'évaluation environnementale énoncée dans le Règlement désignant les activités concrètes (DORS/2012-147);
- Le ministre décide de désigner un projet (« activité concrète ») qui n'est pas prescrit par le règlement des projets susmentionné, si le ministre est d'avis que « l'exercice de l'activité peut entraîner des effets environnementaux négatifs ou que les préoccupations du public concernant les effets environnementaux négatifs que l'exercice de l'activité peut entraîner le justifient » (art. 14 (2)).

Il est possible qu'un projet soit soumis à la fois à une EE exigée en vertu de la LCEE et une EE suivie par une autre juridiction (provinciale, territoriale, autochtone). En vertu de la LCEE de 2012, une province peut demander la substitution à son propre processus d'EE, ainsi le projet désigné est exempté du processus fédéral d'EE (art. 37 (1)). Cela peut vouloir dire qu'il y aura deux examinateurs, ayant chacun des échéanciers différents auxquels il faudra prêter attention.

Lorsque plusieurs juridictions sont impliquées, un seul responsable est identifié, généralement un organisme ou un comité de révision, composé de personnes déléguées par chaque juridiction. Lorsque les lois fédérales et provinciales s'appliquent, un processus « d'harmonisation » peut avoir lieu pour favoriser une approche intégrée.

Le processus d'harmonisation est guidé par *L'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* et *l'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale* de 1998. Ceci est réalisé par des ententes bilatérales, communément appelées *Entente de collaboration entre le Canada et (nom de la province) en matière d'évaluation environnementale*. Pour les provinces ou les territoires qui ne disposent pas d'ententes bilatérales, des dispositions spécifiques aux divers projets sont prises pour empêcher tout double emploi. Ces ententes comprennent généralement : la notification rapide des projets, la mise en place d'un guichet unique, l'EE coordonnée par un processus unique, les exigences d'information intégrée, la prise de décision coordonnée et les directives pour l'examen conjoint.³² Dans la mesure où chacun de ces instruments peut offrir des leviers uniques en matière de protection de l'environnement, de participation citoyenne, de surveillance environnementale ou d'intégration des connaissances autochtones, il est essentiel que les négociateurs de la communauté situent le contexte de chaque évaluation de projet.



Les projets peuvent nécessiter deux évaluations : l'évaluation fédérale et l'évaluation provinciale/territoriale – par exemple si un projet de mine a des effets sur des éléments relevant de la compétence fédérale (eau ou habitat du poisson), mais également sur les ressources naturelles (qui relèvent de la compétence des provinces). Lorsque plusieurs juridictions sont impliquées, un seul responsable est identifié.

GUICHET UNIQUE : système permettant aux parties concernées par l'évaluation environnementale de déposer, en un lieu unique, les informations et les documents normalisés visant à répondre aux exigences de la réglementation.

Pour d'autres définitions, voir le glossaire page 213.



Chaque province ou territoire possède son instance environnementale et les EE sont encadrées par plusieurs lois, règlements et directives. Étant donné qu'ils offrent tous des leviers uniques en matière de protection de l'environnement, de participation citoyenne, de surveillance environnementale ou d'intégration des connaissances autochtones, il est essentiel que les négociateurs de la communauté situent le contexte de chaque évaluation de projet.

Au niveau provincial, des lois peuvent s'appliquer en matière de protection et de valorisation de l'environnement, d'EE, de conservation des ressources naturelles, de conservation des ressources énergétiques et de gestion des déchets.

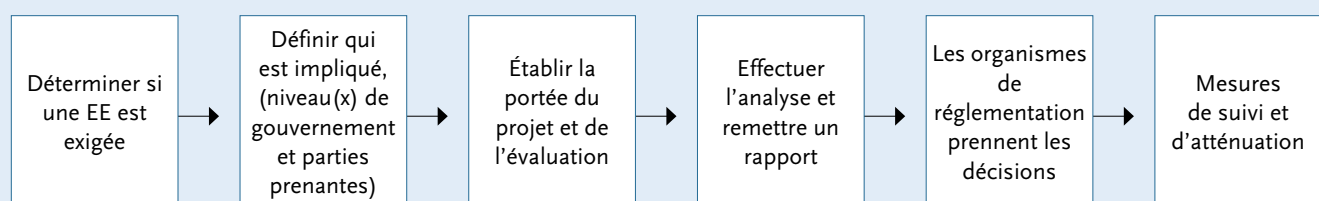
Des règlements, portant sur des questions comme les procédures de délivrance des licences, la participation des soumissionnaires ou les échéances, peuvent encadrer le processus de l'EE. Par exemple, le Manitoba dispose de règlements relatifs à la délivrance des licences, à la participation des soumissionnaires et à l'évaluation environnementale réalisée conjointement, tandis que l'Ontario a adopté des règlements concernant les délais (p. ex. *Règlement 616/98 Délais*).

Des politiques peuvent aussi être adoptées, comme la *Public Consultation Policy* (politique de consultation publique) de la C.-B., de même que le document *New Relationship* (Une nouvelle relation)³³, qui obligent le gouvernement de la C.-B. à établir conjointement avec les peuples autochtones des procédures efficaces de consultation et d'accommodement. Les instruments politiques, comme les ententes environnementales ou socioéconomiques peuvent aussi constituer des outils pour profiter des avantages sur le plan régional, provincial, territorial et atténuer les répercussions (voir *Les leviers juridiques et politiques des ERA* page 34).

Pour finir, les instances de réglementation ont le pouvoir d'émettre des directives. Par exemple, le Bureau d'examen de la vallée du Mackenzie a adopté des lignes directrices en ce qui concerne les connaissances traditionnelles, l'évaluation des répercussions socioéconomiques³⁴ et l'évaluation des répercussions culturelles. Souvent, d'autres directives concernant la révision et l'approbation du processus, de même que la manière de participer à l'évaluation, sont données par les instances responsables (p. ex. *Guide à l'usage des personnes intéressées et du public pour participer aux évaluations de l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon*).³⁵ Cette situation est évidemment complexe. Et bien que nous proposons un aperçu, les communautés devront examiner en profondeur les lois, les règlements, les politiques et les directives qui serviront à l'évaluation au niveau fédéral, territorial et provincial.

Figure 2.2 : Processus d'évaluation environnementale

Bien que chaque juridiction (fédérale, provinciale/territoriale) propose différentes étapes, la plupart suivent un processus classique.



Les niveaux d'évaluation environnementale

Bien que chaque juridiction soit différente, il existe habituellement deux niveaux d'EE impliquant une évaluation de plus en plus complète et de plus grandes possibilités de participation du public. La progression vers un niveau supérieur dépend de divers facteurs déclenchants. Chaque mesure législative en matière d'environnement comporte des facteurs déclenchants propres, ainsi la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) diffère légèrement de la législation provinciale, par exemple la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM). Il est essentiel de comprendre ce qui déclenche le niveau d'évaluation suivant.

La LCEE de 2012 comporte deux niveaux d'évaluation pour l'EE. L'examen des projets, anciennement requis en vertu de la loi de 1995, a notamment été aboli :

- L'évaluation environnementale dirigée par l'une des quatre autorités fédérales : l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, l'Office national de l'énergie, ou une autre autorité fédérale (art. 14 (4));
- L'examen de l'évaluation environnementale par une commission (art 38. (1)).

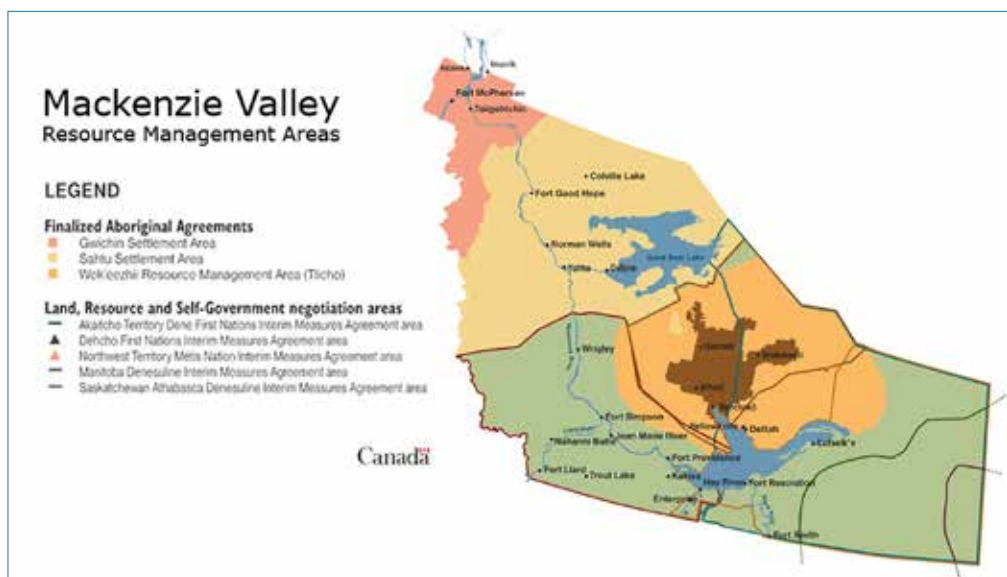
L'évaluation environnementale (EE) renvoie à toute évaluation réalisée tandis que l'Examen des répercussions environnementales (ERE) fait référence au niveau exigeant l'évaluation la plus complète dans le cadre de projets de développement majeur.

Les préoccupations du public enregistrées par les instances concernées sont souvent des éléments déclenchant l'évaluation au niveau suivant. Par exemple, dans la vallée du Mackenzie, un projet d'exploration avancée d'uranium a fait l'objet d'une évaluation environnementale principalement à cause du niveau de préoccupation du public. La demande a été rejetée à la suite de l'examen du projet, au niveau précédant l'évaluation la plus complète (EE, voir le tableau 2.1).

La LCEE contient les niveaux du plus bas au plus haut, mais les étapes ne sont pas nécessairement dans l'ordre et il peut en manquer. Cela veut dire qu'il vaut mieux établir une commission d'examen dès le départ plutôt que de subir un examen déclenchant la mise en place d'une commission d'examen.



Les accords de revendications territoriales comportent souvent des exigences au sujet des évaluations environnementales réalisées dans le cadre de chaque demande de permis pour les grands projets. Par exemple, l'article 12 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut établit un processus d'examen environnemental pour les projets ainsi que l'établissement d'un comité de révision. De la même manière, le chapitre 11 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador établit un processus pour l'examen environnemental.



Suite à la conclusion des accords sur les revendications territoriales, les autorités autochtones ont le droit de porter un projet au plus haut niveau d'évaluation.

D'autres évaluations ont lieu soit quand :

- Il existe une incertitude quant au fait que le projet est susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement;
- Le projet est susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement et il n'est pas certain que ces effets sont justifiés;
- Les préoccupations du public le justifient.

Par contre, en application de la LGRVM, le processus est toujours séquentiel de sorte que tous les projets doivent franchir toutes ces étapes, mais les facteurs déclenchant l'étape suivante sont évalués à chaque étape.

Tableau 2.1 : Comparaison des niveaux et des facteurs déclenchant l'évaluation dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012	Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie
<p>L'EXAMEN PRÉALABLE La LCEE de 2012 a abandonné l'examen préalable comme niveau d'évaluation des effets environnementaux de l'EE fédérale. Certains ministères (AADNC, Transports) doivent encore procéder à des auto-évaluations pour respecter l'article 67 de la LCEE de 2012, mais ceux-ci manquent de ressources financières.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT L'EXAMEN PRÉALABLE : quand le projet doit faire l'objet d'une évaluation, mais n'entre dans aucune catégorie ci-dessous.</p>	<p>L'EXAMEN PRÉALABLE est un examen des propositions pour lesquelles une licence, un permis ou une autorisation sont requis, afin de déterminer si le projet est susceptible d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement, ou préoccupe la population. Si aucun de ces éléments déclencheurs n'est présent, le demandeur peut être dirigé vers l'organisme de réglementation qui délivre les permis et les licences.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT L'EXAMEN PRÉALABLE : quand un projet nécessite une licence, un permis ou une autorisation.</p>
<p>L'ÉTUDE APPROFONDIE Dans la LCEE de 2012, l'ancienne étude approfondie est devenue une « EE normale » (voir ceaa.gc.ca). L'EE normale se concentre sur l'évaluation des effets environnementaux négatifs possibles dans les domaines de compétence fédérale, incluant les poissons et l'habitat des poissons, les autres espèces aquatiques, les oiseaux migrateurs, les terres domaniales, les effets qui débordent des frontières provisoires ou internationales, les effets sur les peuples autochtones, comme sur l'usage courant de leurs terres et ressources à des fins traditionnelles, et les changements causés à l'environnement qui sont directement liés ou nécessairement accessoires aux attributions que l'autorité fédérale doit exercer pour permettre la réalisation du projet. L'évaluation environnementale tiendra compte de facteurs qui comprennent les effets cumulatifs, les mesures d'atténuation et les commentaires du public.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT L'ÉTUDE APPROFONDIE : quand il y a une possibilité d'effets négatifs importants sur l'environnement ou qu'il y a des préoccupations de la part du public (p. ex. exploitation pétrolière ou gazière de grande envergure, production d'énergie nucléaire).</p>	<p>L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE comprend l'étude du projet de développement par l'OEREVM pour décider si le projet est susceptible de causer des effets négatifs importants sur l'environnement ou des préoccupations pour le public. Si oui, l'office d'examen peut recommander au ministre fédéral : d'enclencher le processus de délivrance des permis et des licences, d'exécuter certaines mesures ou de rejeter le projet. Ou l'office peut demander la réalisation d'une ERE.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : le projet est susceptible d'avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou d'être la cause de préoccupations pour le public.</p>
<p>LA COMMISSION D'EXAMEN INDÉPENDANTE comprend une évaluation par un groupe d'experts désignés par le ministre de l'Environnement pour évaluer les effets sur l'environnement. Les commissions d'examen offrent la possibilité de favoriser de vastes débats et échanges. La décision finale appartient au gouvernement.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT LA COMMISSION D'EXAMEN INDÉPENDANTE : quand une incertitude existe quant au fait que le projet est susceptible de causer des effets négatifs importants sur l'environnement, ou qu'il est susceptible de causer des effets négatifs importants sur l'environnement qui sont justifiables dans les circonstances, ou que les préoccupations du public le justifient. Il revient au gouvernement de choisir entre la médiation ou l'évaluation par la commission d'examen.</p>	<p>L'EXAMEN DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES suit l'évaluation environnementale lorsque l'OEREVM a besoin d'un examen plus approfondi par une commission indépendante désignée par l'OEREVM. La décision finale appartient au gouvernement.</p> <p>FACTEUR DÉCLENCHANT L'EXAMEN DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES : l'OEREVM décide s'il est nécessaire de procéder à un examen plus approfondi en raison de la possible importance des effets sur l'environnement ou des préoccupations du public.</p>

Pendant l'examen des répercussions environnementales, le projet proposé subit l'évaluation de ses effets possibles sur l'environnement naturel et sur le milieu social. La trousse à outils de l'ERE ne contient pas de détails sur les étapes, la nature de la participation des Autochtones, ou ce qui peut influencer le processus. Le lecteur doit donc consulter d'autres documents concernant ces procédures, comme la *Trousse d'évaluation environnementale des Premières Nations* (voir page 38).

Selon la juridiction, les communautés peuvent participer de près à l'EE, les connaissances traditionnelles et locales peuvent être prises en compte à titre de preuves scientifiques. Le degré de cette participation doit faire l'objet de négociations, principalement avec le gouvernement; dans certains cas, les communautés ont été capables de revendiquer et de jouer un rôle plus important que celui qu'on leur offrait au départ, comme cela s'est produit à la mine de diamants EKATI dans les Territoires du Nord-Ouest ou à la mine de nickel de la baie Voisey au Labrador.

Il est nécessaire que les communautés s'engagent dès le début à tous les niveaux de l'EE, pour pouvoir déterminer les champs de l'évaluation et pour s'assurer que toutes les questions concernées sont étudiées. Cela se fait généralement lors de la phase exploratoire. L'Énoncé des incidences environnementales (EIE), réalisé par le promoteur, comprend les renseignements exigés par l'autorité responsable pour évaluer le projet. Ce document clé doit présenter en détail toutes les composantes des projets proposés et la façon dont ces composantes risquent d'affecter l'environnement, qu'elles soient prises séparément, combinées entre elles ou à d'autres activités humaines. Les communautés doivent absolument étudier et comprendre cet EIE, car c'est un document qui se penche sur nombre de répercussions et d'avantages possibles du projet.

La minimisation des répercussions et la maximisation des avantages

À chaque niveau d'évaluation environnementale, des facteurs obligatoires doivent être étudiés. L'équipe de négociation peut examiner comment les communautés influencent ces facteurs, comment inclure les préoccupations spécifiques des parties autochtones dans une EE particulière, et comment optimiser les mesures d'atténuation (visant à réduire la gravité) ainsi que de surveillance. Ceci est pertinent dans le cadre des ERA, tel qu'il apparaît dans le chapitre suivant qui traite du lien entre les EE et les ERA. Pour l'instant, il suffit de rappeler que les mesures importantes non réalisées dans l'EE peuvent l'être dans les négociations de l'ERA.

Les facteurs dont l'EE tient compte incluent :

- les effets du projet sur l'environnement;
- l'importance de ces effets environnementaux;
- les commentaires du public;
- les mesures d'atténuation qui sont réalisables sur le plan technique et économique;
- d'autres questions relatives à l'EE que l'autorité responsable ou le ministre peut exiger de prendre en compte (comme les besoins du projet, ou les solutions de rechange au projet).

Il serait peut-être utile de consulter ce qui se fait de plus récent en termes d'évaluation afin de comprendre les facteurs qui seront étudiés dans le cadre de l'examen particulier



Les communautés peuvent participer de près à l'EE, les connaissances traditionnelles et locales peuvent être prises en compte à titre de preuves scientifiques. Le degré de cette participation doit faire l'objet de négociations, principalement avec le gouvernement; dans certains cas, les communautés ont été capables de revendiquer et de jouer un rôle plus important que celui qu'on leur offrait au départ.



Passer en revue d'autres EE peut aider les équipes de négociations à faire la liste des cas dans lesquels les projets ont été rejetés ou acceptés avec des mesures significatives d'atténuation. Si les mesures d'atténuation sont inhabituelles ou novatrices, il sera très utile à la communauté de les connaître pendant les négociations avec les autorités concernées et la société minière.

auquel la communauté peut avoir à faire face. Par exemple, en 1997, la Commission d'examen du Projet de la mine et de l'usine de la baie Voisey a analysé pour la première fois les effets du projet proposé sous l'angle de la durabilité. Cela a été réalisé même s'il n'existait, dans la législation applicable, aucun critère spécial ni règle de procédures pour l'évaluation en termes de durabilité.

En 2008, la Commission d'examen conjoint du Projet d'expansion de la mine de Kemess North a utilisé un modèle de durabilité pour évaluer le projet. La commission a rejeté le projet en se basant à la fois sur :

- Le coût pour les générations futures – des problèmes de résidus miniers et de traitement des eaux qu'il faudrait gérer à perpétuité.
- Les répercussions culturelles – l'élimination sous-marine des résidus devait prendre place dans un lac significatif sur le plan culturel.

Dans le cadre de Kemess North, la Commission d'examen conjoint a établi de nouveaux précédents qui peuvent servir de modèles aux communautés. De plus, les commissions peuvent représenter des modèles de pouvoir au niveau local et de participation à la décision. Par exemple, les Innus et les Inuit ont utilisé « de multiples stratégies et moyens pour devenir des acteurs majeurs dans la prise de décision »³⁶ en utilisant les audiences de la commission, les médias et les tribunaux (voir Conséquences globales de la signature des ententes à la section 2).

Passer en revue d'autres EE peut aider les équipes de négociation à faire la liste des cas dans lesquels les projets ont été rejetés ou acceptés avec des mesures significatives d'atténuation. Si les mesures d'atténuation sont inhabituelles ou novatrices, il sera très utile à la communauté de les connaître pendant les négociations avec l'autorité responsable et la société minière.

À la fin d'une EE, l'autorité responsable publie un rapport (p. ex. « rapport d'évaluation environnementale ») qui présente en détail les mesures d'atténuation exigées pour la délivrance des permis et des licences. Comprendre les forces et les faiblesses, ainsi que les mesures possibles d'atténuation, permettra aux communautés d'envisager plus d'options et de ne pas tomber dans les pièges, tels qu'un libellé général, des mesures d'atténuation qui manquent de substance et sont trop vagues pour être mises en œuvre, ou qui sont répétitives et de faible portée.

Des instruments réglementaires spécifiques sont souvent utilisés pour assurer le suivi d'une EE et il est pertinent de comprendre les mesures qu'ils contiennent dans le cadre de la négociation d'une ERA. Par exemple, les accords sur l'environnement et les ententes socioéconomiques (ESÉ) peuvent servir à poursuivre la collecte des données, la surveillance et la gestion des questions relatives aux mines de façon continue. Ces nouveaux outils réglementaires ont été établis pour améliorer le suivi et l'application des mesures exigées par l'évaluation environnementale, et pour maximiser les avantages découlant des projets sur le plan local et régional (pas seulement pour les Autochtones). Par exemple, une question spécifique qui est couverte par une entente socioéconomique n'a pas à l'être par une entente sur les avantages. Parce que l'ESÉ de Diavik a établi des objectifs spécifiques en termes d'emplois pour les groupes autochtones, l'Accord de participation de Diavik, signé avec un seul groupe autochtone, ne développe pas d'objectifs en matière d'emploi.

Si la personne qui prend la décision estime que le projet proposé ne risque pas d'avoir des effets négatifs importants sur l'environnement (avec ou sans mesures d'atténuation), le projet avancera vers l'étape de l'approbation des règlements et des permis. Pendant cette étape, les permis spécifiques d'utilisation des terres et des eaux qui sont exigés par le gouvernement seront assortis de conditions visant à réduire au maximum les effets sur l'environnement, et à établir des protocoles en matière de surveillance et de gestion.

Calendrier de négociation des EE et des ERA

De la même façon qu'il n'existe pas de dispositions spécifiques en matière d'ERA dans les lois environnementales, il n'existe pas d'assise législative pour gérer les interactions entre l'ERA et l'EE. Un des plus importants défis pour les communautés autochtones réside dans le fait de savoir comment aligner le processus de l'EE et celui de la négociation des ERA, et en particulier, comment intégrer les flux d'information qui proviennent de chacun d'entre eux, comment gérer les opportunités que chacun fait surgir, comment maintenir le pouvoir de négociation tout en faisant face à de multiples contraintes de temps? Il est essentiel d'analyser les étapes de chaque processus et les contraintes de temps ainsi créées. On peut aussi déterminer et gérer les éléments produisant les effets de levier les plus forts, ou la perte éventuelle d'un levier.

Voici les tâches cruciales que l'équipe de la communauté autochtone doit accomplir :

- Définir des objectifs généraux et clairs pour chaque processus;
- Être consciente des chevauchements et des procédés d'arbitrage;
- Déterminer les ressources nécessaires pour les différentes approches;
- Travailler sur les stratégies présentant le plus d'avantages considérant les ressources disponibles.

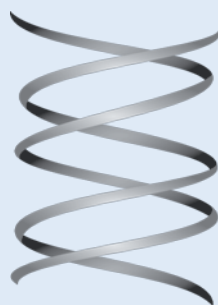
La figure 2.3 montre les étapes de l'évaluation environnementale et de l'examen réglementaire, en parallèle avec les étapes de l'ERA. Le double ressort suggère une certaine souplesse quant à l'échéancier. Étant donné que le contexte est propre à chaque région, il n'existe pas de formule pour savoir quand parvenir à des ententes. Le moment de la réalisation du processus réglementaire peut avoir un effet important sur la négociation de l'ERA. Par exemple, lorsque l'examen en matière de règlements et de portée du projet ne révèle que de faibles répercussions, et donc déclenche un niveau inférieur d'évaluation, cela touche un effet de levier de l'ERA. Donc il vaut peut-être mieux négocier l'ERA avant que le niveau d'évaluation ne soit sélectionné. Une entente anticipée sur les protocoles de communication et de financement peut faire référence à la future négociation de l'ERA.

Un des plus importants défis pour les communautés autochtones réside dans le fait de savoir comment aligner le processus de l'évaluation environnementale et celui de la négociation des ententes sur les répercussions et les avantages.

Figure 2.3 : Étapes des évaluations environnementales et examens réglementaires, et des ERA

Évaluations environnementales et réglementaires

Participation de la communauté dès le début
Portée du projet/faisabilité
Demandes réglementaires
Évaluation environnementale
Approbation des projets
Autorisation/conditions



Ententes sur les répercussions et les avantages

Ententes relatives à l'accès pour l'exploration
Protocole d'entente
Ententes relatives aux chevauchements
Entente sur les répercussions et les avantages



Étant donné que le contexte est propre à chaque région, il n'existe pas de formule pour savoir quand parvenir à des ententes. De plus, un accord type peut stipuler que de futures ententes seront négociées.

Certaines questions devront être réglées tant par les ERA que par d'autres instruments politiques. Par exemple, souvent, les ERA garantissent aux peuples autochtones la possibilité de participer davantage à la planification et à la gestion environnementale, grâce à des membres au sein des conseils de surveillance, une participation directe à la surveillance et l'application des connaissances traditionnelles dans le cadre de la planification environnementale. Toutefois, ces ententes n'accordent que rarement un pouvoir réglementaire ou une autorité aux Autochtones. Résultat : dans leurs ERA, les négociateurs ont cherché à obtenir davantage de pouvoir sur l'environnement. Par exemple, les ERA des Innus et des Inuits de la baie Voisey exigent la présence de surveillants environnementaux ou de comités mixtes de suivi du projet « sur le terrain ».

Ainsi, plusieurs instruments politiques peuvent être combinés à l'ERA pour réaliser les objectifs. Par exemple, les Innus et les Inuit souhaitaient exercer un contrôle maximum sur la détermination et la gestion des questions environnementales. Alors qu'ils négociaient avec deux joueurs, Inco et le gouvernement de Terre-Neuve, ils se sont servis du Conseil de gestion de l'environnement (CGE), établi par l'ERA, pour régler la question de la délivrance des permis par le gouvernement, se taillant un rôle important dans le système de délivrance des permis environnementaux. La société Inco n'était pas impliquée dans ce CGE, sauf à titre de demandeur de permis, et le CGE ne participait pas à la gestion courante des questions environnementales. Donc, l'EE n'a pas attribué de rôle de surveillance continu aux Innus et aux Inuit. C'est pourquoi ils ont utilisé les ERA conclues avec Inco pour garantir le financement des surveillants inuits et innus sur le chantier, et pour établir un comité mixte sur l'environnement avec Inco.

Calendrier des EE et des ERA : trois scénarios

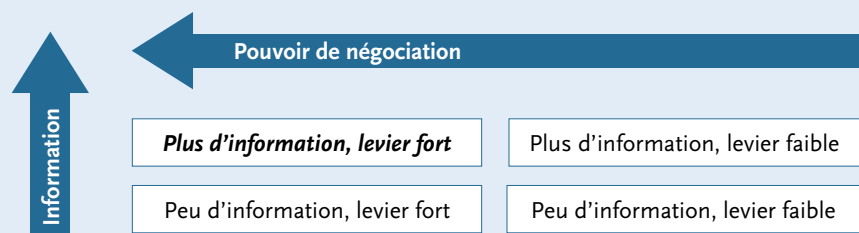
Trois scénarios sont possibles pour mettre en phase la négociation des ERA et les EE :

- La négociation de l'ERA avant l'EE;
- La négociation de l'ERA après l'EE;
- La négociation de l'ERA et l'EE en même temps.

Dans ce chapitre, nous examinons les avantages et les inconvénients de chaque scénario, en portant une attention particulière aux moments où la communauté autochtone dispose de la majorité des renseignements, d'un levier plus fort de négociation ou d'une capacité accrue à lier les processus de l'ERA et de l'EE entre eux. La figure 2.4 illustre ce que les négociateurs de la communauté devraient planifier. Dans le processus idéal, la communauté négocie une ERA au moment où son pouvoir de négociation est à son maximum et où le plus d'information est disponible.

Figure 2.4 : Moment idéal pour l'EE et les négociations de l'ERA

Dans le processus idéal, la communauté négocie une ERA au moment où son pouvoir de négociation est à son maximum et où le plus d'information est disponible.



Scénario 1 : négociation de l'ERA avant l'EE

Conséquences pour l'ERA :

- À ce moment-là, le pouvoir de la communauté est à son plus fort, car l'entreprise n'a pas encore reçu l'approbation dont elle a besoin.
- Il existe pour l'entreprise une prime liée au degré de certitude découlant de la conclusion d'une ERA. L'entreprise peut également signifier aux autorités de réglementation qu'elle a obtenu le consentement des communautés concernées.
- Il y a peu d'informations disponibles sur les répercussions et les avantages possibles du projet pouvant servir dans la négociation, car il n'y a pas d'EE sur laquelle s'appuyer. Souvent, l'étude de faisabilité bancaire, une autre source essentielle de renseignements, n'est pas encore terminée.
- Il n'y a probablement pas de certitude concernant le niveau d'EE auquel sera soumis le projet. Par conséquent, la communauté peut négocier une ERA à cette étape et trouver qu'elle n'obtient que peu de résultats en matière de mesures d'atténuation si le projet ne déclenche qu'un examen, et reçoit ensuite les permis, plutôt que de subir une EE complète.
- Le risque qu'une ERA ne soit pas adaptative est élevé. Peu d'informations sont disponibles afin d'élaborer les mesures d'atténuation en vue de protéger le milieu culturel, social et environnemental. Les mesures d'atténuation prévues dans l'entente peuvent être trop vagues et n'assurer aucune protection contre les effets du projet. Cette option repose sur un engagement significatif de la part de toutes les parties en présence dans l'ERA afin d'élaborer des mesures importantes de protection, étant donné que le manque de certitude quant au processus de l'ERA est si élevé et que le niveau d'information disponible pour élaborer des mesures d'atténuation efficaces est si faible.

Conséquences pour l'EE :

- La communauté peut négocier des ressources dans l'ERA pour soutenir sa participation à l'EE. Souvent, c'est le seul avantage de négocier une ERA avant l'EE.
- En donnant son consentement au projet, la communauté risque de nuire à la réceptivité du promoteur dans le processus de l'ERA, de sorte qu'il sera sans doute moins sensible aux préoccupations de la communauté, le promoteur peut avoir le sentiment qu'il a déjà négocié le consentement, et donc accorder moins d'attention aux répercussions mentionnées dans l'EE.
- La conclusion d'une ERA peut avoir des conséquences positives sur les décisionnaires de l'EE et sur la manière dont le ministre voit le projet, les incitant à approuver les opérations dans la mesure où l'entreprise a obtenu le « consentement ».
- La communauté peut affaiblir sa capacité de mettre ces questions en avant dans l'EE, particulièrement lorsque la population a le sentiment qu'elle doit maintenant soutenir le projet ou qu'elle a accepté l'ERA pour ne pas « contrarier le projet ou entraîner des délais ».
- La communauté ne pourra pas chercher des mesures adéquates pour protéger l'environnement des zones critiques puisqu'elle ne connaît pas les mesures qui auraient été établies grâce à l'EE.

ÉLÉMENTS CLÉS DU SCÉNARIO 1 – L'ERA AVANT L'EE

Conséquences pour l'ERA :

- Le pouvoir de négocier est faible après la signature
- Le niveau de certitude est élevé pour l'entreprise
- Peu d'informations sont disponibles
- Pas de protection de l'environnement ni de l'entreprise
- Pas de certitude quant au processus d'évaluation environnemental

Conséquences pour l'EE :

- Possibilité de négocier des ressources pour l'évaluation environnementale
- Le consentement étant donné par la communauté, l'entreprise et l'organisme de réglementation font sans doute moins attention.
- Peut valoir consentement du ministre
- Peut restreindre la participation à l'évaluation environnementale

ÉLÉMENTS CLÉS DU SCÉNARIO 2 – L'ERA APRÈS L'EE

Conséquences pour l'ERA :

- Niveau d'information élevé
- Possibilité de perte de pouvoir (sauf si une ERA est exigée par un accord sur les revendications territoriales)
- Capacité élevée d'élaborer des mesures d'atténuation efficaces

Conséquences pour l'EE :

- L'ERA ne contient pas les renseignements sur les mesures d'atténuation que les organismes de réglementation peuvent utiliser

ÉLÉMENTS CLÉS DU SCÉNARIO 3 – L'ERA ET L'EE EN MÊME TEMPS

Conséquences pour les deux :

- Une lourde charge de travail pour les ressources, se doit d'être gérée avec prudence
- Les problèmes de progression ou de conception à un endroit entraînent des effets à un autre endroit
- L'évaluation environnementale détermine les problématiques, l'ERA établit des mesures d'atténuation pour les régler
- Moins de pouvoir jusqu'à la conclusion de l'ERA

Scénario 2 : négociation de l'ERA après l'EE

Conséquences pour l'ERA :

- Beaucoup plus d'informations sont disponibles au sujet du projet et de ses effets. Ces renseignements peuvent être utilisés pour élaborer des mesures d'atténuation fortes dans l'ERA.
- À moins que la conclusion d'une ERA ne représente une obligation juridique en vue d'approuver le projet, le pouvoir de négocier l'ERA perd de sa force de manière importante une fois que l'entreprise a obtenu les approbations sur le plan environnemental. Le niveau de pouvoir perdu dépend du contexte juridique. Par exemple, au Nunavut, les exigences de l'ERA prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales apportent un certain pouvoir. Cela dépend aussi, dans une moindre mesure, de ce que l'EE exprime au sujet des ERA. Par exemple, la commission de la baie Voisey a recommandé que des ERA soient conclues avant d'approuver le projet. Le gouvernement de Terre-Neuve avait initialement rejeté cette recommandation mais l'a ensuite acceptée, cédant sous la pression des délais imposés au projet par l'opposition des Innus et des Inuits.³⁷

Conséquences pour l'EE :

- L'ERA ne contient pas les renseignements sur les mesures d'atténuation que les organismes de réglementation peuvent utiliser pour déterminer la nature des mesures de protection à demander lors du processus d'EE.

Scénario 3 : négociation de l'ERA et l'EE en même temps

Conséquences pour l'ERA :

- De façon simultanée, l'EE peut préciser les problématiques et l'ERA peut développer des mesures d'atténuation pour régler ces questions.
- La nécessité de travailler sur deux fronts en même temps exige de nombreuses ressources, ce qui se doit d'être géré avec prudence. Par exemple, les Inuit et les Innus de la baie Voisey ont maximisé l'utilisation des ressources en répartissant les responsabilités liées aux questions d'évaluation environnementale : les Inuit réglaient les questions maritimes et particulièrement les répercussions sur la navigation, alors que les Innus se chargeaient des répercussions terrestres. Ils couvraient les deux questions en même temps qu'ils géraient les ressources de façon avisée. Une autre façon de gérer la pression exercée sur les ressources est de négocier un protocole d'entente énonçant la manière dont les responsabilités seront partagées avec un groupe environnemental ou plusieurs organismes environnementaux. Une troisième approche consiste à commander certains rapports de façon à pouvoir alimenter les deux processus. Les questions concernant le partage des ressources et la prise de décision conjointe sur l'étendue, et les sujets couverts, sont soulevées.
- La communauté maintient son pouvoir jusqu'à ce que l'ERA soit finalisée.
- Tout manque de progrès ou processus mal conçu peut entraîner des effets sur l'autre processus.

Conséquences pour l'EE :

- Il est nécessaire de gérer les ressources avec prudence. Et même dans ce cas, la capacité de la communauté à s'impliquer au maximum dans l'EE risque d'être compromise par la nécessité de se concentrer sur les négociations de l'ERA. Par exemple, il est probable qu'il n'y ait qu'un nombre limité de personnes possédant les compétences requises pour participer efficacement aux processus de l'EE et de l'ERA.

Conséquences globales de la signature des ententes

La négociation d'ententes sur des projets avec les sociétés minières peut générer des retombées positives importantes pour les communautés autochtones, mais elle peut également avoir des conséquences imprévues et considérables sur le positionnement politique, social et économique des groupes autochtones. Il est important de comparer les répercussions au sens large avec ce qui peut être obtenu d'une entente sur les répercussions et les avantages, et de bien gérer cet aspect. Les stratégies pour le faire sont examinées ci-dessous.

Dans une publication récente, les conséquences globales de la signature des ententes ont été définies en comparant les groupes autochtones qui ont signé des contrats avec les sociétés minières à ceux qui ne l'ont pas fait.³⁸ Cette recherche a mis en évidence la manière dont la négociation des ententes relatives à des projets peut avoir des effets négatifs sur le statut juridique et politique des groupes autochtones, et sur la nature de leurs liens avec d'autres éléments du système politique.

On peut mettre ces larges répercussions en relief en examinant les effets que les ERA peuvent produire sur les groupes autochtones dans quatre sphères spécifiques :

- L'accès aux tribunaux et aux organismes de réglementation;
- La liberté de mettre en œuvre des stratégies politiques;
- Les conséquences sur les ententes et les revendications territoriales négociées avec l'État;
- La liberté d'exercer une influence sur la responsabilité sociale des entreprises.

L'accès aux tribunaux et aux organismes de réglementation

En l'absence d'entente, la possibilité pour des Autochtones de consulter les composantes du système juridique et réglementaire du projet n'est imposée par aucune obligation contractuelle à la société minière. Les peuples autochtones peuvent exercer les droits de tout citoyen ou des droits découlant de tout titre de propriété spécifique ou d'autres intérêts appartenant aux Autochtones. Ces droits peuvent permettre, par exemple, de contester le niveau d'évaluation environnementale proposé pour le projet, d'intenter des poursuites pour éviter les dommages sur le patrimoine culturel autochtone ou l'environnement, ou de demander des compensations si de tels dommages surviennent.

Par l'exercice de ces droits juridiques et procéduraux, les groupes autochtones sont en mesure d'influencer le contenu des instruments contractuels et réglementaires négociés entre l'État et le promoteur, par exemple, en aidant à élaborer les conditions qui se rattachent à l'approbation environnementale et aux baux miniers.

La négociation d'ententes relatives à des projets avec les sociétés minières peut avoir des conséquences imprévues et considérables sur le positionnement politique, social et économique des groupes autochtones.



Au moins trois caractéristiques des ententes négociées peuvent forcer les Autochtones à s'adresser aux systèmes judiciaires et procéduraux.

Premièrement, les ententes récentes en Australie et au Canada impliquent presque toujours l'appui des Autochtones au projet concerné ou à l'octroi de titres particuliers, ou aux autorisations nécessaires pour la réalisation du projet. Par exemple, plusieurs ententes au Canada contiennent des dispositions spécifiques qui obligent la partie autochtone, soit à soutenir le projet proposé, soit à s'abstenir de s'y opposer lors des processus d'évaluation environnementale ou réglementaire. Un certain nombre d'ententes obligent les parties autochtones à ne pas s'opposer aux projets au cas où ils feraient l'objet d'une évaluation environnementale suite aux actions entreprises par les non-signataires des ententes.³⁹

Par conséquent, les groupes autochtones peuvent être contractuellement limités dans leurs capacités à s'opposer, par exemple, à l'approbation du projet, que ce soit par principe ou dans sa forme actuelle. Ainsi, à titre d'exemple, l'exploitant d'un projet au Canada s'est servi de l'existence de ces clauses pour affirmer qu'un signataire autochtone n'avait pas le droit de s'opposer à l'octroi d'un permis d'utilisation des eaux exigé pour l'expansion du projet.

Deuxièmement, certaines ententes contiennent des dispositions visant à empêcher les groupes autochtones d'utiliser certains moyens juridiques ou réglementaires qui autrement seraient à leur disposition. Par exemple, dans une entente récente en Australie, les parties autochtones se sont engagées à ne pas « présenter d'objections, de requêtes ou de plaintes à une quelconque autorité gouvernementale... prévues par les lois de [l'État] ou du Commonwealth, y compris les lois sur le plan environnemental... ».

Troisièmement, les ententes peuvent comprendre des processus de règlement des différends qui empêchent les parties d'entreprendre des procédures juridiques pour régler les différends, ou qui exigent d'avoir épuisé tous les autres moyens possibles de résoudre les différends avant de le faire.

Combinées entre elles, ces dispositions peuvent changer fondamentalement la capacité des groupes autochtones à exercer des droits qui autrement seraient à leur disposition et, plus généralement, leur possibilité d'avoir accès aux régimes juridiques et réglementaires liés à l'extraction des ressources.

La liberté de mettre en œuvre des stratégies politiques

En l'absence d'entente, les peuples autochtones n'ont aucune contrainte en ce qui concerne la mise en œuvre de stratégies politiques visant à suspendre le projet ou à changer sa nature, ou le moment de sa réalisation. Par exemple, ils peuvent chercher à obtenir le soutien du public par le biais des médias, établir des alliances stratégiques avec des ONG, telles que des groupes de défense de l'environnement ou de défense de la justice sociale, faire pression auprès des gouvernements et exercer des pressions sur les entreprises et leurs actionnaires. Par exemple, les propriétaires fonciers innus et inuits du Labrador se sont servis de ces stratégies pour retarder la mise en œuvre du projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey à la fin des années 1990.⁴⁰ Les Mirrar, propriétaires traditionnels du territoire dans lequel se situait le projet d'exploitation d'uranium de Jabikula dans le Territoire du Nord de l'Australie, ont utilisé une combinaison de toutes ces stratégies pour s'opposer à l'exploitation du gisement. Finalement, ils ont gagné, la société Rio Tinto a accepté de remblayer le portail construit pour commencer le développement minier et s'est engagée à ne pas reprendre les travaux sans le consentement des Mirrar.⁴¹

Les groupes autochtones peuvent être contractuellement limités dans leurs capacités à s'opposer, par exemple, à l'approbation du projet, que ce soit en principe ou dans sa forme actuelle. Ainsi, à titre d'exemple, l'exploitant d'un projet au Canada s'est servi de l'existence de ces clauses pour affirmer qu'un signataire autochtone n'avait pas le droit de s'opposer à l'octroi d'un permis d'utilisation des eaux exigé pour l'expansion du projet.

Les exigences communes imposant aux Autochtones de donner leur appui au projet limitent immédiatement leur capacité à effectuer des manœuvres stratégiques, particulièrement avec les groupes de défense de l'environnement ou d'autres groupes qui, autrement, seraient des alliés politiques importants. De plus, de manière générale (en fait, quasi universelle), les ententes contiennent des dispositions en matière de confidentialité qui empêchent les groupes autochtones d'informer le public au sujet des négociations ou des ententes. Les dispositions sur la confidentialité peuvent sérieusement limiter la capacité des groupes autochtones à communiquer avec les médias et les autres parties prenantes. Les clauses de confidentialité peuvent être incluses non seulement dans les ententes finales, mais aussi dans les protocoles de négociation en vertu desquels les entreprises versent des fonds pour supporter les processus de négociation – et elles peuvent continuer à lier juridiquement les parties, même si celles-ci se sont entendues pour mettre fin au protocole de négociation ou à une entente en totalité.

L'exigence d'appuyer le projet, combinée aux dispositions en matière de confidentialité, peut aussi limiter la capacité des groupes autochtones à exercer de quelconques pressions liées au projet auprès d'un gouvernement. En négociant avec le gouvernement, la plupart des groupes autochtones possèdent deux forces, souvent utilisées en tandem. La première concerne toutes leurs facultés à retarder ou suspendre un projet, soit en s'adressant aux systèmes juridiques et réglementaires, par exemple obtenir des injonctions contre la construction du projet ou retarder l'approbation du projet, soit par le biais d'actions directes visant à suspendre ou retarder les activités de mise en valeur sur le terrain. La seconde concerne leur capacité à mettre le gouvernement dans l'embarras sur le plan politique en utilisant les médias pour s'adresser aux électeurs.⁴² Si les ententes contractuelles empêchent ou interdisent d'utiliser ces deux forces, cela réduit nettement la capacité des Autochtones à exercer une influence sur les décisionnaires du gouvernement.

Les conséquences sur les ententes et sur les revendications territoriales globales avec l'État

Ce dernier point soulève la question globale des relations entre les peuples autochtones et l'État. L'assise juridique et constitutionnelle de ces relations varie considérablement dans les pays ayant fait l'objet d'une colonisation, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les États-Unis, et parfois aussi, à l'intérieur de chaque pays en fonction du statut juridique des groupes autochtones concernés. Toutefois, il est clair qu'en général, la négociation des ententes entre les groupes autochtones et les sociétés minières peut avoir une influence sur les relations avec l'État de plusieurs façons.

Premièrement, les États peuvent chercher à réduire les dotations budgétaires allouées aux communautés autochtones, en se basant sur le fait qu'elles reçoivent maintenant des revenus tirés d'activités commerciales, suite à leurs ententes avec les sociétés minières. Ce fut certainement le cas en Australie,⁴³ la prédominance des dispositions relatives à la confidentialité reflète sans doute le désir des groupes autochtones de ne pas donner des renseignements sur leurs revenus au gouvernement et, ainsi, réduire la probabilité de compressions budgétaires.

Une autre sphère dans laquelle il peut y avoir des conséquences importantes concerne les tentatives des peuples autochtones en vue d'obtenir la reconnaissance légale par l'État de leurs droits inhérents sur leurs terres ancestrales. Par exemple, le Canada et l'Australie ont tous deux été impliqués, ou sont impliqués, de manière importante dans des négociations ou des poursuites judiciaires avec des groupes autochtones, à la fois en ce qui a trait à la reconnaissance de leurs droits, pour la première fois, par la négociation de règlements sur les revendications territoriales globales (Canada), ou par la détermination du titre aborigène (Australie), et en ce qui a trait à la mise en œuvre des obligations découlant du traité que l'État a toujours ignorées. La découverte d'un gisement minéral important sur les terres d'un groupe autochtone attire souvent l'attention de l'État sur les questions foncières, dans de nombreux cas en réponse aux pressions exercées par les entreprises sur les organismes gouvernementaux et sur les dirigeants politiques pour que ces questions soient résolues, à titre de condition préalable au lancement d'importants investissements. Les conséquences, dues au fait que l'État insiste particulièrement sur le règlement des questions foncières après la découverte d'un important gisement minéral, ne sont pas claires et nécessitent d'autres recherches.⁴⁴

La liberté d'exiger la responsabilité sociale des entreprises

Les dispositions relatives à l'appui des Autochtones et à la confidentialité peuvent aussi entraîner un changement fondamental dans la façon dont les groupes autochtones s'associent aux sociétés minières. La volonté des entreprises de prendre des initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en faveur d'un groupe social, dépend en grande partie de la capacité de ce groupe à porter atteinte à l'entreprise en compromettant son permis social d'exploitation.⁴⁵ Les groupes doivent faire peser « la menace omniprésente de la perte du permis social d'exploitation afin de s'assurer que les entreprises reconnaissent et répondent à leurs demandes... Les organismes de la société civile doivent maintenir une surveillance et des pressions en vue de garantir qu'il est toujours dans l'intérêt des entreprises de répondre aux demandes de la communauté. »⁴⁶ La capacité des groupes à compromettre la réputation des entreprises est un « levier essentiel ».⁴⁷ Lorsque les ententes obligent les Autochtones à donner leur appui aux activités de l'entreprise et ne disent rien à propos de celles-ci, au moyen de dispositions portant sur la confidentialité, les groupes autochtones ont renoncé de façon significative à leur faculté de compromettre le permis d'exploitation de l'entreprise.

La volonté des entreprises de prendre des initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises en faveur d'un groupe social dépend en grande partie de la capacité de ce groupe à porter atteinte à l'entreprise en compromettant son permis social d'exploitation.



Bien sûr, il peut arriver que cette menace ne soit plus utile, car les ententes contiennent des dispositions légalement exécutoires visant à s'assurer que l'entreprise assume de façon continue certaines obligations liées à la RSE. Deux points subsistent. En premier lieu, la nature des relations entre les groupes autochtones et les entreprises a profondément changé. Deuxièmement, la question de savoir si les obligations contractées par les entreprises dans les ententes avec les groupes autochtones, lesquelles sont à la fois considérables et exécutoires donc représentent un « commerce équitable » en échange de l'indulgence promise par ces groupes, ne peut pas être réglée a priori, mais seulement après avoir examiné les dispositions de chaque entente. Une autre question importante ici concerne la période de temps pendant laquelle l'entente s'applique, généralement pendant toute la durée de vie du projet, et, pour les grands projets, cela se mesure souvent en décennies plutôt qu'en années. Si les groupes autochtones découvrent ensuite que les compromis qu'ils ont faits ne sont pas à leur avantage, il peut se passer beaucoup de temps avant qu'ils n'aient la possibilité de changer la situation.



Buts, planification et politiques communautaires

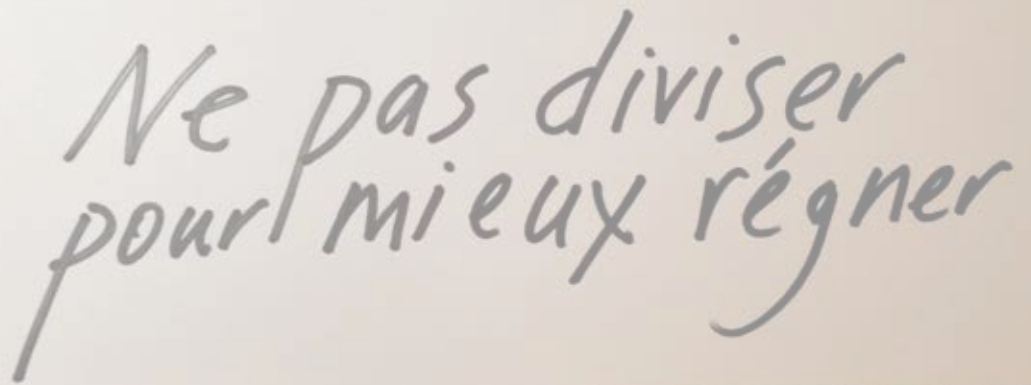
Les ERA ne sont pas et ne devraient pas être négociées dans le vide, de façon séparée de la vie politique ou des objectifs plus larges d'une communauté sur le plan économique, social et culturel.

Les négociateurs de la communauté doivent toujours garder à l'esprit les conséquences possibles de la division politique sur la négociation avec les promoteurs et les gouvernements, une question traitée en détail ci-dessous. Ils doivent aussi être profondément conscients des objectifs plus larges que la communauté poursuit, et s'assurer que l'ERA permet d'atteindre ces objectifs, plutôt que de les entraver.

Souvent, les négociateurs peuvent se référer aux exercices de planification communautaire, ou aux consultations entreprises dans le cadre d'autres processus, comme les revendications territoriales, pour définir les grandes priorités et s'en servir pour déterminer les questions à mettre en priorité dans les négociations. Si la communauté n'a pas eu la possibilité d'établir et de présenter clairement ses objectifs, les négociateurs devraient insister sur la consultation de la communauté, et sur l'exercice de planification, à titre de préparation aux négociations. Ce n'est pas toujours le cas, de sorte que les ERA peuvent contenir des dispositions qui ne sont pas appréciées par la communauté, ce qui se solde par des occasions manquées, et peut entraîner des récriminations et des tensions sociales à long terme.

Par exemple, si une communauté a déterminé que les services d'éducation et de santé se situent sous la norme, en raison d'une grave pénurie de compétences dans la région, et que les membres de la communauté envisagent d'obtenir et d'occuper des emplois dans le secteur industriel avant que ces services ne soient améliorés, une ERA qui se concentre sur la création d'emplois dans le cadre d'un projet minier n'apportera que des avantages limités. Toutefois, si une ERA procure un programme important de bourses d'études, cofinancées par l'entreprise, pour permettre aux élèves d'étudier dans les domaines qui ont été définis comme priorités communautaires, l'ERA jouera sans doute un rôle déterminant dans la satisfaction des besoins de la communauté.

Les négociateurs de la communauté doivent toujours garder à l'esprit les effets possibles de la division politique sur la négociation avec les promoteurs et les gouvernements, une question traitée en détail ci-dessous. Ils doivent aussi être profondément conscients des objectifs plus larges que la communauté poursuit, et s'assurer que l'ERA permet d'atteindre ses objectifs, plutôt que de les entraver.



Ne pas diviser
pour mieux régner

Si les peuples autochtones se battent entre eux, ils vont dépenser du temps, de l'énergie et des ressources qui pourraient être employés pour négocier une meilleure entente. Du côté de l'entreprise, si les gens sont peu scrupuleux, ils utiliseront la division contre la communauté.

L'unité au sein des communautés

Un dicton dit que dans les négociations, comme à la guerre ou dans le sport, la division affaiblit.

Si les peuples autochtones se battent entre eux, ils vont dépenser du temps, de l'énergie et des ressources qui pourraient être employées pour négocier une meilleure entente. Du côté de l'entreprise, si les gens sont peu scrupuleux, ils utiliseront la division contre la communauté. Ils favoriseront les désaccords et les utiliseront pour obtenir des concessions, par exemple en choisissant quelques membres de la communauté pour accepter l'entente offerte par l'entreprise, pour ensuite forcer le reste de la communauté à l'accepter. Même lorsque l'entreprise agit en respect des principes et n'intervient pas dans les politiques communautaires, il est probable qu'elle pense qu'une communauté ouvertement divisée ne constitue pas une grande menace, ne représente pas une alliée intéressante, et peut revenir sur les termes d'une entente plus tard. Pour ces raisons, l'entreprise risque de ne pas offrir la meilleure entente possible.

Les différends internes ne représentent pas un problème uniquement parce que les communautés qui ne sont pas unies derrière leurs négociateurs ne risquent pas d'obtenir une entente valable. Le manque d'unité signifie également que la communauté risque de ne pas consacrer les efforts nécessaires pour que l'entente fonctionne après sa signature.

Cela ne veut pas dire qu'il ne peut exister d'opinions différentes dans les communautés sur les sujets couverts par les négociations et les ententes. Il subsistera toujours des divergences, comme dans toute communauté. Certaines personnes peuvent vouloir se concentrer sur l'emploi tandis que d'autres souhaitent mettre l'accent sur l'environnement, ou le maintien des modes de vie traditionnels. La plupart des gens souhaitent obtenir toutes ces choses, mais dans la mesure où ce n'est pas toujours possible ou facile, les communautés doivent travailler en faveur de l'unité pour savoir quel équilibre viser.

Les communautés doivent faire de leur mieux pour créer une certaine unité avant de commencer des négociations avec une entreprise. Souvent, il est possible de le faire. Par exemple, en Australie, une communauté est parvenue à unifier sa position lorsque les personnes qui insistaient sur la protection de la culture et de l'environnement, et celles qui insistaient sur la création d'emplois et d'entreprises, ont convenu de ne pas accepter l'entente si elle ne comportait pas DEUX séries de dispositions fermes, des dispositions fermes pour protéger la culture et de l'environnement, AINSI QUE des dispositions fermes pour promouvoir l'emploi des Autochtones, leur formation et le développement d'entreprises. Ils ont maintenu leur unité pendant toutes les négociations et, en fin de compte, ils ont obtenu une bonne entente qui offre ce que les deux groupes voulaient.



Les différends internes ne représentent pas un problème uniquement parce que les communautés qui ne sont pas unies derrière leurs négociateurs ne risquent pas d'obtenir une entente valable. Le manque d'unité signifie également que la communauté risque de ne pas consacrer les efforts nécessaires pour que l'entente fonctionne après sa signature.

Souvent, des différends peuvent surgir en raison de tension entre les structures de gouvernance sur le plan local et régional. Par exemple, en Colombie-Britannique, une source de tension apparaît régulièrement entre les formes traditionnelles de gouvernance et les organismes financés, et établis, par la Loi sur les Indiens. Ces tensions se répercutent souvent dans la négociation des ERA. Au Nunavut, des désaccords peuvent surgir lorsque des organismes au niveau régional ont le contrôle des questions concernant les permis et des dispositions relatives aux redevances, tandis que les organismes sur le plan local contrôlent les questions d'accès aux terres. Ce type de problèmes se résout mieux à huis clos et avant les négociations, plutôt qu'en permettant à l'entreprise d'être témoin du désaccord, et de possiblement l'utiliser pour affaiblir la position de ces deux parties dans la négociation.

Des questions de légitimité peuvent naître lorsque les gens discutent sur le fait de savoir qui devrait avoir le droit de négocier des ententes. Lorsque les organismes, comme les conseils de bande ou les conseils tribaux prennent des décisions relatives aux ERA, ils le font souvent sans le consentement éclairé de tous les membres de la communauté. Cela se produit souvent car les ententes sont confidentielles et certaines personnes confondent confidentialité et nécessité de tenir les citoyens éloignés des ententes. Les citoyens doivent pouvoir consulter toutes les informations pour garantir un consentement éclairé.

Si les différends perdurent, ou s'ils reviennent durant la négociation, les gens doivent les contenir à l'intérieur de la communauté et se dépêcher de les résoudre loin de l'entreprise.

On peut faire beaucoup de choses pour éviter l'éclatement de différends internes. Un des moyens les plus efficaces d'y parvenir est de s'assurer que les membres de la communauté sont bien informés de l'évolution de la situation. Les désaccords surgissent souvent parce que les gens ne savent pas exactement ce qui se passe, ils entendent des rumeurs puis ils se fâchent. Nous reviendrons sur cette question plus tard dans la section 3, lorsque nous parlerons de la communication.



La question des limites territoriales est complexe et peut surgir au niveau de la famille, du clan, de la communauté et de la région. Ce sont des questions difficiles à comprendre pour les personnes extérieures et qui peuvent devenir redoutables lorsqu'elles font l'objet de débats devant les tribunaux, dans les accords sur les revendications territoriales ou avec les entreprises.

L'unité entre les nations autochtones

Si l'unité *au sein* de la communauté est indispensable pour négocier une entente qui porte des fruits, l'unité *entre* les communautés ou les nations voisines est tout aussi importante.

Cette seconde sphère, dans laquelle des différends peuvent surgir, concerne surtout les limites territoriales, et la question connexe de savoir quelles communautés « jouent un rôle » lié au projet et, par conséquent, ont le droit de donner leur avis et de chercher à en tirer des avantages. Souvent, ces désaccords se compliquent parce qu'il est question de sujets plus vastes et d'intérêts supérieurs, dont certains ne sont sans doute pas reliés à la négociation. Ces questions risquent de remettre en cause le succès des négociations, tout comme les différends internes, et les régler est tout aussi important. Mais plusieurs approches sont nécessaires.

Il y a une tendance marquée chez les nations à ne rien partager à propos des ententes, ce qui a conduit à des divisions sur le plan national et régional. Lorsque les communautés et les nations gardent les informations, ainsi que les ententes, pour elles, ce sont les gouvernements et les entreprises qui prennent l'avantage, et des ententes à rabais continuent d'être négociées. En réalité, le partage ne compromet pas l'unité, mais renforce plutôt les ententes et leurs résultats.

La question des limites territoriales est complexe et peut surgir au niveau de la famille, du clan, de la communauté et de la région. Ce sont des questions difficiles à comprendre pour les personnes extérieures et qui peuvent devenir redoutables lorsqu'elles font l'objet de débats devant les tribunaux, dans les accords sur les revendications territoriales ou avec les entreprises. Le chevauchement des territoires revendiqués est souvent utilisé par les entreprises pour fragiliser davantage l'unité, remuer le couteau dans la plaie et diminuer le pouvoir d'influence de chaque groupe.

Les questions de limites territoriales se règlent mieux par le biais des protocoles et des ententes que les Premières Nations utilisent depuis longtemps pour favoriser la paix et l'unité. Les désaccords internes, et entre groupes, peuvent être gérés par des aînés, grâce à des dirigeants visionnaires et en déterminant une vision, une histoire et des objectifs communs. Souvent, les aînés proposent des protocoles culturels bien ancrés, des alliances entre familles et des mariages, pour encourager le règlement des différends. Ceci a quelquefois constitué une base

L'unité des communautés d'Athabaska en Saskatchewan

Les entreprises d'exploitation de l'uranium exercent leurs activités dans la région des communautés dénésulines d'Athabaska depuis la Seconde Guerre mondiale. Les communautés et les entreprises (AREVA et Cameco) ont convenu en 2012 de retourner à la table de négociation afin de renégocier l'entente sur la gestion des répercussions de 1998. Dans ce contexte, les communautés ont, à la base, trouvé un terrain d'entente sur le développement économique, la gestion de l'environnement et la mise en œuvre d'initiatives culturelles.

L'équipe de négociation du bassin d'Athabaska compte 12 membres, représentant trois Premières Nations et quatre municipalités. L'équipe comprend des détenteurs de connaissances traditionnelles, des experts de l'industrie minière et des conseillers juridiques. Chaque nation et municipalité nomme un membre qui participe, et l'équipe est dirigée par un négociateur en chef. L'équipe de négociation tient les membres des communautés au courant grâce à des stratégies variées – bulletins d'information, réunions avec le secteur responsable des terres et ressources, mises à jour auprès des dirigeants et des membres de la communauté, et réunions en tête-à-tête avec les chefs.

pour établir la paix et les conditions afin d'obtenir des ententes solides (comme dans le différend entre les Tahltan et les Tlingit en C.-B.).

Les aînés peuvent aussi créer les conditions d'un travail productif, car ils ont la capacité de ramener les gens sur le chemin, rappelant à tout le monde les buts communs. D'autres fois, l'élaboration des ententes a préparé le terrain à la paix et aux mariages interbandes (comme dans le cas des Tlingit et des Dénés Kaska en C.-B.) Une autre option, si toutes les parties ne font pas confiance à certaines personnes, est d'impliquer un médiateur externe respecté. Dans le pire des cas, c'est devant les tribunaux que sont réglées ces revendications, une approche qui risque d'alimenter encore plus les différends.

Les protocoles entre les nations sont établis dès le début des négociations afin d'orienter les relations. Parfois, l'équipe de négociation cherche simplement un mandat de collaboration avec les équipes de négociation des autres nations. Généralement, ce type de mandat de collaboration nécessite que les équipes de négociation travaillent ensemble, mais aussi, de façon constante, qu'elles s'assurent d'être sur la bonne voie avec leur propre équipe de dirigeants. Lorsque les nations travaillent ensemble, elles peuvent faire ressortir certains enjeux et informer le promoteur du projet que les questions délicates de chevauchement seront résolues de façon interne. Par exemple, les nations peuvent convenir, de façon interne, de diviser le financement sans que le promoteur se prononce sur cette question.

Les ententes de nation à nation visant les territoires autochtones communs règlent les questions de chevauchement avant que l'entreprise ne soit impliquée, ou renforcent les relations en cours. Le Wabun Tribal Council en Ontario a développé une formule simple qui est utilisée pour déterminer l'ordre et la participation financière de chaque nation représentée au sein de son conseil. Les nations Haïda et Heiltsuk ont officialisé un accord historique en 2014, les engageant conjointement à protéger les droits et les responsabilités qui leur ont été conférés par leurs ancêtres, ainsi qu'un engagement à protéger l'environnement pour les

La division peut être provoquée par une société minière ou par le gouvernement. Les deux parties peuvent fermer les yeux sur les pressions exercées dans la communauté, par les accords sur les revendications territoriales, les ententes sur les chevauchements, les accords de partage des retombées avec les gouvernements, par exemple.

En C.-B., Terrane Metals a activement négocié une entente avec une Première Nation, la Bande indienne de Mcleod Lake, et s'est enlisé dans les négociations avec une autre, la Première Nation des Nak'azdli. Les Nak'azdli ont amené de nombreuses préoccupations concernant le projet lors du processus d'évaluation environnementale, ils ont commencé à se sentir marginalisés dans le processus d'évaluation environnementale et, plus tard, pendant leurs négociations avec le gouvernement provincial, au sujet du partage des redevances. Les tentatives de la Nation Nak'azdli pour collaborer avec une autre Première Nation se sont avérées inefficaces.

« L'idéal aurait été que l'entreprise et le gouvernement nous donnent une chance de discuter du projet entre nos deux nations, de sorte que nous aurions pu ajuster nos relations avec les autres Premières Nations à l'avance. » (Entrevue avec un membre de la Nation Nak'azdli).

LA DIVISION

Signes qu'une société minière crée des divisions :

- L'entreprise apporte les préoccupations d'une autre Première Nation (PN) à la table et suggère qu'elle négocie plus fermement avec elle.
- L'entreprise signe une entente avec la PN la plus vulnérable et, ensuite, tente de faire emboîter le pas à toutes les autres nations.
- L'entreprise se concentre en premier sur les négociations avec une PN plus lointaine.
- L'entreprise consulte les mauvaises personnes ou les mauvaises nations.

POUR LUTTER CONTRE LA DIVISION

- Tenir une réunion des PN. Convenir de la façon de tous se consulter et des moments opportuns pour le faire.
- S'accorder sur qui a la priorité. Si beaucoup de sociétés minières et d'exploration sont en présence, les communautés peuvent s'entendre pour donner la priorité à la plus proche communauté ou à celle qui utilise les ressources, d'une façon traditionnelle et significative.
- Partager les ressources : les techniciens, les fonds obtenus par le biais de l'évaluation environnementale, de même que les informations.

Pour leur part, les sociétés minières ont besoin de comprendre l'importance de résoudre les questions de chevauchements et les autres sources de désaccords. Les entreprises tireront avantage à long terme de la stabilité et de la certitude qui découlent de ces ententes.

générations futures. L'accord renforce les relations entre les deux nations tout en définissant les limites océaniques sur une carte.

Les ententes de nation à nation sont souvent verbales, mais peuvent parfois être écrites. Elles créent les conditions pour l'unité, avant que l'ERA ne soit négociée, ne laissant aucune chance aux sociétés minières de provoquer des fractures entre les groupes et d'alimenter les désaccords, au détriment de tous. Pour solidifier ces relations, des structures seront peut-être nécessaires, comme des groupes de travail. Dans d'autres cas, des relations plus informelles pourront suffire.

Quel que soit le processus utilisé, les éléments indispensables à l'unité comprennent : accorder du temps et des ressources pour bien communiquer et chercher le consensus en élaborant des principes et des objectifs communs. Partager les responsabilités et soutenir ses ressources humaines (comme les Innus et les Inuits l'ont fait dans le cas de la mine de la baie Voisey) s'avère aussi une bonne stratégie. Parfois, grâce à des actions directes, on parvient à l'unité dans la communauté et à l'unité de nation à nation.

Pour leur part, les sociétés minières ont besoin de comprendre l'importance de résoudre les questions de chevauchements et les autres sources de désaccords. Les entreprises n'ont pas à participer directement, mais il est nécessaire qu'elles créent les conditions, et qu'elles accordent le temps et l'espace, pour que des ententes de nation à nation puissent naître. Les entreprises tireront avantage à long terme de la stabilité et de la certitude qui découlent de ces ententes.

Stratégies en réponse aux conséquences globales des ERA

Plusieurs stratégies sont disponibles pour les groupes autochtones qui souhaitent lutter contre ces effets plus vastes, et potentiellement négatifs des ERA, tout en obtenant les avantages offerts par ces ententes, ces stratégies comprennent :

- **DRESSER LA CARTE DE L'ENSEMBLE DES RELATIONS** : une approche évidente, mais importante, consiste à ce que, dès les premières étapes de la négociation, les groupes autochtones entreprennent un exercice de « cartographie » permettant de définir tous les moyens par lesquels la société minière peut porter atteinte à leurs relations avec l'ensemble du système politique et juridique/réglementaire, y compris l'interaction qui existe avec le gouvernement dans des sphères comme la prestation de services et les négociations relatives aux revendications territoriales.⁴⁸
- **PORTER L'ATTENTION SUR LES DISPOSITIONS IMPORTANTES DE L'ENTENTE** : comme le met en évidence l'examen des éléments précédents, les dispositions contenues dans les ententes et qui visent de nombreux domaines, par exemple le lien entre la confidentialité et le consentement, ainsi que l'appui des Autochtones au projet, peuvent s'avérer cruciales pour cerner les conséquences globales des accords sur les groupes autochtones. Nous examinons ces dispositions en détail à la section 4.
- **ÉVITER LA « NÉGOCIATION EN BULLE »** : Plus largement, il est important pour les communautés d'éviter de négocier l'entente comme un élément à part de la planification communautaire et du processus de prise de décision. Ces deux éléments sont essentiels afin de s'assurer de tenir compte des conséquences globales découlant des ententes contractuelles. Nous traitons de cette question en détail à la section 3, en examinant la structure et la composition des équipes de négociation, les consultations communautaires et la communication entre les équipes de négociation, et l'ensemble de la communauté.

Notes

- 1 Pour un examen détaillé du cycle de vie d'une mine, voir le modèle développé par Ressources naturelles Canada : Annuaire des minéraux du Canada (AMC) – 2006 *Activités d'exploration minérale, de mise en valeur de gisements et d'aménagement de complexes miniers au Canada* – Tableau 17 : <http://www.rncan.gc.ca/mineraux-metaux/industrie-marches/annuaire-mineraux-canada/revue-2006/3026>
- 2 Il y a des limites quant aux régions pouvant être jalonnées, de sorte qu'aucun jalonnement ne peut être effectué sur des aires protégées, des parcs nationaux ou certaines régions où il existe des revendications territoriales.
- 3 Dans *Commission des droits de l'homme et de l'égalité de chances*, (HREOC), 2003, p. 84.
- 4 Conseil principal de la forêt boréale, 2011.
- 5 Conseil international des mines et métaux, 2013, *Déclaration de position sur les peuples autochtones et l'exploitation minière*, p. 2, icmm.com/document/6415
- 6 Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11, (*Loi constitutionnelle*), article 35(1).
- 7 *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, par. 168.
- 8 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2011, p. 1.
- 9 *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministère des forêts) et Weyerhaeuser*, [2004] C.S.C. 73 (« arrêt Haïda ») a établi en grandes lignes les paramètres de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les intérêts des populations autochtones dans le cas où des droits autochtones sont revendiqués, mais non pas prouvés.
- 10 *Première Nation Crie Mikisew c. Canada (Ministre de Patrimoine canadien)* [2005] C.S.C. 69 a clarifié dans quelle mesure l'obligation de consulter de la Couronne s'applique dans le contexte des traités numérotés (couvrant la majorité de l'Ontario, l'ouest du Canada et une partie du Nord). Ce jugement soulignait les conséquences éventuelles pour l'initiateur du projet dans le cas où la Couronne ne remplit pas son obligation de consultation.
- 11 *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] C.S.C. 74, 3 R.C.S. 550.
- 12 *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministère des forêts) et Weyerhaeuser*, [2004] C.S.C. 73.
- 13 Ibid, 2004.
- 14 Ibid, 2004.
- 15 Nouvet, 2009.
- 16 *Arrêt Haïda*, précité, note 6, paragraphe 49.
- 17 2004, *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004], C.S.C. 74 (« l'arrêt Taku ») a établi (de manière analogue à l'arrêt Haïda) la nature de l'accommodement de même que le cadre des activités de consultation reliée à l'éventuel empiètement sur les droits ancestraux causé par le développement du territoire et des ressources (Bergner 2006a).
- 18 Nouvet, 2009.
- 19 *Arrêt Haïda*, précité, note 6; Nouvet, 2009.
- 20 Bergner, 2006b.
- 21 Archibald et Cronkovich, 1999.
- 22 Keeping, 1999.

- 23 Kennett, 1999. On entend par projet de développement majeur, en vertu de l'Accord du Nunavut, tout projet d'une société d'État ou du secteur privé de (a) production d'énergie hydraulique ou d'exploitation des ressources hydrauliques dans la région du Nunavut, ou (b) un projet de mise en valeur ou d'exploitation (mais non de recherche) de ressources situées entièrement ou partiellement sur des terres inuites, et, dans la région du Nunavut, qui procure sur une période de cinq ans, soit des emplois représentant plus de 200 années-personnes, soit l'engagement de dépenses en immobilisations supérieures à 35 000 000 \$ (en dollars constants de 1986), incluant les projets dans lesquels le gouvernement est promoteur d'une partie du projet de mise en valeur ou directement liés aux infrastructures, d'infrastructures directement reliées à un projet, les dépenses en immobilisations et les prévisions en matière d'emploi relatives à la partie du projet qui relève du gouvernement. (Inuit de la région du Nunavut et Canada, 1993).
- 24 Kennett, 1999.
- 25 Gogal et coll., 2005; Kennett, 1999.
- 26 Keenan et Sosa, 2001.
- 27 Gogal et coll., 2005; Kennett, 1999; Sosa et Keenan, 2001; Castrilli, 1999.
- 28 Gogal et coll., 2005.
- 29 Voir Gogal et coll., 2005; Keeping, 1998.
- 30 Gogal et coll., 2005.
- 31 Bergner, 2006a.
- 32 Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2005.
- 33 Province de la Colombie-Britannique, *The New Relationship*, disponible en anglais : www.gov.bc.ca/arr/newrelationship/down/new_relationship.pdf
- 34 http://reviewboard.ca/reference_lib/index.php?section=18
- 35 Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, *Guide à l'usage des particuliers et du public pour participer aux évaluations*, disponible en anglais : www.yesab.ca/publications/documents/PublicParticipationinAssessmentsv.06.01.05.pdf
- 36 Gibson, 2006.
- 37 Ibid.
- 38 O'Faircheallaigh, 2008.
- 39 Kennett, 1999, p. 45-46.
- 40 Gibson, 2006.
- 41 Katona, 2002.
- 42 Gibson, 2006; Trebeck, 2008.
- 43 O'Faircheallaigh, 2004a.
- 44 Voir O'Faircheallaigh, 2008, pour une discussion préliminaire.
- 45 Un point souligné dans Trebeck, 2008.
- 46 Trebeck, 2008, p. 20.
- 47 Trebeck, 2008.
- 48 Voir O'Faircheallaigh, 2008b, figure 1 p. 70 et figure 2 p. 73 pour visualiser la représentation graphique de cet exercice.

SECTION 3

Se préparer en vue des négociations

Mettre en place une structure de négociation	63
Les rôles et les structures de négociation.....	64
La composition de l'équipe de négociation.....	66
Le processus de sélection de l'équipe de négociation	67
Le rôle des personnes clés dans l'équipe de négociation	68
Le rôle des experts dans l'équipe de négociation.....	69
Le rôle des négociateurs autochtones et non autochtones	70
Le rôle de l'équipe de négociation au sein de la communauté.....	70
Élaborer un plan pour collecter et gérer l'information.....	72
Tenir compte des accords précurseurs.....	82
Les ententes d'exploration.....	82
Les protocoles d'entente (PE)	83
Élaborer un budget.....	84
Recueillir des informations sur le projet, les produits de base et l'entreprise....	87
Stratégies pour influencer les entreprises ou amener les entreprises à la table	88
Négociations relatives aux anciens sites	89
Tirer des leçons de l'expérience des autres	89
Déterminer les conditions de référence liées au milieu socioéconomique et culturel	90
Les questions liées à l'évaluation des répercussions	92
Les répercussions socioéconomiques possibles.....	93
Les répercussions durant l'exploration avancée.....	94
Les répercussions durant la construction.....	94
Les répercussions durant l'exploitation	95
Les répercussions durant la fermeture	95
L'atténuation des répercussions.....	96
Développer une stratégie de communication	98
Évaluer et renforcer la position de négociation.....	105
Résumé de la section 3.....	110

Se préparer en vue des négociations

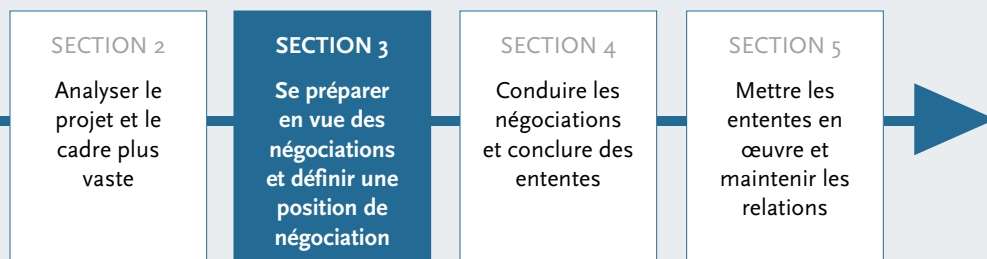
Cette section explique comment s'organiser en vue des négociations, en élaborant une structure pour gérer la négociation, regrouper les documents d'information, développer les stratégies et se positionner dans la négociation. La question des positions de négociation est examinée dans la section 4.

Aucun délai n'est fixé pour accomplir ce travail car il est inhérent au processus. Si une partie du processus est retardée, l'ensemble du calendrier devra être ajusté. L'équipe devra constamment adapter son échéancier.

Cette étape préparatoire vous permet de :

- Mettre en place une structure de négociation ainsi qu'une équipe de négociation possédant des compétences spécifiques et la capacité d'assurer la réussite des négociations;
- Élaborer un plan pour collecter et gérer l'information;
- Élaborer des budgets et tenir compte des accords précurseurs;
- Recueillir des informations sur le projet, les produits de base et l'entreprise;
- Déterminer les conditions de référence liées au milieu socioéconomique et culturel de la communauté, connaître ce que la communauté veut protéger et obtenir par la négociation d'une entente;
- Déterminer comment et quand partager l'information avec l'entreprise et la communauté, de même que comment et quand consulter les membres de la communauté;
- Évaluer les positions de négociation;
- Déterminer les objectifs et définir une position solide de négociation.

Structure de la trousse





Mettre en place une structure de négociation

Cette section s'étend sur les différentes structures permettant d'organiser les équipes de négociation, un sujet important, mais souvent négligé.

Parce que la collecte d'information doit débiter immédiatement, il est nécessaire qu'une personne ou un organisme se charge de lancer le processus. Le chef, le conseil, le secteur responsable du territoire et de l'environnement, ou le président d'un conseil communautaire ou d'une organisation autochtone sur le plan régional, peuvent le faire. L'attribution de cette responsabilité doit résulter d'un choix conscient sur la meilleure façon de gérer les négociations. Souvent, les gens pensent que la façon dont ils s'organisent pour gérer d'autres questions va fonctionner pour les négociations. Ce ne sera peut-être pas le cas.

Une équipe bien structurée, à l'aide d'un plan de gestion de l'information, est capable de partager l'information avec les autres communautés à des moments cruciaux et à prendre la « bonne position » dans la négociation. La majeure partie du temps de cette étape est consacrée à collecter les renseignements vers l'intérieur et à communiquer au niveau local, plutôt qu'à contrôler le flux externe d'information vers l'entreprise.

Il n'existe pas de modèle unique ou de « meilleur modèle » pour structurer les négociations – il est nécessaire que les structures reflètent la situation particulière sur le plan local et régional. Notre idée consiste plutôt à donner aux gens des options servant de point de départ pour mettre en place leur propre structure. Il est important de réfléchir à cette question à l'avance et de prendre une décision délibérée sur la manière de structurer les équipes, plutôt que d'adopter une structure par défaut.

Une structure de négociation bien conçue donne la capacité de maintenir les contacts entre les participants, de diriger, collecter et donner suite à la recherche, et d'assurer le fonctionnement efficace des négociations (p. ex. signer les contrats des employés et des consultants, produire des factures, procéder aux paiements).

Une structure institutionnelle adéquate est essentielle pour permettre l'accumulation des connaissances et des expertises, de même que pour s'assurer que les enseignements tirés du cycle de négociation sont appris et appliqués au cycle suivant. Il est possible de rassembler une équipe d'experts pour des négociations particulières de façon ponctuelle, mais souvent, sans dispositif institutionnel adéquat, l'expérience acquise disparaît rapidement en l'absence d'apprentissage « organisationnel » et devant la rétention des connaissances.¹

Il n'existe pas de modèle unique ou de « meilleur modèle » pour structurer les négociations – il est nécessaire que les structures reflètent la situation particulière sur le plan local et régional. Notre idée consiste plutôt à donner aux gens des options servant de point de départ pour développer leur propre structure.

Les rôles et les structures de négociation

Voici quelques exemples illustrant la manière dont certaines équipes de négociation se sont organisées :

De nombreuses communautés ont établi un comité directeur, composé de divers représentants de la communauté, puis une équipe de négociation plus petite, qui rassemble les personnes compétentes agissant sous la direction du comité directeur.

- Pendant les années 1990, à Cape York en Australie, un organisme régional de gestion du territoire a organisé les négociations relatives à d'importantes ententes d'exploitation minière. Pour chacune des ententes, il y avait : un comité directeur et une équipe de négociation. Les comités directeurs ont été formés avec des représentants d'organisations significatives et des propriétaires traditionnels. Par exemple, un comité directeur comprenait cinq propriétaires traditionnels du territoire touché par le projet et des représentants de plusieurs organismes communautaires spécifiques, dont les aînés, les gestionnaires des ressources culturelles et les enseignants.² Les comités directeurs devaient assurer le contrôle de l'ensemble de la direction du processus de négociation, de même que donner des conseils et favoriser le travail des chercheurs et des consultants.³ Les équipes de négociation étaient petites, avec des sièges pour le président ou le directeur général du Conseil de gestion du territoire, le conseiller juridique principal, et le conseiller principal, responsable de la collecte d'information et de la consultation de la communauté.
- Dans la région Tłı̨chǫ des Territoires du Nord-Ouest, le comité directeur de Diavik a été formé en 2000 avec deux membres de chaque communauté, un chercheur, un avocat, et deux membres de l'équipe de négociation sur les revendications territoriales Tłı̨chǫ qui agissaient à titre de négociateurs en chef dans la négociation. Les membres de la communauté participaient parfois à la négociation pour se faire une idée sur la question. Ensuite, ces personnes étaient chargées de diriger les discussions, au niveau local, dans les communautés éloignées. L'objectif, en impliquant la communauté, était en partie de faire preuve d'unité devant l'entreprise. En dehors de ce comité directeur, des équipes de négociation plus petites ont été formées pour régler des questions en particulier.

S'il doit y avoir un comité directeur et une équipe de négociation, le premier groupe peut jouer un rôle en servant de courroie de transmission à l'ensemble de la communauté. Diverses

Pendant les années 1990, à Cape York en Australie, un organisme régional de gestion du territoire a organisé les négociations relatives à d'importantes ententes d'exploitation minière. Pour chaque entente il y avait : un comité directeur et une équipe de négociation.

personnes peuvent siéger dans un comité et divers comités existent, incluant les aînés, les femmes et les jeunes. Il peut être très utile de disposer d'une équipe représentant la communauté en miniature, dans toute sa diversité.⁴ Les groupes ou les familles risquant d'être particulièrement touchés par l'exploitation minière peuvent être inclus, comme les pêcheurs, les chasseurs et les trappeurs dont les lignes de piégeage se situent dans la région concernée, ainsi que des représentants au niveau régional.

La carte des intérêts (nommée également carte des parties prenantes) peut servir à déterminer les catégories de personnes intéressées et touchées par ces questions, puis un dirigeant, ou un groupe intéressé par le sujet, représentant chaque catégorie, peut prendre part au comité directeur de la communauté (voir figure 3.1). Cet examen peut aider à définir les principaux groupes qui composeront le comité directeur. Cet exercice peut s'avérer très utile plus tard, lorsque l'équipe de négociation déterminera comment partager les informations avec l'ensemble de la communauté.

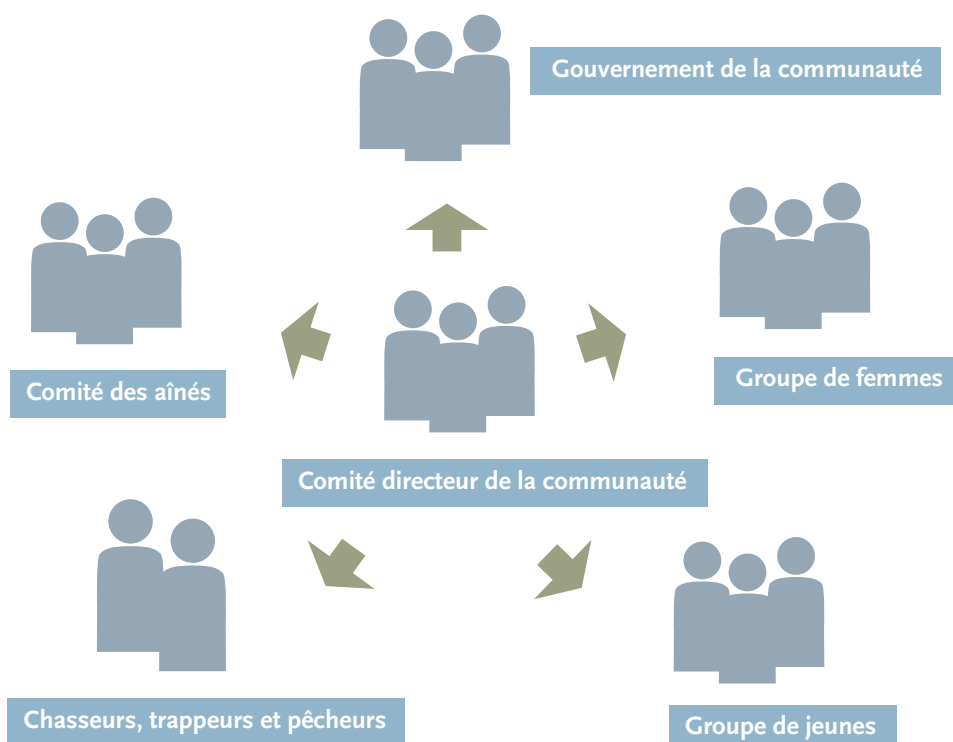
La question de savoir comment fixer les limites de chaque groupe concerné sera sans doute soulevée. Une stratégie expose :

La meilleure manière de fixer des limites est de sortir et de poser des questions. Avec « l'effet boule de neige », les responsables des entrevues demandent à chaque personne qui, d'après elle, risque d'être concerné. Ensuite, ils tentent de parler à ces gens. Éventuellement, ils rencontrent ceux (les gens) dont les enjeux paraissent si petits qu'ils ne souhaitent pas faire d'entrevue. Probablement qu'à ce stade, les responsables des entrevues auront déjà questionné les principales personnes.⁵

Les limites et la nature du consentement donné par la communauté seront examinées plus en détail à la fin de cette section.

Il peut être très utile de disposer d'une équipe représentant la communauté en miniature, dans toute sa diversité.

Figure 3.1 : Carte des intérêts



Un négociateur en chef doit être une personne fière et forte de la communauté, confiante dans sa façon de traiter les gens de l'extérieur, mais humble en présence des membres de sa communauté.

La composition de l'équipe de négociation

Quelle que soit la façon dont elle est structurée, une équipe de négociation est évidemment nécessaire. La composition particulière de cette équipe peut varier en fonction du contexte et du groupe. Indépendamment de sa composition, ses membres doivent posséder toutes les compétences indispensables, ce qui comprend des compétences en matière de culture et de communication et la capacité de joindre les gens. Les rôles doivent être définis pour les différents membres de l'équipe, en tenant compte de leurs aptitudes et leurs intérêts.

La plupart du temps, un négociateur en chef est choisi. Son rôle est de garantir que les membres de l'équipe travaillent « en équipe », il n'existe qu'un canal de communication de sorte qu'un message clair est transmis à l'entreprise et qu'il y a moins de risque que l'entreprise cherche à « diviser pour mieux régner » sur la communauté et les négociateurs.

Le négociateur en chef doit être une personne :

- Fière et forte de la communauté, qui n'est ni un consultant, ni un avocat.⁶ Il est avantageux que cette personne parle une langue autochtone.
- Confiante dans sa façon de traiter les gens de l'extérieur, mais humble en présence des membres de sa communauté.⁷
- Habile à travailler de concert avec la communauté, en particulier en étant à l'écoute des membres et en les amenant, aux moments opportuns, à participer à la discussion et aux négociations. C'est une qualité indispensable, car le rôle principal du négociateur en chef n'est pas de prendre des décisions finales, mais de proposer des solutions de rechange et d'encourager les personnes qu'il représente à faire des choix éclairés.

Pour choisir les autres membres de l'équipe – tant les membres de la communauté que les experts externes – il faut tenir compte des points suivants :

- Il peut être utile d'avoir à la fois des négociateurs « tenant de la ligne dure » et des gens accommodants, car ceux-ci peuvent changer la dynamique des négociations, selon les besoins. Bien sûr, lorsqu'on met en place une nouvelle équipe, on doit vérifier les traits de personnalité dans le feu des négociations, en faisant l'expérience de négocier et en tenant compte des *performances* clés. Il est aussi important d'employer des personnes flexibles, dans la mesure où le changement d'approche chez une personne (de ferme à souple et vice versa) peut permettre d'envoyer un signal clair à l'autre partie.
- Souvent, les dirigeants politiques ne font pas partie des équipes de négociation, donc il existe un autre palier auquel se référer dans le processus décisionnel. La nécessité de rendre compte aux dirigeants et d'obtenir leur appui sur un point de négociation peut aussi procurer un avantage tactique – une raison pour demander plus de pauses dans la négociation. De plus, les dirigeants politiques assument déjà de nombreuses responsabilités.
- Examiner la composition de l'équipe de négociation de l'entreprise lorsqu'il faut décider qui doit participer à chacune des négociations. En règle générale, suivre le principe de « l'équivalence » – mettre en présence, des deux côtés, des personnes de statut ou d'ancienneté à peu près équivalents. Si l'entreprise envoie des employés et des consultants à la table, n'envoyez pas les aînés ou le négociateur en chef. Ceci

dévaluerait la position des gens et laisserait la possibilité à l'entreprise d'éviter de régler les questions, ou les propositions, soulevées par la communauté, en invoquant le fait qu'elles doivent être examinées par de plus hauts dirigeants de l'entreprise. De la même manière, si l'entreprise envoie un décisionnaire haut placé, tel qu'un directeur général, ne mandatez pas les négociateurs moins chevronnés de la communauté. Agir ainsi peut offenser le directeur général et peut indiquer qu'on perd des chances d'avancer rapidement, car les négociateurs de la communauté ne possèdent pas l'autorité nécessaire pour répondre aux propositions de l'entreprise.

- Si les négociateurs ont une expérience limitée, ils doivent être formés à la négociation ou constamment conseillés par quelqu'un de plus expérimenté.

Les négociateurs qui démontrent de l'assurance dans leurs convictions et qui sont tout de même capables d'accepter les idées et les critiques des autres s'avèrent très efficaces. Les membres de l'équipe de négociation doivent demeurer ouverts et transparents sur tous les préjugés qu'ils entretiennent au sujet de l'entreprise, du projet et de ce que la communauté devrait faire. S'il existe des tensions internes basées sur une conviction personnelle ou des idées préconçues, deux options se présentent : s'assurer que les personnes sont d'accord et peuvent agir en tant que membres d'une équipe dans la négociation (qui respectent la position de la communauté), ou les laisser partir.

Le processus de sélection de l'équipe de négociation

Il existe de nombreuses options en matière de sélection et d'approbation des membres de l'équipe. Chaque groupe social a ses idées propres, et culturellement définies, sur la meilleure manière de trouver les dirigeants et les membres de l'équipe. Ils peuvent être élus, ou sélectionnés par les responsables politiques, en fonction de leur expertise, de leurs aptitudes à la négociation ou de leur réputation. Parfois, ce sont les aînés qui prennent les décisions en ce qui concerne les personnes à nommer ou comment les choisir. Ailleurs, ce sont les responsables politiques qui désignent les membres de l'équipe de négociation.

Certaines méthodes de sélection présentent des inconvénients. Par exemple, dans le cas de nomination et d'élection à l'échelon politique, le résultat de la sélection peut être médiocre si l'opération ne représentait qu'un concours de popularité. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le chef d'équipe. Lorsque le chef de l'équipe de négociation est sélectionné par des dirigeants politiques, le favoritisme peut entrer en jeu. Si la meilleure façon de choisir une équipe peut varier d'un cas à l'autre, il est essentiel de s'assurer que l'équipe de négociation, et chacun des négociateurs, détiennent de solides compétences, ainsi que l'appui de la communauté.

Parfois, des chefs spirituels ou religieux sont choisis pour faire partie de l'équipe. Il est important de s'assurer qu'ils bénéficient de soutien et qu'ils possèdent également les autres qualités mentionnées plus haut.

Dans certains cas, des cérémonies ou des assemblées publiques ont lieu pour s'assurer que la communauté entérine la nomination des négociateurs. Elles marquent l'importance du travail des négociateurs et de ceux pour qui ils travaillent.

Comme nous l'avons vu dans la section 2, l'unité est capitale pour la réussite des négociations. Les communautés sont souvent divisées sur le plan des familles, de la politique et de leur histoire. Ce n'est pas toujours facile de les unifier. Par conséquent, l'idéal est d'avoir dans la négociation des leaders qui font la promotion de l'unité et la maintiennent. D'un autre côté, si leurs actions divisent les communautés plus tard, la chance d'obtenir un accord gagné de haute lutte risque de disparaître.⁹

Les ententes qui reçoivent l'appui de l'ensemble de la communauté lorsqu'elles sont négociées sont très difficiles à fragiliser, et maintenir l'unité après la négociation procure aux équipes communautaires de mise en œuvre tout le soutien nécessaire pour exercer des pressions sur l'entreprise (et parfois sur les gouvernements) pour appliquer les ententes (voir section 5).

Quelle que soit la façon dont l'équipe de négociation est choisie, il est indispensable de mettre en place une équipe efficace dès que possible. Les équipes de négociation peuvent toujours être restructurées plus tard, lorsqu'il y a davantage d'information et de clarté en ce qui concerne les intérêts et les questions en jeu.

NOTE AU SUJET DES CONSULTANTS

N'oubliez jamais que les consultants travaillent pour la communauté! Ils doivent être réceptifs à la loi de l'offre et de la demande – et doivent répondre à chaque requête. Il y a un risque que les consultants n'offrent que de la documentation « standard » ou des « modèles » plutôt que d'apporter ce qui est nécessaire pour satisfaire les besoins d'une négociation en particulier. Les raisons qui expliquent cette situation comprennent les contraintes exercées sur le consultant en termes de temps et de connaissances, mais il est tout aussi probable que le client n'a pas expressément défini les renseignements, ni le format, dont il avait besoin, laissant carte blanche au consultant.

Voici certaines lignes directrices pouvant aider les consultants, à effectuer des exposés par exemple :

- Les notes d'information et les exposés doivent se concentrer sur un ou deux sujets à la fois;
- Si c'est possible, on devrait employer des supports visuels pour décrire les concepts;
- Les supports visuels ne doivent pas être trop chargés d'information;
- Le lien entre les informations et le contexte de la communauté doit être souligné dans chaque exposé;
- Les points principaux devraient être regroupés dans le dernier visuel ou en conclusion de la note d'information.

Le rôle des personnes clés dans l'équipe de négociation

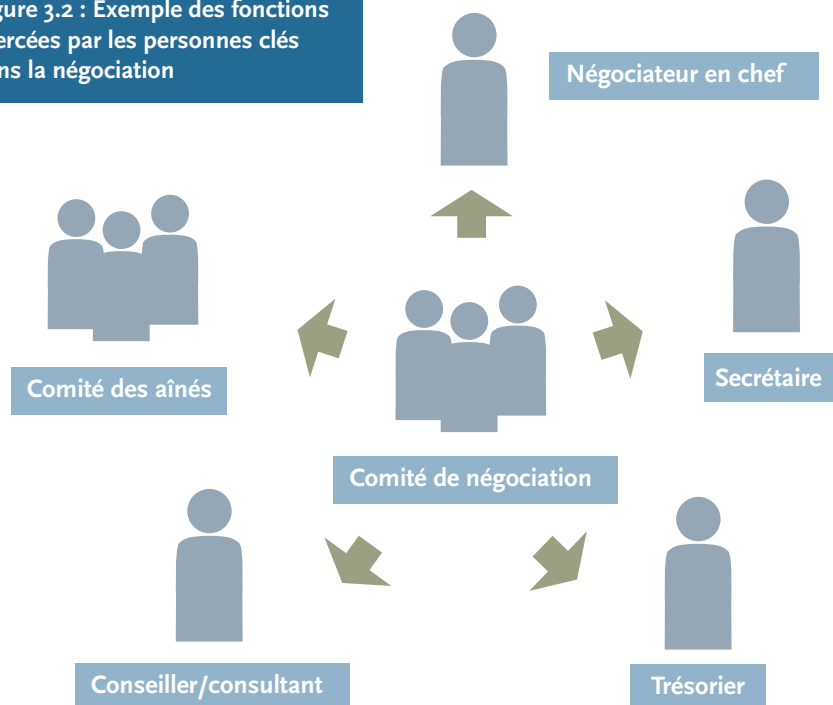
Une fois que les membres de l'équipe ont été sélectionnés, il faut définir les fonctions de chaque membre (voir figure 3.2). Les rôles principaux sont : négociateur en chef, secrétaire et responsable du budget, bien que combiner les fonctions de secrétaire et de trésorier soit possible.

- Le **NÉGOCIATEUR EN CHEF** est chargé d'organiser l'équipe, d'assumer la direction des négociations, de prendre la parole lors des réunions et de rendre compte aux communautés.
- Le **SECRÉTAIRE** est chargé de rédiger les comptes rendus des réunions et de faire circuler l'information entre l'entreprise, le gouvernement et les autres parties.
- Le **RESPONSABLE DU BUDGET** effectue le suivi des dépenses et s'assure que les fonds nécessaires sont disponibles pour soutenir les négociations jusqu'à leur conclusion.

Il n'existe pas de modèle pour distribuer les fonctions dans les négociations. En fait, les compétences disponibles doivent correspondre aux différentes fonctions (voir ci-dessous) devant être assumées de façon efficace pour l'ensemble de l'équipe.

Aussi, l'équipe de négociation doit pouvoir donner ou recevoir des conseils d'expert sur un ensemble de questions soulevées pendant les négociations. Cela peut aller d'un avocat ou un consultant qui jouent un rôle central pendant les négociations, à la nécessité ponctuelle d'engager des personnes ressources possédant des compétences spécifiques, en géologie ou en économie (entre autres domaines), à différentes étapes. Par exemple, l'avis d'un expert peut être nécessaire pour savoir comment gérer des fonds qui seront potentiellement versés aux communautés en vertu des ententes. Il est nécessaire de régler cette question dès le début des négociations, car elle devient souvent une source de désaccord important dans les communautés si l'on ne s'en occupe pas avant de commencer à recevoir les fonds.

Figure 3.2 : Exemple des fonctions exercées par les personnes clés dans la négociation



Le rôle des experts dans l'équipe de négociation

Les opinions sont partagées sur la question de savoir si les équipes de négociation devraient inclure des professionnels, comme des avocats ou des consultants, ou si ceux-ci ne devraient jouer qu'un rôle de soutien. Par exemple, voici deux points de vue opposés :

... La signature d'une entente est un enjeu trop important pour prendre le risque de négocier sans soutien professionnel. Investir dans des professionnels aide à s'assurer, dès le départ, que l'entente est bien conçue, et qu'elle est négociée de façon efficace.¹⁰

[Les deux parties] se sont entendues pour ne pas amener d'avocats à la table. Je pense que c'est vraiment très judicieux. Prenez des avocats pour réviser le matériel plus tard. Les avocats peuvent [compliquer] la conversation et entraver le développement des relations en cours.¹¹

Certaines nations autochtones peuvent souhaiter que des avocats apportent leur aide à des moments déterminants pour clarifier les exigences juridiques se référant à une nouvelle jurisprudence; d'autres peuvent demander à leurs avocats de Premières Nations de fournir un apport technique au sein de l'équipe de négociation de l'ERA.

Qu'ils fassent partie officiellement de l'équipe ou non, il est important que les communautés aient à disposition une combinaison appropriée des ressources humaines qui sont indispensables pour parvenir à obtenir une bonne entente et une solide mise en œuvre. La profession d'une personne ne doit pas déterminer le point de vue de l'équipe en ce qui a trait à sa capacité à soutenir l'équipe et la communauté. Un avocat perspicace, qui a travaillé fidèlement et respectueusement durant une décennie pour une communauté, et qui a obtenu sa confiance, présente davantage de crédibilité et de capacités que certains membres de la communauté. Choisissez des personnes qui représentent pour l'équipe le bon mélange de valeurs, de références, de fiabilité, de connaissances sur le plan local et d'expériences de la négociation.

Des règles simples peuvent aider à choisir les experts. Si un expert traite les gens des communautés comme ses égaux, prend le temps d'expliquer les choses en langage



« En général, nous essayons d'impliquer au moins un employé du gouvernement, pour qu'il y ait un lien avec la mise en œuvre.

Si vous réalisez le tout entièrement avec des consultants externes, il y a beaucoup moins de chance que l'entente soit effectivement mise en œuvre. »

— Négociateur innu⁸

Coût et valeur des experts externes et de la formation du personnel interne

Au Canada, la moyenne des frais juridiques se situe entre 250 \$ et 400 \$ de l'heure. Donc, il peut être extrêmement coûteux de placer un avocat à la tête de l'équipe. Les consultants peuvent demander entre 100 \$ et 300 \$ de l'heure. Même si l'on peut négocier une réduction significative des frais en fonction du volume d'heures concernées, la communauté devra prévoir un budget plus important pour engager un consultant ou un avocat que pour rémunérer la population au niveau local. Cependant, il est aussi très important de considérer le « rapport qualité-prix » quand on doit prendre des décisions en matière de recrutement et de personnel. La qualité du produit fini est primordiale, et les professionnels sont susceptibles de pouvoir travailler plus vite que les novices, de sorte que le coût réel associé à leur temps de travail est moindre qu'il ne paraît à première vue.

La question de savoir s'il faut dégager des ressources financières pour perfectionner le personnel au niveau interne, comme les frais de formation ou le paiement des salaires en cours, sera sans doute soulevée. S'il y a des négociations multiples, on peut répartir les coûts nécessaires au développement des compétences, et il y aura sans doute assez de travail pour occuper le personnel interne nouvellement formé. Si l'on ne prévoit qu'une ou deux négociations, il n'y aura probablement pas assez de travail pour tenir le personnel qualifié occupé, donc il vaut mieux confier le travail à des consultants.

clair et n'approuve pas toujours les représentants des communautés, il va sans doute bien collaborer avec la communauté et aider à négocier une bonne entente.¹² Si un expert livre des documents volumineux et compliqués, parle comme si les membres de la communauté n'étaient pas capables de comprendre, ou en utilisant un jargon trop technique qui garantit le résultat, ou s'il agit comme s'ils étaient toujours d'accord, les chances qu'il soit vraiment utile à la communauté sont minces.

Le rôle des négociateurs autochtones et non autochtones

Il existe différents modèles pour attribuer des fonctions aux négociateurs autochtones et non autochtones.

- Les membres non autochtones du personnel peuvent jouer un rôle technique en coulisse et ne jouer aucun rôle direct pendant les négociations face à face entre les membres autochtones de l'équipe et la société minière.
- Les non-Autochtones peuvent avoir le rôle le plus important dans les négociations et soumettre les sujets aux dirigeants autochtones pour la prise de décision.
- Il peut n'exister qu'une seule équipe de négociation composée à la fois de personnes autochtones et non autochtones dotées de rôles spécifiques.
- Il peut exister un système à deux voies, les employés non autochtones négocient sur des sujets détaillés avec des gens moins haut placés dans l'entreprise et réfèrent « au niveau supérieur » les questions sur lesquelles ils ne peuvent s'entendre, ou des questions techniques plus générales, afin qu'elles soient débattues par les dirigeants autochtones et les dirigeants haut placés de la société minière.

Le modèle qui fonctionne le mieux dépend de la communauté concernée, et il est influencé par de nombreux facteurs, dont la disponibilité de négociateurs compétents au sein de la communauté, la taille du budget, l'envergure du projet, le nombre de négociations prenant place à un moment donné et la façon dont l'entreprise organise son équipe de négociation (voir le principe de l'équivalence page 120).

Le rôle de l'équipe de négociation au sein de la communauté

Le rôle de l'équipe de négociation et les fonctions des personnes qui la composent doivent être énoncés de façon claire. Il est essentiel que chaque personne de l'équipe ait une idée précise de son rôle, y compris les dirigeants politiques, le personnel technique et les experts externes.

Les fonctions de l'équipe de négociation évoluent avec le temps. Au départ, les premières tâches typiques sont de :

- Aider à définir les aspirations et les priorités de la communauté liées à l'évaluation des répercussions et aux solutions négociées;
- Veiller à traduire les objectifs et les aspirations de la communauté en objectifs précis de négociation, ainsi ce qui doit se trouver dans l'entente est bien défini;
- Établir un procédé de communication à deux voix pour l'ensemble du processus de négociation – de la communauté vers l'équipe, et de l'équipe vers la communauté;
- Collaborer avec les conseillers et les dirigeants politiques pour mettre au point une stratégie de négociation.

Les rôles se modifient lorsque l'équipe entre en négociation. Les membres de l'équipe doivent s'assurer que les négociations sont sur la bonne voie et conformes aux besoins et aux objectifs de la communauté, changer de stratégie si nécessaire et tenir la communauté informée. Les négociateurs peuvent trouver utile de définir des « règles encadrant les négociations » afin d'être guidés dans l'accomplissement de leurs fonctions. À titre d'exemple, voir *Exemples de règles encadrant les négociations* page 71.

Exemples de règles encadrant les négociations

Ces règles ont été utilisées par un groupe de propriétaires traditionnels (PT) en Australie lors des négociations relatives à des ententes avec les sociétés minières. (En Australie, le terme « propriétaires traditionnels » a commencé à être largement utilisé pour désigner les gens qui s'occupaient de l'intendance du territoire et de l'ensemble des terres avant l'arrivée des Européens).

1. Règles générales :

- L'entente doit être avantageuse pour les propriétaires traditionnels (PT) et claire sur les obligations des PT et de l'entreprise.
- En échange de l'accord donné par les PT à l'entreprise, l'entreprise doit donner des fonds ainsi que des avantages non financiers et des droits aux gens.
- Il est dans l'intérêt des PT et de l'entreprise de poursuivre les activités de la mine aussi longtemps que possible si cela permet de faire des profits par un bon moyen.
- L'entreprise doit rendre compte de ses actions dans son rapport annuel publié, en vertu de l'entente.
- L'entente doit établir un comité pour voir ce qui se produit dans le cadre de l'entente et pour prendre des décisions en vue de s'assurer que l'entente est mise en œuvre.
- Si les membres du comité ne parviennent pas à se mettre tous d'accord sur ce qui doit être fait, les gens et la communauté vont collaborer pour trouver une façon de résoudre le problème.
- Si les gens et l'entreprise ne s'entendent pas, quelqu'un qui n'a rien à voir avec aucune des parties prendra la décision. Il y a certains aspects sur lesquels personne ne peut prendre de décision.

2. Règles pour la partie financière de l'entente :

- Les paiements doivent couvrir les répercussions présentes et futures de la mine sur les PT ainsi que sur le territoire, l'environnement, la culture et le patrimoine.
- Les PT recevront des fonds supplémentaires s'il y a des changements par rapport à ce que l'entreprise a déclaré aux PT en ce qui concerne l'exploitation minière et la façon dont les mines toucheront les PT.
- L'entreprise doit verser un certain montant aux PT pour chaque cent dollars obtenu du métal.
- Les paiements sont versés pendant la durée de vie de la mine.
- L'entreprise doit verser chaque année un montant minimum pour exercer ses activités dans la région.
- Le versement des fonds doit commencer au plus tard à la date x ou à la date de la signature de l'entente.
- Les fonds doivent être versés deux fois par an.
- L'entente couvre les paiements et les avantages non financiers.
- Les fonds reçus par les PT en vertu de l'entente sont conservés en fiducie pour les PT.
- Les règles les plus importantes pour la fiducie sont : les PT décident des règles applicables à la fiducie, les PT décident ce qu'ils font des fonds et les PT peuvent obtenir de l'aide pour prendre des décisions en ce qui concerne la fiducie et les fonds.

D'autres règles concernent : les règles en matière d'emploi et de formation, de protection du patrimoine culturel, de gestion de l'environnement du territoire, de développement des entreprises.



Élaborer un plan pour collecter et gérer l'information

Dès le début du processus, la communauté doit élaborer un plan de travail qui définit les besoins d'information, à court, moyen et long terme.

Le processus consistant à collecter l'information est plus productif si l'on a clairement précisé quelle information était nécessaire, quand elle était nécessaire et comment organiser et analyser le mieux possible l'information à mesure qu'elle devient disponible. La quantité d'informations accessibles aux parties a tendance à augmenter à mesure que les négociations avancent. La communauté peut se sentir dépassée par les informations au moment où le processus réglementaire et les autres processus de négociation commencent (comme le processus officiel d'évaluation environnementale, ou le processus de consultation et de négociation avec le gouvernement en ce qui concerne les droits ancestraux protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle). Il est donc impérieux d'établir un plan de gestion de l'information dès le début du processus.

Les dirigeants de la communauté auront besoin d'informations spécifiques sur de nombreux sujets liés au projet, aux produits de base et à l'entreprise. Au même moment, il faudra aussi collecter l'information en ce qui concerne les compétences, les connaissances, les buts et les aspirations des membres de la communauté – par exemple des renseignements précis sur le nombre de personnes qui pourraient être qualifiées et qui souhaiteraient travailler à la mine.

Dès le début du processus, la communauté doit élaborer un plan de travail qui définit les besoins d'information, à court, moyen et long terme. De manière réaliste, il n'est pas faisable de réunir tous les renseignements mentionnés ci-dessus avant le début des négociations, et il pourrait être inefficace de tenter de le faire, car ce qui transparaît au début des négociations aide toujours à définir des besoins supplémentaires en matière d'information. De ce fait, cette phase doit être considérée comme un temps de formation continue, pendant lequel de nouvelles informations arrivent continuellement et de nouveaux domaines sont déterminés en vue d'études approfondies.

Les exigences relatives aux données

Le tableau 3.1 dans les pages suivantes expose un large éventail d'informations susceptibles d'être pertinentes. Également, dans la section 4, les questions risquant d'être soulevées dans les négociations sont examinées en détail, ainsi que les conséquences pour la collecte d'information.

Nous suggérons que l'équipe de négociation base de préférence sa collecte de données sur le moment où l'information devient nécessaire pour renforcer les négociations sur des questions particulières. Les données peuvent être recueillies quand c'est nécessaire et résumées dans des notes d'information pour l'équipe de négociation ensuite (voir *Déterminer comment utiliser les données* page 80).

Le stockage de données

La question de savoir qui conserve l'information à mesure qu'elle apparaît est fondamentale. Souvent, les informations ne sont détenues et archivées que par les consultants, une pratique discutable. De réels problèmes pour consulter l'information peuvent survenir plus tard si le consultant est parti. De plus, des questions peuvent surgir au sujet de la propriété de l'information. Un autre problème réside dans le fait que les consultants détiennent les informations brutes et que le point de vue de ces mêmes consultants est requis pour l'analyse des données. Les informations doivent être archivées et gérées à l'interne par l'équipe de négociation de la communauté.

La gestion de l'information doit être mise au point dès le début. Maintenir un lieu qui centralise les informations, exige beaucoup de temps et comporte plusieurs défis techniques, particulièrement lorsque les courriels constituent le principal moyen de communication. La question de savoir si les organismes de la communauté possèdent les capacités de gérer ces informations doit être posée. S'ils ne les possèdent pas, des ressources devront être réaffectées, ou formées, ou ils devront avoir accès à des fonds supplémentaires provenant du gouvernement ou des entreprises.

Si plus d'un organisme communautaire est impliqué dans les négociations, il est indispensable de s'assurer qu'un seul organisme regroupe l'ensemble de l'information, et qu'une seule personne gère cette information au sein de l'organisme, ainsi on dispose d'archives cohérentes, exhaustives et accessibles. Souvent, cela veut dire que toute la correspondance électronique doit être adressée en copie conforme à la personne qui gère l'ensemble des communications.

Il existe des écueils quand l'information ne circule que vers le négociateur en chef, car, dans le cas où le dirigeant est tout simplement trop occupé par d'autres fonctions, l'information risque de ne pas être partagée dans tout l'organisme, ni archivée, ou l'on ne peut pas s'y fier pour agir. Le négociateur en chef doit recevoir tous les documents importants, mais il faut aussi dupliquer tous les documents pour la personne qui est chargée de l'archivage de toutes les informations. Tous les consultants ont besoin de recevoir des instructions en ce qui concerne la gestion de l'information et les protocoles de communication des entreprises au début de leur contrat.

Le plus efficace est de disposer des informations en deux versions : dossiers numériques et dossiers papier, archivés par sujet et accessibles aux fins de recherche.

Si la négociation dure 12 mois ou plus, il y aura des centaines d'éléments isolés de correspondance, sans parler des dossiers de recherche réunis par les conseillers ou les membres de l'équipe de négociation. Il sera impossible de chercher un élément communiqué plus tôt dans les négociations par l'entreprise si l'on ne met pas en place un bon système de gestion de l'information.

La recherche et l'accès aux données

On peut conserver l'information sous forme électronique ou papier – de préférence sur les deux supports. Il peut s'avérer judicieux de traiter les différents types d'information de façon distincte. Les documents fondamentaux, comme les études de faisabilité, les évaluations environnementales, les cadres de référence et les projets d'entente doivent être imprimés et classés, de même que conservés électroniquement. Les questions d'organisation courante (p. ex. les dates et lieux de rencontre) peuvent simplement être archivées dans l'ordinateur.

Le négociateur en chef doit recevoir tous les documents importants, mais il faut aussi dupliquer tous les documents pour la personne qui est chargée de l'archivage de l'ensemble des informations.

Tableau 3.1 : Besoins et sources d'information, par sujet

Caractéristiques	Ressources	Quelques questions clés
PROJET ET PRODUITS DE BASE		
<p>Géologie, particulièrement la teneur, la variété des produits de base, les impuretés</p> <p>Portée du projet</p> <p>Retombées économiques prévues</p> <p>Type de technologie d'extraction minière, gazière ou pétrolière</p> <p>Autres gisements et mines semblables</p> <p>Coûts et risques associés au projet, comme la vulnérabilité par rapport aux variations du marché ou des délais, ou comme les nouveautés et les procédés technologiques</p> <p>Rang du gisement sur la liste des priorités de l'entreprise</p> <p>Valeur nette et taux de rendement interne (TRI) actuels. Il existe une mesure des profits que l'entreprise s'attend à recevoir en échange de ses investissements.</p> <p>Autres gisements et projets semblables</p> <p>Type de vente (marché ouvert, ententes négociées)</p> <p>Prix historique et tendance du prix des produits de base.</p> <p>Marché des métaux/minéraux/ produits de base</p> <p>Estimation de l'utilisation des produits de base et de la demande</p>	<p>Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale (l'étude de faisabilité bancaire est différente des autres études de faisabilité)</p> <p>Documents et sites web de l'entreprise</p> <p>Dépôt des renseignements (sedar.com)</p> <p>Autres évaluations environnementales pour des mines semblables</p> <p>Recherche sur Internet d'analyses économiques détaillées sur les produits de base</p> <p>Rapport descriptif du développement accompagnant les demandes de permis d'aménagement</p> <p>Informations fournies par l'entreprise en vertu des accords de confidentialité</p>	<p>Quels éléments peuvent rendre le projet vulnérable?</p> <p>Est-ce que le projet est rentable ou à la limite de la rentabilité? (Ceci peut rendre le projet vulnérable à une fermeture anticipée ou présager un échec.)</p> <p>Quelle est l'ampleur des revenus?</p> <p>Est-ce que l'entreprise était claire dans la description des ressources?</p> <p>Qu'est-ce que le TRI? Le TRI se situe en général entre 10 p. cent à plus de 20 p. cent. Plus haut est le taux de rendement, plus grand est le montant que la communauté peut demander à titre d'avantages financiers. (Voir modèles financiers à la section 4)</p> <p>Quels sont les marchés potentiels pour ces produits de base? Quel est le prix envisagé pour le métal?</p>
ACCÈS AU GISEMENT ET AU TERRITOIRE		
<p>Chevauchements des droits gouvernementaux ou des communautés</p> <p>Infrastructures et autres installations nécessaires à la réalisation du projet, comme les routes ou l'électricité.</p> <p>Obstacles géographiques au développement</p> <p>Obstacles juridiques ou politiques au développement (p. ex. Loi sur les espèces en péril)</p>	<p>Analyse par les représentants de la communauté</p>	<p>Est-ce que nous contrôlons l'accès au gisement grâce aux permis, aux baux, etc.?</p> <p>De nouvelles routes seront-elles nécessaires pour accéder au gisement?</p>
SOURCES D'ÉNERGIE		
<p>Sources potentielles et coût de l'énergie</p>	<p>Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale</p>	<p>D'où proviendra l'énergie? Existe-t-il moyen d'utiliser l'énergie produite par la communauté (p. ex. barrage hydro-électrique)?</p>
TRANSPORT		
<p>Voies probables pour le transport du matériel entrant et sortant du projet</p>	<p>Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale</p>	<p>Comment l'entreprise transportera-t-elle le minerai hors de la région?</p>
PLANIFICATION DES MESURES D'URGENCE		
<p>Matières toxiques devant être conduites vers le projet</p> <p>Voies de transport et quantité de matériaux sortant du projet</p>	<p>Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale</p>	<p>Quels types de produits chimiques seront présents sur le site (p. ex. cyanure)? Quels risques présentent-ils? Comment seront transportées les matières toxiques hors du site?</p>

Tableau 3.1 : Besoins et sources d'information, par sujet *suite*

Caractéristiques	Ressources	Quelques questions clés
RESPONSABILITÉS ET RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES		
Eau Animaux Air Sol Résidus miniers, etc.	Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale Examen technique de l'ensemble des études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale	Quels éléments sont touchés par l'aménagement? Existe-t-il des sites importants ou des espèces qui ont besoin d'être protégés dans le cadre de ce projet?
RÉPERCUSSIONS SUR LE PLAN CULTUREL, SOCIAL ET ÉCONOMIQUE		
Marché du travail et demande Profils de compétences exigées Signification culturelle de la région (sites patrimoniaux, histoire orale, toponymie, chasse et trappe ou utilisation traditionnelle dans la région) Compréhension ou témoignages de la communauté en ce qui concerne les répercussions. Inventaire des capacités des entreprises Questions fiscales (p. ex. la mine Troilus est située hors réserve donc les travailleurs doivent payer des impôts sur le revenu)	Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale Auto-évaluation Évaluation gouvernementale. Parfois certains organismes gouvernementaux (AADNC ou Développement économique Canada) financent les études visant à saisir les possibilités d'entreprises.	Combien de gens sont disponibles pour travailler? ou sont des personnes aptes au travail occupant déjà un emploi? Quels sont les lieux et valeurs culturelles qui seront touchés? Qu'est-il important de créer ou de préserver aux yeux de la communauté? Quelles entreprises peut-on développer? Quelles sont les opportunités d'affaires qui se présentent? Les travailleurs seront-ils touchés par l'imposition s'ils travaillent hors réserve?
PLAN DE FERMETURE ET DE RESTAURATION		
Cautions et garanties Plans et liens avec les mesures d'atténuation	Études de faisabilité et sur l'évaluation environnementale Demande de permis	Quel est le plan de fermeture? Comment la communauté peut-elle participer?
LES ENTREPRISES EN GÉNÉRAL		
Exigences juridiques – obligation de rendre compte, responsabilités envers les actionnaires But principal/idéaux Planification des priorités à court, moyen, long terme Stratégie de négociation de l'entreprise en général	Responsabilité sociale des entreprises – ONG Textes sur les entreprises, en particulier au sujet les négociations des entreprises extractives	Quels sont les buts poursuivis par l'entreprise? Quelles sont les valeurs de l'entreprise? Comment cela s'applique-t-il à nous?

Tableau 3.1 : Besoins et sources d'information, par sujet *suite*

Caractéristiques	Ressources	Quelques questions clés
L'ENTREPRISE		
<p>Biographie du PDG</p> <p>Conseil d'administration – qualifications, expériences en gestion de projet, nombre de gens</p> <p>Personnel affecté au projet</p> <p>Historique des relations de la communauté avec le promoteur</p> <p>Relations avec les actionnaires</p> <p>Résultats financiers de l'entreprise</p> <p>Structure organisationnelle</p> <p>Nature de l'entreprise (débutante ou majeure)</p> <p>Financement du projet</p> <p>Structure de l'entreprise – relations ou existence de filiales et de sociétés de portefeuille</p> <p>Relations avec les autres entreprises</p> <p>Implication des ressources</p> <p>Autres ententes</p> <p>Pratiques de l'entreprise avec les autres communautés ou populations autochtones</p> <p>Historiques des pratiques de l'entreprise.</p> <p>Respect des directives et des normes (p. ex. SFI, GBM, Initiative des rapports mondiaux)</p>	<p>Communiqué de presse</p> <p>Site web de l'entreprise</p> <p>Autres communautés</p> <p>Rapports annuels de l'entreprise</p> <p>Réunions annuelles de l'industrie minière (comme celles de l'Institut canadien des mines ou l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs)</p> <p>Cadre de consultation de l'entreprise</p> <p><i>Brochure d'information de MiningWatch Canada. Investisseurs de l'industrie minière : connaître la structure juridique des sociétés minières et déterminer leur mode de gestion, leurs actionnaires et leurs liens avec les marchés financiers (en anglais)</i></p> <p>Interactions avec la communauté dans le passé</p>	<p>Qui est la personne clé actuellement?</p> <p>Quelle est l'histoire de cette entreprise?</p> <p>Comment l'entreprise s'est-elle diversifiée, et quelle envergure peut-elle donc atteindre? Ou quel intérêt y attache-t-elle?</p> <p>De quel type d'entreprise s'agit-il?</p> <p>Des mécanismes de financements sont-ils en place?</p> <p>Comment les employés et l'exploitation du site de base sont-ils reliés à la société mère?</p> <p>Quel rang occupe ce gisement vis-à-vis des autres gisements explorés actuellement?</p> <p>De quelle manière a-t-elle négocié avec les peuples autochtones dans le passé?</p> <p>Quelles sont les lignes directrices que l'entreprise observe? Peuvent-elles être utilisées pour renforcer la position de la communauté?</p>
RESSOURCES EN APPUI AUX TRAVAUX DE NÉGOCIATION DE LA COMMUNAUTÉ		
<p>Manque en matière de ressources et principales lacunes</p> <p>Financement</p> <p>Ressources humaines actuelles</p>	<p>Gouvernement ministères, spécialistes, experts techniques et autres communautés avec de l'expérience, p. ex. le Programme de négociation de l'accès aux ressources, au niveau fédéral, peuvent octroyer des subventions aux communautés impliquées dans les négociations.</p> <p>Dialogue avec l'entreprise</p> <p>Évaluation interne</p>	<p>Quels fonds et quelles ressources peuvent nous être octroyés?</p> <p>Quelles dépenses anticipons-nous? (voir pages 84 et 125)</p>
PROCESSUS JURIDIQUE ET MOMENTS DE DÉCISION IMPORTANTS		
<p>Demandes aux fins des exigences réglementaires</p> <p>Nature du processus d'évaluation environnementale</p> <p>Organismes de réglementation et de cogestion intervenant dans le processus (niveau provincial, territorial, fédéral)</p> <p>Moments les plus influents (associés aux autorisations réglementaires)</p> <p>Qui a le pouvoir de décision (sur ce projet et sur les autres projets connexes)?</p> <p>Éléments réglementaires, administratifs, juridiques et autres lignes directrices des ententes négociées</p> <p>Organismes réglementaires responsables des éléments environnementaux et sociaux</p>	<p>Autorités de réglementation</p> <p>Législation</p> <p>Section 2 de la trousse</p>	<p>Quels sont les points clés de décisions?</p> <p>Comment les exigences réglementaires peuvent-elles avoir un effet sur le pouvoir de négociation?</p>

Tableau 3.1 : Besoins et sources d'information, par sujet *suite*

Caractéristiques	Ressources	Quelques questions clés
CONTEXTE JURIDIQUE, POLITIQUE ET SOCIOÉCONOMIQUE		
<p>Dans une réserve indienne, le <i>Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes</i> s'applique (sauf en C.-B.)</p> <p>Les ententes sur les baux de surface peuvent s'appliquer</p> <p>Des revendications territoriales ont peut-être été réglées ou sont en négociation</p>	<p>Règlement sur les revendications territoriales ou par le biais de discussions avec les avocats</p>	<p>Sur quoi pouvons-nous exercer une influence? De quel pouvoir de négociation disposons-nous grâce au système juridique?</p>
ACCORDS CONNEXES		
<p>Une entente socioéconomique ou d'autres accords peuvent déjà être en place</p>	<p>Sources gouvernementales</p>	<p>Des accords, déjà mis en œuvre, peuvent-ils s'appliquer? (p. ex. pour la formation)</p>
DROITS MINIERS ET RÉGLEMENTATION		
<p>Lois sur les droits miniers</p> <p>Réglementation minière (provinciale ou fédérale)</p> <p>Cadre de législation en matière de consultation et de droits miniers</p> <p>Juridiction dans laquelle les lois s'appliquent</p>	<p>Ministères gouvernementaux responsables des Affaires autochtones</p> <p>Ministères gouvernementaux responsables de l'exploitation minière</p> <p>Conseillers juridiques</p>	<p>Quels instruments juridiques ou réglementaires peuvent justifier une ERA? Consultation?</p>
GOVERNANCE DE LA COMMUNAUTÉ		
<p>Entente d'autonomie gouvernementale, structures de gouvernance et de consultation</p>	<p>Discussions internes</p>	<p>Quelles structures sont susceptibles d'être nécessaires pour gérer les négociations? (Voir le point concernant les structures de négociation)</p>
ANALYSE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET ISSUS DE TRAITÉS		
<p>Titulaires de droits sur les terres</p> <p>Statut des revendications territoriales de la communauté et des autres dans la région</p> <p>Statut vis-à-vis du gouvernement fédéral, tel que les droits issus de traités, les droits ancestraux, les accords sur les revendications territoriales et les traités modernes</p> <p>Effets sur la capacité de garantir d'autres droits</p>	<p>Sites web</p> <p>Propriétaires autochtones</p> <p>Gouvernement fédéral</p> <p>Conseillers juridiques</p>	<p>Sur le plan juridique, quels droits pouvons-nous exercer dans la région? Que pouvons-nous obtenir? Avons-nous des droits en instance?</p>
AFFAIRES JUDICIAIRES		
<p>Arrêts de la Cour pertinents (p. ex. <i>Delgamuukw</i>; <i>Sparrow</i>; <i>Haïda</i>; <i>Taku</i>; <i>Williams</i>; <i>Mikisew</i>)</p>	<p>Voir section 2</p>	<p>Quels cas portés devant les tribunaux peuvent être utilisés pour solidifier notre pouvoir? Par exemple un jugement rendu récemment au sujet de la consultation peut renforcer une revendication</p>
NORMES INTERNATIONALES		
<p>Lignes directrices et normes internationales pouvant être utilisées pour maintenir ou exercer une pression</p>	<p>Société financière internationale</p> <p>Groupe de la Banque Mondiale</p> <p>Le Conseil international des mines et métaux</p>	<p>Quelles sont les meilleures pratiques en matière de lignes directrices, même si l'entreprise ne les respecte pas? Peuvent-elles être utilisées pour renforcer le pouvoir de la communauté?</p>

La personne chargée du classement et des archives doit mettre en place une structure de classement approuvée qui permet de consulter l'information en effectuant des recherches par ces deux moyens, papier ou électronique. La plupart des organismes disposent maintenant de serveurs centraux et de logiciels de gestion des documents¹³ pour archiver les notes et les dossiers. Des mots clés, instructifs et adéquats, doivent être utilisés pour classer la documentation (soit en fonction de la date, des sujets de négociation ou des sources). La plupart de ces systèmes peuvent être protégés par mot de passe, ainsi la confidentialité est préservée par un accès restreint aux membres autorisés du personnel.

Autorisation et accès aux données

Les protocoles sur le partage des informations rationalisent les flux d'information et établissent un système cohérent et transparent, dans lequel chaque membre de l'équipe connaît son rôle et son niveau d'accès à l'information.

Ce n'est sans doute pas tous les dirigeants ou tous les membres de l'équipe de négociation qui ont besoin de consulter l'ensemble des données collectées. Il faut définir une structure et un protocole de communication et, à ce stade, les décisions concernant qui a accès à quelle information peuvent être prises.

Il est important de disposer d'un protocole que tout le monde peut comprendre en ce qui concerne les flux d'information et de communication. En l'absence de protocole, deux problèmes apparaissent. Premièrement, tout le monde est constamment noyé d'informations qui s'avèrent hors sujet pour la plupart des gens, car il n'y a aucune distinction entre les informations dont ils ont besoin et celles dont ils n'ont pas besoin. Deuxièmement, même s'ils sont dépassés par l'information, les membres de l'équipe vont commencer à s'inquiéter de ne pas avoir accès aux informations importantes, uniquement parce qu'il n'existe pas de protocole. Ceci peut créer des tensions au sein du groupe. Les protocoles sur le partage des informations rationalisent les flux d'information et établissent un système cohérent et transparent, dans lequel chaque membre de l'équipe connaît son rôle et son niveau d'accès à l'information.

Parfois, les personnes qui réalisent « l'évaluation préalable » sur le plan de la culture, par exemple, peuvent profiter des informations réunies lors de la collecte des données socioéconomiques ou de réflexions issues d'un groupe de discussion sur l'exploitation des ressources fauniques. Si ces efforts sont trop compartimentés et séparés les uns des autres, l'ensemble de la collecte d'information et de l'analyse en souffrira. Pour éviter de créer des « silos », le directeur de l'équipe doit tenir des rencontres régulièrement avec tous les membres concernés de l'équipe, au téléphone ou en personne. Lors de ces réunions, les progrès, méthodes et questions apparaîtront au bénéfice de tous.



Maintenir la confidentialité

L'équipe de négociation doit adopter des mécanismes pour définir concrètement ce qu'elle entend par confidentialité. Souvent, des inquiétudes naissent au sujet des débats politiques et internes de la communauté, au sujet des connaissances sur le patrimoine culturel, des positions de négociation, des accords financiers et des informations qui peuvent être soumises aux ententes de confidentialité. La fuite intentionnelle de données commerciales protégées par une entente de confidentialité peut ruiner un accord.

Le protocole d'information doit traiter de la confidentialité, déterminer précisément les catégories d'informations confidentielles et donner quelques exemples. Tous les consultants devraient recevoir un exemplaire du protocole, et, lorsqu'ils collectent l'information, les consultants devraient indiquer à l'équipe de négociation les sujets qui sont confidentiels ou délicats, s'il y en a.

Expertise en matière d'analyse des données

Des experts devront être ajoutés, ou formés au sein de la communauté, pour collecter et analyser les données. Par exemple, les données financières et commerciales doivent être examinées par une personne possédant de l'expérience dans le domaine de l'économie ou des affaires. Il faudra peut-être retenir les services d'anthropologues pour les travaux sur le patrimoine culturel.

Les expertises provenant de la communauté doivent être utilisées ou perfectionnées autant que possible, car les membres de la communauté ne possèdent peut-être pas la formation technique, mais ils ont souvent une meilleure compréhension du contexte local que les experts externes. Les opinions et l'analyse des membres de la communauté doivent faire partie de la détermination des enjeux et de la planification des négociations. L'analyse issue de la communauté ne peut pas être réalisée par des gens de l'extérieur, et la communauté devrait considérer les experts externes comme des ressources qu'elle peut utiliser dans le cadre de son auto-évaluation.

Ce sont presque toujours les capacités insuffisantes de la communauté qui créent le besoin d'experts externes. Cependant, on ne réglera jamais le manque de capacité de la communauté si les seules personnes qui collectent et analysent les données sont toujours ces experts. Le processus de négociation des ERA et le processus de l'EE doivent être vus comme une occasion de bénéficier de formation continue dans le cadre du développement des compétences de la communauté. Prendre des experts pour étudier la communauté et transmettre le résultat coûte cher et, si les experts ne contribuent pas au développement des compétences, on devra de nouveau retenir leurs services dès que leur expertise sera nécessaire. Prendre des experts pour former les membres de la communauté dans le cadre de leur travail est sans doute un peu plus coûteux, mais extrêmement rentable à long terme.

Lorsque les membres de l'équipe de négociation connaissent très peu un sujet, il est nécessaire de mettre en place des programmes solides de formation et de développement des compétences dans cette matière. Lorsque le niveau de connaissances essentielles est élevé, comme dans une communauté, ou une équipe, ayant négocié plusieurs ententes dans le passé, et qui connaît très bien les marchés et les entreprises, le besoin de « perfectionnement » est moindre. Il importe de déterminer l'ampleur des connaissances sur le sujet, qui a le plus de connaissances et qui en a le moins. Rediffuser l'information de base réservée aux négociateurs et aux personnes ayant beaucoup de connaissances auprès des personnes peu instruites sur le sujet s'avère un gaspillage de ressources, n'offrant pas assez de renseignements, ni même d'enseignements sur des concepts compliqués comme la « faisabilité », ce qui peut nuire à la réussite des négociations.

Les expertises provenant de la communauté doivent être utilisées ou perfectionnées autant que possible, car les membres de la communauté ne possèdent peut-être pas la formation technique, mais ils ont souvent une meilleure compréhension du contexte local que les experts externes.



Le but de la collecte d'information n'est pas d'avoir la plus haute pile de papiers à la fin de la journée – ne réunissez pas les informations seulement pour les rassembler. Toutes les informations doivent être collectées dans le but de répondre à des questions spécifiques.

Déterminer comment utiliser les données

De nombreuses questions spécifiques permettant de régler cet aspect sont présentées dans le tableau 3.1 pages 74 à 77. Il est primordial d'être capable d'analyser les données recueillies, de les comprendre et de s'assurer qu'elles sont compréhensibles pour l'ensemble de l'équipe. Des documents d'information et de présentation concis doivent être préparés dans la perspective d'offrir un résumé des connaissances et des enjeux, ce qui permet d'aider à définir la position dans la négociation. Souvent, ce rôle est assumé par des consultants.

Par exemple, un consultant peut analyser un énorme volume d'informations au sujet d'une entreprise en particulier, puis effectuer une courte présentation PowerPoint, comprenant quatre ou cinq visuels qui soulignent les principaux points, ainsi les négociateurs et le comité directeur peuvent acquérir une bonne connaissance de l'entreprise. Si des consultants sont utilisés pour la collecte et l'analyse des informations, il est essentiel de leur donner des orientations précises en ce qui concerne le niveau de collecte des données, l'analyse et la communication adaptée à des cibles particulières (p. ex. relativement à la participation de la communauté, termes simples, non techniques, utilisation de métaphores culturellement adaptées et tous les autres moyens permettant d'obtenir un produit final à la portée de tous). Par exemple, un consultant peut être tenu, dans le cadre de son contrat, de toujours fournir des notes d'information ou de courts mémos et des présentations PowerPoint avec chaque rapport.

Le sujet central des notes d'information change constamment pour correspondre aux besoins présents en matière d'information dans les négociations. Par exemple, au début les notes d'information portent sur les aspects économiques du projet, sur l'équipe de direction et les priorités de l'entreprise pour ensuite évoluer vers les stratégies de négociation. Toutes les notes d'information doivent être classées et facilement accessibles à partir d'un point central, en utilisant un format qui permet des recherches par mot clé, afin de pouvoir les réexaminer à une date ultérieure. Chaque mémo ou note d'information peut répondre à quelques questions importantes pour permettre à la communauté de se positionner par rapport à l'entreprise. Il s'avère souvent utile de tenir une séance d'information auprès des membres concernés de l'équipe chaque fois qu'une note d'information est prête (ou plus fréquemment lorsqu'une série de notes est prête), de sorte qu'ils peuvent aller plus vite sur les sujets qu'ils doivent traiter et ajouter leurs connaissances dans les notes, poser des questions ainsi qu'affiner la recherche pour trouver les réponses.

Il est essentiel que les membres de l'équipe de négociation saisissent les informations contenues dans les notes rédigées par le consultant, qu'ils y réfléchissent et qu'ils sachent comment utiliser ces informations. Trop souvent, l'utilisation des données s'arrête au consultant, soit parce que les informations sont mal colligées et interprétées, soit parce qu'elles ne sont pas rédigées en langage clair, soit parce qu'aucune équipe de négociation forte et expérimentée n'est en place pour procéder à l'interprétation périodique des données.

La collecte d'information peut passer avant ou être confondue avec l'analyse des informations. Le but de la collecte d'information n'est pas d'avoir la plus haute pile de papiers à la fin de la journée – ne réunissez pas les informations seulement pour les rassembler. Toutes les informations doivent être collectées dans le but de répondre à des questions spécifiques. Et il ne faut pas trop tarder à procéder à l'analyse et à prendre des décisions tout simplement parce que tout l'univers d'informations n'a pas encore été recueilli. Ne confiez pas l'ensemble de l'analyse et des prises de décision aux consultants. Rappelez-vous : toute décision nécessite des informations. Des décisions éclairées requièrent un certain contexte. Des décisions judicieuses exigent un dialogue, dans ce cas, entre les membres de l'équipe et possiblement avec l'ensemble de la communauté.

Il existe une différence entre information et connaissance. Le contexte local *doit être bien compris*. Seules les informations appréhendées en fonction du contexte local peuvent devenir des connaissances et donc s'avérer utiles dans les stratégies, les réunions et les actions. Par exemple, le détail des différentes dispositions contenues dans les lois représente une information. Le fait de réaliser que ces lois peuvent permettre à une entreprise de causer des dommages à des sites culturels de grande valeur pour la communauté, mais qu'une ERA peut servir à obtenir l'engagement de l'entreprise à ne pas utiliser ces lois, place ces informations en contexte et les transforme en connaissances que la communauté peut utiliser pour poursuivre un objectif important : la protection du patrimoine culturel.

Cette note d'information a conduit à une découverte surprenante : le programme d'exploration avancée du gisement situé sur le territoire de la communauté ne risquait pas d'atteindre un niveau de priorité aussi élevé que celui auquel le groupe autochtone s'attendait auparavant.

Exemples de sujets pour les notes d'information des consultants

En préparation des négociations avec une grande société minière, les auteurs de cette trousse ont aidé un groupe autochtone du Canada à rédiger cinq notes d'information :

- **AIDER LES GROUPES AUTOCHTONES À DÉTERMINER LE MANQUE D'INFORMATION.** Cette note d'information portait sur l'éventail des informations pouvant être recueillies (tirée du tableau 3.1 pages 74 à 77). Ce tableau a été utilisé par le groupe à titre de liste de vérification permettant d'établir une priorité selon le type et le rang des informations nécessaires.
- **MAINTENIR L'UNITÉ.** La seconde note d'information portait sur le maintien de l'unité. À l'époque, on devait résoudre les questions de redevances, des titres et des baux miniers entre la division des affaires et la branche politique du groupe autochtone. Ces problèmes devaient être réglés avant le début des négociations avec l'entreprise, sinon l'entreprise aurait très bien pu utiliser ces failles pour affaiblir le pouvoir de négociation des deux secteurs. La note d'information a servi à prévenir les organismes des menaces représentées par le manque d'unité. Elle fournissait des exemples dans lesquels l'unité a conduit à de bien meilleures ententes.
- **PLACE DE L'ENTREPRISE DANS LE SECTEUR AURIFÈRE, ET RANG DU GISEMENT DANS LA RÉSERVE DE PROJETS.** Une troisième note d'information portait sur la place de la société minière au sein de l'industrie minière aurifère mondiale, puis sur le rang occupé par ce projet particulier parmi les exploitations de la société minière. Cette note d'information a conduit à une découverte surprenante : le programme d'exploration avancée du gisement situé sur le territoire de la communauté ne risquait pas d'atteindre un niveau de priorité aussi élevé que celui auquel le groupe autochtone s'attendait auparavant. Elle déterminait également les facteurs qui pouvaient inciter l'entreprise à accorder la priorité à ce projet plutôt qu'aux autres projets sur lesquels l'organisme autochtone pouvait généralement exercer une influence.
- **APPROCHE DE L'ENTREPRISE À L'ÉGARD DES COMMUNAUTÉS.** La quatrième note d'information se concentrait sur l'approche de l'entreprise en matière de relations avec les collectivités partout dans le monde, avec une attention particulière sur la nature de son engagement auprès des groupes autochtones. Cette recherche nous a permis de constater que l'entreprise avait un profil de conflits plus important que les autres sociétés minières de même importance. Des recherches sur les personnes et les organisations représentant des alliées potentielles dans le monde entier ont été réalisées, les contacts ont été établis et les ententes en vigueur qui impliquaient l'entreprise ont fait l'objet d'une révision.
- **ERA DE L'ENTREPRISE DANS LES AUTRES RÉGIONS.** Cette note d'information examinait la seule ERA que l'entreprise a signée avec un groupe autochtone en Australie. Elle fournissait aussi les coordonnées des propriétaires traditionnels concernés.



Tenir compte des accords précurseurs

Avant que les négociations officielles de l'entente sur les répercussions et les avantages ne commencent, l'entreprise et la communauté peuvent convenir qu'il est dans l'intérêt mutuel de conclure des ententes anticipées ou des « protocoles » écrits.

Ces accords « précurseurs » concernent deux grandes catégories : d'abord, ceux qui permettent à l'entreprise de procéder aux programmes d'exploration préliminaire, et plus tard, lorsqu'il existe davantage de certitude que le projet va se réaliser, un accord qui prévoit les modalités convenues par les parties en ce qui a trait à la façon dont les négociations se dérouleront.

Les ententes d'exploration

Généralement, les ententes d'exploration (ou accords relatifs au jalonnement, à l'échantillonnage avec foreuse, etc.) visant l'exploration préliminaire ou avancée précisent les relations (incluant les conditions et les programmes), de sorte qu'une relation sur le plan de l'économie et des affaires peut s'établir dès les débuts. Les ententes comprennent des clauses juridiques (de la même manière que les ERA, voir le tableau 4.2 page 128). En général, les ententes d'exploration exigent que toute entreprise qui succédera à l'entreprise se conforme à ces conditions.

Une entente d'exploration risque d'avoir une plus petite portée que l'ERA et d'aborder moins d'enjeux. De nombreuses incertitudes entourent l'exploration, comme le volume des travaux à réaliser sur le terrain, lesquels dépendent de la disponibilité des fonds de l'entreprise pour l'exploration et des résultats positifs de l'exploration préliminaire. Comparativement, il y a moins d'emplois et de dépenses, et il existe une incertitude quant aux revenus pouvant être générés par une quelconque découverte. Les ententes d'exploration établissent généralement les règles de base pour exercer des activités sur les territoires autochtones et pour définir les attentes en ce qui concerne les relations entre les deux parties. Elles peuvent être utilisées pour établir les principes de base des relations, par exemple en matière de respect du CPLE par l'entreprise, et pour déterminer les avantages économiques que la PN peut s'attendre à recevoir dans le futur. Les formules financières peuvent inclure :

- un paiement fixe unique;
- des paiements fixes annuels pendant toute la période d'exploration;
- un certain montant par mètre de forage d'exploration;
- un % de dépenses liées aux programmes d'exploration;
- un % de participation dans la société mère.

Comme pour les formules financières associées aux ERA, chaque possibilité présente des avantages et des inconvénients qui dépendent à la fois de la situation de l'entreprise et de celle de la communauté.

Ces ententes peuvent contenir d'autres clauses particulières, comme exiger que l'entreprise fournisse des propositions et des échéanciers à l'avance ou la conclusion d'ententes relatives à l'embauche de membres autochtones pour les travaux sur le terrain, par exemple.

Les protocoles d'entente (PE)

Les protocoles d'entente (PE), (qui peuvent aussi être appelés entente de coopération, conventions de négociation, etc.) décrivent la manière dont l'entreprise et la communauté conviennent d'avancer. Il peut s'agir d'un document d'une page ou deux, rédigé en termes généraux, ou d'un document volumineux, comportant de nombreuses dispositions spécifiques et détaillées. Ils servent souvent d'accord intérimaire pendant que l'ERA est négociée. Les PE ne sont pas juridiquement contraignants, car ils apparaissent tôt dans le processus de négociation, au moment où les parties sont en train d'explorer à la fois le bien-fondé du projet et leurs relations mutuelles, et qu'elles ne souhaitent pas prendre d'engagements exécutoires. Toutefois, les parties peuvent convenir que certaines parties du PE, qui sont essentielles pour la tenue des négociations, par exemple les clauses relatives à la confidentialité ou en matière de financement de la communauté, sont juridiquement contraignantes.

Les sujets couverts par le PE comprennent :

- Les informations juridiques, comme la définition des parties, le but de l'entente, la reconnaissance des droits, la représentation, la nature des relations, etc.
- Les principes de la négociation;
- L'aide (financière et autres ressources);
- Les étapes à franchir pour parvenir à une entente, ce qui inclut l'étape préparatoire, l'étape de négociation et l'étape de rédaction du projet d'entente et de la documentation, de même qu'une période de consultation et de négociation;
- Les contacts entre les parties (p. ex. les parties s'entendent pour communiquer via un point unique de contact, des conseillers peuvent être présents pour chaque partie, on peut faire appel à des experts externes – voir *La consultation et le partage d'information avec l'entreprise* page 100);
- Le lieu et le moment des négociations;
- Les questions de fond et la séquence des négociations;
- La confidentialité, incluant des dispositions sur le fait que les négociations se dérouleront à huis clos et ne feront pas l'objet de débats publics sans accord préalable (voir aussi *Les clauses de confidentialité des entreprises* ci-contre);
- Les modalités de financement (voir *Évaluer et réduire les risques liés au financement provenant des entreprises* page 85);
- Le processus de règlement des différends.

Pour une description des autres questions ou clauses pouvant être contenues dans le PE, voir le point portant sur les dispositions juridiques page 127.

Les clauses de confidentialité des entreprises

Les PE peuvent contenir des clauses de confidentialité distinctes, portant exclusivement sur l'accès aux renseignements fournis par l'entreprise.

Il faut comprendre et envisager avec prudence la décision d'accepter les clauses de confidentialité des entreprises. Si l'entreprise veut restreindre l'accès de l'ensemble de la communauté aux données de l'entreprise, par exemple sur les aspects financiers, il faut se demander s'il est pertinent de s'engager dans cette voie. L'équipe doit sérieusement réfléchir s'il ne vaut pas mieux qu'elle effectue ses propres calculs en fonction des informations publiques, car ainsi, aucune restriction d'utilisation ne peut s'appliquer. D'un autre côté, il y a un avantage considérable à utiliser les renseignements fournis par l'entreprise parce qu'elle ne peut pas les contester. Il faut évaluer avec soin ces problématiques avant de décider d'accepter ce type de clauses en vue de consulter les informations confidentielles de l'entreprise.

Les PE conclus avec les sociétés au début des négociations peuvent aussi porter sur d'autres sujets, comme le financement (voir la section sur les négociations pour le financement et la collecte d'informations). Les PE couvrent souvent les mêmes aspects juridiques que les ERA (voir le tableau 4.2 sur les questions juridiques page 128), comme la définition des parties, le but de l'entente, la reconnaissance des droits, les représentants, la nature des relations et le processus de règlement des différends.



Élaborer un budget

Estimer les coûts et déterminer les sources de financement

Il est très difficile d'estimer avec précision ce que chaque série de négociations peut coûter et les coûts peuvent varier de façon importante d'un cas à l'autre, selon la nature du projet et la communauté concernée, la durée des négociations et l'importance des procédures juridiques.¹⁴

On peut demander du financement auprès du gouvernement ou du secteur industriel, ou auprès des deux. De nombreuses entreprises ont financé les processus de négociation, les évaluations des répercussions et les consultations auprès de la communauté. Le gouvernement canadien peut disposer de fonds visant à soutenir la consultation et la négociation. Quelques fondations privées peuvent apporter leur appui financier pour les coûts de la recherche, de la consultation et de la négociation. Les communautés peuvent également établir des relations à long terme avec le milieu universitaire, ce qui permet souvent d'obtenir soutien et expertise « en nature » pour procéder à l'analyse du projet. Enfin, une communauté peut établir des partenariats avec des ONG ou demander une aide financière à d'autres bailleurs de fonds.

Voici les principales raisons pour lesquelles les entreprises accordent des fonds aux communautés :

- Le promoteur doit financer la participation de la communauté en tant que partie de tout accord-cadre initial (p. ex. les entreprises financent les communautés pour qu'elles participent).
- Le financement peut accélérer la phase de négociation de l'ERA, car des ressources adéquates sont disponibles pour répondre aux demandes et examiner la documentation plus rapidement.
- Les recherches dirigées et contrôlées par la communauté, réalisées à l'aide de consultants choisis par la communauté, peuvent être utilisées par le promoteur en tant que partie des informations nécessaires dans le cadre de l'EE. Par exemple, en 1990, la société canadienne Alcan a financé une évaluation des répercussions sociales (ERS) et a utilisé le rapport produit par la communauté comme composante ERS de l'énoncé des incidences environnementales qu'elle devait présenter au gouvernement.

La Voisey's Bay Nickel Company, par exemple, a donné 500 000 \$ à la nation innue pour déterminer les buts et les objectifs des Innus lors d'un processus de consultation s'étalant sur une période de six mois.¹⁵ La Nation Tłı̨chǫ a utilisé des fonds provenant des entreprises et du gouvernement fédéral pour conduire ses activités de consultation, avant les négociations des ERA pour les mines de diamants EKATI et Diavik.

Les entrepreneurs et les gouvernements peuvent hésiter à accorder des fonds. Leur rappeler que la participation réelle de la communauté ne représente qu'une infime partie du coût total dans la perspective d'un très fort potentiel d'affaires (éventuellement, un plan d'exploitation plus performant, un permis social d'exploitation, un partenariat qui fonctionne avec les communautés) peut permettre d'exercer un effet de levier pour obtenir les fonds nécessaires.

Évaluer et réduire les risques liés au financement provenant des entreprises

Le fait de dépendre du financement provenant des entreprises pour négocier présente des risques pour les communautés. Les entreprises peuvent chercher à influencer la communauté quant au choix des conseillers, indiquant leur volonté de financer certains conseillers et refusant d'en financer d'autres. Ce fut le cas dans plusieurs négociations en Australie. Bien que les organisations autochtones concernées ont insisté dès le départ sur le fait qu'elles conservaient le contrôle des personnes qu'elles employaient pour les négociations, l'une d'elles a quand même décidé, en l'absence de toute autre source possible de financement, qu'elle ne pouvait qu'accepter la demande de l'entreprise de ne pas retenir un conseiller en particulier. Un deuxième problème surviendra sans doute si les négociations sont dans l'impasse, l'entreprise peut menacer de retirer le financement à la communauté, l'obligeant à accepter la proposition de l'entreprise sous la contrainte et affaiblissant le pouvoir des Autochtones dans la négociation. Cette pression peut être extrême, dans la mesure où, en l'absence de financement, la communauté n'aurait probablement même pas la capacité de rencontrer ses conseillers ou de réunir les membres de la communauté. Ce dernier point est particulièrement vrai lorsque les membres de la communauté sont répartis sur un grand territoire. Le manque de financement stable et prévisible peut nuire à la capacité de la communauté de planifier des négociations et de conserver des employés et des consultants compétents.

Il existe plusieurs stratégies pour remédier aux risques associés au financement provenant des entreprises. Les communautés doivent éviter l'approche de financement au « compte-gouttes » dans laquelle l'entreprise n'accepte d'accorder des fonds qu'à la pièce, par exemple en ne payant qu'une série de rencontres ou de conseils. La communauté est de ce fait particulièrement exposée aux pressions. La meilleure solution de rechange consiste à convenir des modalités de financement pour l'ensemble du processus de négociation, avant que les négociations de fond ne commencent, par exemple par le biais d'un protocole d'entente. Pour cela, il faut formuler des hypothèses sur la durée et la nature du processus de négociation qui peuvent s'avérer erronées. Cette possibilité reste tout de même envisageable si l'entreprise prend l'engagement de fournir un financement basé sur une « estimation raisonnable » des coûts pour la finalisation des négociations, avec des dispositions pour le règlement des différends si l'on ne s'entend pas sur ce qui est « raisonnable ».

Même si les PE ne sont pas juridiquement contraignants, il est possible de faire en sorte que certains articles spécifiques de ces ententes le deviennent pour les parties. Cette approche est avisée en matière de financement, car elle limite la capacité de l'entreprise à utiliser la menace de retirer son financement comme outil de négociation.

Il est également important de placer, en proportion du financement reçu, un montant dans un fonds d'urgence pouvant servir au cas où l'entreprise supprimerait son financement. On peut le faire, par exemple en intégrant des frais d'administration dans l'estimation du budget, mais en retenant ces sommes pour les situations « d'urgence ».



Le fait de dépendre du financement provenant des entreprises pour négocier présente des risques pour les communautés. Les entreprises peuvent chercher à influencer la communauté quant au choix des conseillers, menacer de retirer le financement en cas d'impasse, ou ne fournir aucune garantie concernant le financement nécessaire pour planifier les négociations et maintenir le personnel.

La communauté devrait toujours chercher des sources de financement supplémentaires ou d'autres ressources pour soutenir les négociations, par exemple en ajoutant au financement fourni par l'entreprise des fonds provenant des gouvernements ou de fondations privées, ou en repérant des conseillers juridiques ou des chercheurs qui veulent assumer un travail bénévole si les fonds provenant de l'entreprise sont épuisés. Les conseillers issus du milieu universitaire, par exemple, peuvent être dans une situation leur permettant de continuer à apporter leur aide pendant une période cruciale des négociations, même si la communauté ne dispose pas de fonds pour les rémunérer ou si elle est confrontée à des retards dans l'obtention de ces fonds.

Les besoins budgétaires

Les budgets relatifs à la collecte d'information doivent généralement couvrir :

- L'accès à l'expertise sur le plan juridique, technique, économique et en matière de négociation;
- Les travaux sur le terrain pour le volet socioéconomique et la consultation;
- Les frais de déplacement;
- La gestion des informations et leur diffusion (impression et distribution des documents importants);
- Les activités de consultation, comme la location des salles de réunion, le coût des rafraîchissements, les indemnités journalières pour ceux qui en ont besoin;
- La recherche, l'analyse et la préparation de l'équipe pour les négociations;
- Les frais de traduction et de transcription;
- Les coûts salariaux liés au personnel;
- Les coûts liés à l'information du public (p. ex. la réalisation d'un bulletin d'information, les messages d'intérêt public, etc.).


La gestion du budget

La prudence est de mise quant à l'estimation des coûts de la négociation, et il faut être rigoureux quant au suivi et à la surveillance des dépenses, particulièrement au début du processus, lorsqu'il peut apparaître que les fonds obtenus dépassent le montant nécessaire. Ensemble, ces façons de faire permettent à la communauté de réduire le risque de courir après le financement quand les négociations entrent en phase finale ou sont rendues à une étape primordiale, à un moment où le manque de fonds peut affaiblir le pouvoir de la communauté dans les négociations.



Pour l'équipe de négociation, les responsabilités typiques liées au budget sont de :

- Consigner les sources de financement, les montants, les exigences en matière de rapports et de comptabilité, les dates limites pour les demandes de financement (le cas échéant), la disponibilité des fonds en temps opportun, et les restrictions éventuelles en ce qui concerne l'utilisation du financement, comme l'a défini le bailleur de fonds;
- Établir un système de comptabilité clair et transparent, particulièrement en ce qui a trait à l'approbation, la tenue de comptes et la justification des dépenses;
- Déterminer l'ensemble des besoins budgétaires rapidement et maintenir ensuite un budget fonctionnel.



Recueillir des informations sur le projet, les produits de base et l'entreprise

Le tableau 3.1 de la page 74 à 77 expose une liste détaillée des questions et des informations devant être recueillies pour mettre en contexte le projet, les produits de base et l'entreprise, ce qui inclut les répercussions potentielles du projet ainsi que les processus juridiques et réglementaires. Certaines informations ne seront pas accessibles au public et la plupart nécessiteront une analyse spécialisée pour bien comprendre et agir en fonction des informations recueillies.

Le point de départ consiste à savoir si des ERA ou d'autres ententes ont été négociées entre cette entreprise et d'autres peuples autochtones. Si aucune entente n'a été négociée, il existe tout de même des outils qui peuvent aider la communauté à connaître le genre de relations que l'entreprise entretient avec les autres peuples autochtones, au Canada et partout dans le monde. Prenons comme exemple le site : www.minesandcommunities.org, qui effectue le suivi de toutes les nouvelles et communiqués de presse publiés dans de nombreux médias et faisant référence à des conflits entre les entreprises et les communautés. Ce genre de recherche permet de faire apparaître la façon dont l'entreprise va réagir pendant les négociations, le type de précédents qui existent et l'approche probable de l'entreprise à l'égard de la communauté. Si l'entreprise n'entretient aucune relation avec les communautés autochtones, une communauté ayant de l'expérience dans l'exploitation de la même matière première et à la même échelle peut aussi avoir des leçons utiles à partager.

L'équipe de négociation doit s'employer à définir les questions importantes et les besoins en information en ce qui concerne le projet, les produits de base et l'entreprise. Par exemple, concernant l'entreprise, les membres voudront savoir :

- Quelle est la culture d'entreprise des personnes qui vont s'asseoir à la table?
- Quelles sont les priorités de l'entreprise?
- Quels sont ses points forts et ses points faibles? Quels sont les points sur lesquels faire pression en faveur d'un changement?
- Où se situe ce projet dans les plans d'ensemble de l'entreprise?
- Quel est l'historique de l'entreprise en matière de négociation d'ententes? Quelle réaction peut-on attendre de leur part?
- Quels types d'avantages l'industrie peut-elle offrir?
- Qu'est que l'entreprise connaît et pense de nous? Qu'avons-nous appris à propos d'elle lors de nos premiers contacts?

L'équipe de négociation doit s'employer à définir les questions importantes et les besoins en information en ce qui concerne le projet, les produits de base et l'entreprise.

Stratégies pour influencer les entreprises ou amener les entreprises à la table

Il existe de nombreux moyens d'influencer une entreprise. Les stratégies possibles pour influencer les décideurs d'une entreprise comprennent :

- Effectuer la recherche afin de pouvoir démontrer la façon dont une entente peut profiter à l'entreprise et réduire le risque, tandis que la possibilité de non-respect de l'obligation de la Couronne de consulter, et de trouver des accommodements pour les répercussions futures, augmente lorsque l'entreprise ne négocie pas.
- Organiser des réunions avec les représentants de l'entreprise « sur le terrain » contribue à bâtir des relations basées sur une compréhension mutuelle et, ainsi, les représentants de l'entreprise peuvent voir ce que la nation tente de protéger.
- Établir de solides relations avec « les agents de changement » ou les employés de l'entreprise qui peuvent faciliter les changements à l'interne. Essayer d'inciter les bonnes personnes possédant les pouvoirs, l'expertise et le portefeuille concernés à venir à la table.
- Intenter une procédure pour inciter l'entreprise à venir à la table. Les procédures judiciaires ne doivent pas être prises à la légère, car il peut être difficile de revenir à la négociation. Quoi qu'il en soit, c'est parfois le seul moyen.
- Piéger le promoteur durant une phase de renouvellement de permis, ou lui rappeler qu'il devra demander le renouvellement à l'avenir. Ceci implique d'utiliser tous les outils offerts par le système de réglementation pour exercer des pressions sur l'entreprise.
- Exercer des pressions sur l'entreprise au sujet de l'acceptabilité sociale par le biais d'un contact direct avec les membres et le président du conseil d'administration. Ce type de stratégies n'est employé que lorsque toutes les autres stratégies ont été épuisées.
- Acheter des actions des entreprises, permettant à la nation de poser ses questions lors des réunions des actionnaires. Les investisseurs sont craintifs face aux risques que des questions épineuses soient soulevées pendant ces réunions.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE DES ACTIONNAIRES





Négociations relatives aux anciens sites

Certaines entreprises exercent leurs activités depuis des décennies sans avoir signé d'ententes avec les communautés avoisinantes, parce qu'elles ont déjà obtenu leurs permis et licences.

Il existe un nombre croissant de cas où de telles entreprises, qui auparavant ne voulaient pas négocier, sont amenées à la table. On les appelle les négociations relatives aux anciens sites. Parfois, il faut des procédures judiciaires pour que l'entreprise soit à la table, et parfois la nécessité d'obtenir de nouveaux permis ou licences peut fournir le levier permettant d'amener l'entreprise à la table.

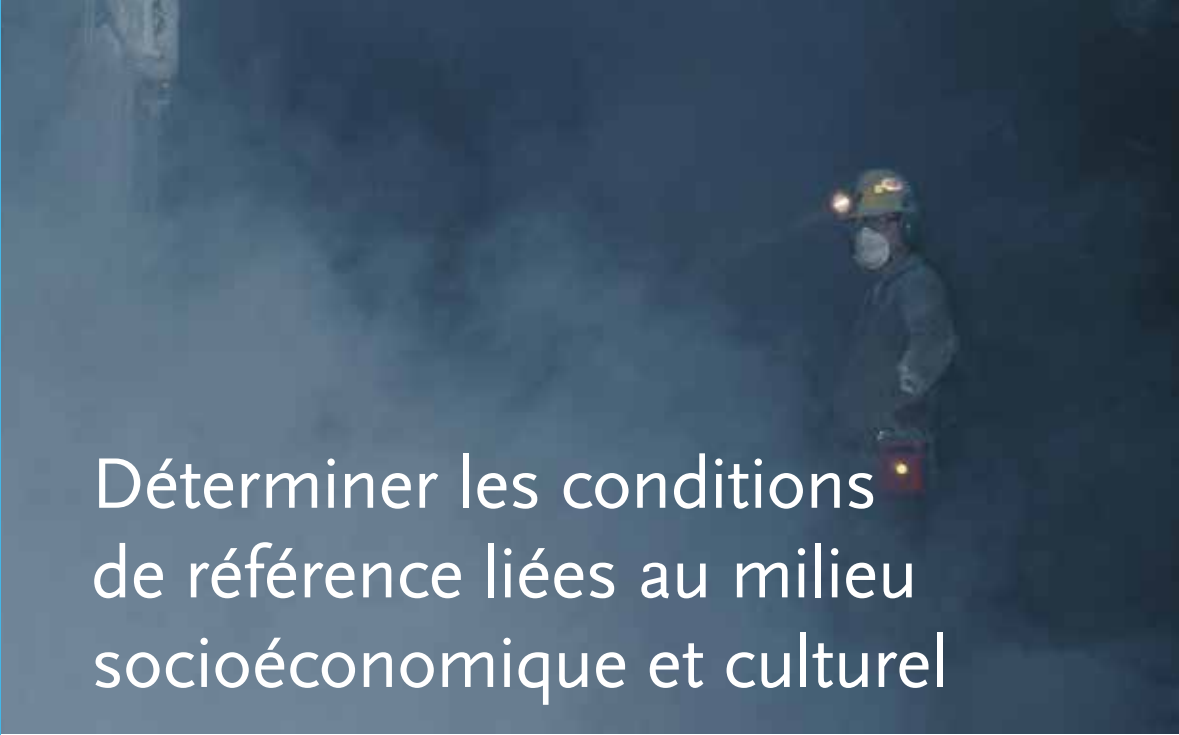
Tirer des leçons de l'expérience des autres

Il peut être difficile d'obtenir les ententes qui existent, mais des contacts « discrets et informels » entre les Premières Nations permettent souvent de surmonter cet obstacle.

À défaut d'avoir en main une entente en vigueur, vous pourriez obtenir des renseignements au sujet des dispositions générales ou du texte de l'entente.¹⁶ La situation en ce qui a trait à la mise en œuvre et le degré de satisfaction à l'égard des résultats de l'entente représentent aussi des éléments pertinents.

- Est-ce que l'entreprise a respecté ses engagements? Si elle ne l'a pas fait, qu'est-il arrivé?
- Qu'est-ce que la communauté peut dire à propos des choses qu'elle referait ou qu'elle changerait la prochaine fois?
- A-t-elle des suggestions pour la négociation? Par rapport aux résultats? Et pour la mise en œuvre?





Déterminer les conditions de référence liées au milieu socioéconomique et culturel

Les conditions de référence représentent le « portrait instantané » de la communauté telle qu'elle est – avant le projet.

Les informations recueillies doivent inclure des données *quantitatives* (des nombres mesurables) sur la population, l'éducation, l'emploi, le logement et la pauvreté. Tout aussi importantes, les données *qualitatives* (recueillies grâce à des questions ouvertes lors de sondages, entrevues, réunions, etc.) peuvent apporter une compréhension approfondie des normes et des valeurs culturelles, sociales, politiques et familiales de la communauté.

L'évaluation des répercussions sociales peut inclure plusieurs études, comme des recherches en matière d'économie, de culture et de patrimoine culturel. Ces études tentent de prévoir comment les choses évolueront – pour le meilleur ou pour le pire – si le projet se réalise.

Un élément clé de la préparation des négociations implique de pouvoir disposer d'une image précise des éléments suivants :

- La situation actuelle sur le plan économique, culturel et social au sein de la communauté (« données de référence »);
- Les répercussions probables du projet;
- Les actions nécessaires pour maximiser les effets positifs et réduire au minimum les conséquences négatives;
- Comment une entente négociée peut aider en la matière;
- Comment cela devrait-il façonner les positions de négociation.

Pour certains grands projets situés dans d'autres parties du monde, comme en Australie, les communautés autochtones ont commandé et réalisé une évaluation officielle des répercussions sociales (ERS)¹⁷ pour déterminer les indicateurs qualitatifs et quantitatifs des conditions sociales, économiques et culturelles de référence, les changements probables au cours du temps, ainsi que les aspirations et les préoccupations de la population. Ces ERS peuvent également servir à prévoir la façon dont le projet proposé est susceptible d'avoir un impact sur la communauté. Une ERS de ce type peut constituer une opinion déterminante pour adopter une position dans la négociation. De plus, elle peut servir à documenter le processus d'évaluation environnementale.

Au Canada, on demande aux entrepreneurs de réaliser une forme d'évaluation des répercussions socioéconomiques et culturelles en tant que partie de l'énoncé des incidences environnementales du projet. Dans de nombreux cas, le promoteur conduit une évaluation « descendante » des répercussions du projet sur le milieu humain, comprenant une consultation de la communauté, mais utilisant en général une série d'indicateurs très génériques, tirés pour la plupart des bureaux de statistique nationaux. Le degré de participation de la communauté varie considérablement, mais il est rare qu'une communauté contrôle le processus d'évaluation des répercussions sociales. De ce fait, plusieurs ERS ne fournissent pas l'éventail d'informations utiles aux communautés pour se préparer aux négociations.

Les prochains paragraphes proposent quelques conseils destinés aux communautés qui souhaitent entreprendre et diriger une étude indépendante sur les répercussions sociales et utiliser cette recherche pour étayer leurs négociations.

Il existe un certain nombre d'approches permettant de déterminer les conditions de référence. Une recherche est parfois effectuée pour définir les catégories de personnes touchées, ainsi que les droits et les intérêts situés dans la région envisagée, de même que pour examiner les réalités socioéconomiques actuelles. Des recherches spécifiques peuvent comprendre des éléments comme l'étude des ressources patrimoniales et des connaissances traditionnelles. Aussi, on peut réaliser une évaluation organisationnelle de base permettant de déterminer les points forts, les capacités et les points faibles des différents organismes sur le plan de l'infrastructure sociale.

Plusieurs outils s'avèrent efficaces pour déterminer les effets que le projet peut avoir sur votre communauté, et ils sont amplement décrits dans la documentation relative à l'évaluation des répercussions environnementales.¹⁸ L'ERS pilotée par la communauté peut être conçue pour s'insérer dans le processus réglementaire (gouvernemental) de l'évaluation environnementale (EE). Ceci permet de réduire les coûts imposés à l'entrepreneur, car les études associées à l'EE réglementaire peuvent permettre d'obtenir un soutien financier de la part du gouvernement fédéral.

Dans le cadre de l'ERS, les méthodes de recherche peuvent comprendre : la recherche dans les documents d'archives, des rencontres publiques, des entrevues, des groupes de discussion, des réunions sur le terrain, des rencontres chez les gens et des sondages. Les méthodes utilisées peuvent être quantitatives et qualitatives, la planification et l'administration peuvent être assumées à l'externe (par des consultants ou des universitaires), à l'interne (par une équipe locale de recherche) ou par une combinaison des deux.¹⁹ Il vaut mieux ne pas dépendre d'une seule forme de collecte de données, car dans certains cas, la plupart des jeunes, des aînés et des femmes n'assisteront pas aux assemblées publiques (et seront peut-être trop timides pour y exprimer leurs opinions ouvertement). Afin de satisfaire les besoins de ces catégories de population potentiellement sous-représentées, il vaudrait mieux mettre en place des groupes de discussion pour les femmes, les aînés et les jeunes.

Pour être efficaces, les consultations intracommunautaires ainsi que la diffusion de l'information au sujet du projet envisagé exigent beaucoup de temps et peuvent s'avérer très coûteuses du point de vue d'une petite communauté autochtone. En Australie, le prix de ces études peut varier de 100 000 \$ à 500 000 \$, selon l'ampleur du projet, le nombre de communautés touchées, et la disponibilité du financement. Pour mettre ces chiffres en contexte, au Canada, on ne peut mettre en œuvre une mine de métaux à petite échelle (petite exploitation) à moins d'investir un montant représentant environ 200 millions \$. Une exploitation minière à grande échelle fait généralement grimper le coût d'investissement à plus de 800 millions \$, soit environ 1 600 fois le coût de l'étude évaluée à 500 000 \$.

De nombreuses données seront probablement accessibles grâce à l'ERS. Le travail des équipes de négociation et des négociateurs est de comprendre les données et de s'en servir judicieusement pour prendre des décisions, c'est-à-dire de les utiliser pour aborder les questions clés dans la communauté. Parmi les questions de base :

- Le projet tel que proposé est-il crédible (est-il économiquement, socialement, techniquement et financièrement viable)?
- Est-il souhaitable pour la communauté, tel qu'il est actuellement, par rapport aux effets bénéfiques et négatifs que nous pouvons prévoir?
- Quelles sont l'ampleur et la nature du système d'avantages pouvant être offert par le projet envisagé et quel type de programmes peut rendre ce projet plus souhaitable pour la communauté?



Pour mettre ces chiffres en contexte, au Canada, on ne peut mettre en œuvre une mine de métaux à petite échelle (petite exploitation) à moins d'investir un montant représentant environ 200 millions \$. Une exploitation minière à grande échelle fait généralement grimper le coût d'investissement à plus de 800 millions \$, soit environ 1 600 fois le coût de l'étude évaluée à 500 000 \$.



Les questions liées à l'évaluation des répercussions

Voici certaines questions qui peuvent être posées aux membres des communautés dans le cadre de l'évaluation des répercussions.

- Que savons-nous de la situation actuelle de la communauté? Par exemple, quel est le nombre de personnes se situant dans les tranches d'âge ou de sexe qui risquent d'être les plus touchées par l'exploitation minière? Combien de personnes qui dépendent de la récolte sur ces territoires pourraient être touchées par l'exploitation minière?
- Quelles sont les conditions de logement, et en termes d'éducation et de santé, et comment, par exemple, sont-elles susceptibles d'affecter la capacité des gens à commencer un emploi? Quelles sont les capacités d'intervention des organismes de la communauté dans des sphères importantes, comme la gestion du territoire, l'éducation, et pour faire face aux effets potentiellement néfastes sur le plan social, comme la toxicomanie?
- Quels sont les éléments que notre population désire le plus protéger en matière de culture, de société, d'économie et d'environnement?
- Quelle forme ont ces composantes valorisées, comment évoluent-elles, à quelle vitesse et pourquoi? Les composantes valorisées représentent tous les éléments de l'environnement qui sont importants aux yeux de la population et des communautés (ou d'autres gens participant au processus réglementaire).
- Quelles sont nos caractéristiques de résilience, et à quel moment sommes-nous plus vulnérables face au changement?
- Qu'a-t-on appris de nos précédentes expériences dans le cadre de processus semblables de développement et de négociation (« leçons apprises »)?
- Que savons-nous de ce que souhaite la communauté? Existe-t-il des rapports présentant les aspirations de la population? Quel est le travail à réaliser pour déterminer les objectifs et les aspirations de la communauté?
- Quelles sont les caractéristiques clés qui peuvent limiter la capacité de la communauté à négocier, ainsi qu'à mettre en œuvre, une entente, et à en tirer avantage après sa signature?



Les répercussions socioéconomiques possibles

Les répercussions sociales, économiques et culturelles typiques auxquelles il faut réfléchir pendant les négociations de l'ERA peuvent grandement varier selon la nature et le stade de développement du projet, ainsi que selon la situation de la communauté. Certaines répercussions sont envisagées ci-dessous; elles ne sont pas classées par ordre de probabilité ou de gravité des effets, parce qu'elles diffèrent cas par cas.

- **UN RISQUE ACCRU POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ DU PUBLIC** – p. ex. en raison de l'augmentation de la circulation dans et autour de la communauté, de même que de l'augmentation du niveau de poussière et de polluants dans l'air.
- **DES PRESSIONS CROISSANTES SUR LES INFRASTRUCTURES SOCIALES ET MATÉRIELLES** – p. ex. en raison de l'augmentation de la population, qui peuvent obliger à rénover ou à refaire les réseaux d'aqueducs et d'égouts, à agrandir les salles de classe, et qui peuvent allonger le temps d'attente pour consulter un médecin.
- **DES PRESSIONS ACCRUES SUR LA COHÉSION FAMILIALE** – p. ex. via les pressions liées aux longs déplacements pour le travail d'un des conjoints et qui peuvent entraîner davantage de ruptures de mariage et de familles monoparentales.
- **MOINS DE TEMPS EN TERRITOIRE POUR LES PRATIQUES TRADITIONNELLES DE SUBSISTANCE** – Cette diminution peut avoir divers effets sur le plan social, économique et culturel, ce qui comprend la perte de compétences et de connaissances traditionnelles, l'appauvrissement des liens intergénérationnels, une perte d'identité et du sentiment d'appartenance.
- **UN ÉCART PLUS MARQUÉ ENTRE LES REVENUS** – La création des « riches » (ceux qui occupent des emplois bien payés à la mine) et des « pauvres » (ceux qui ont choisi de continuer à vivre des ressources de la forêt et qui ne peuvent travailler dans l'économie fondée sur les salaires) peut entraîner de grandes répercussions sur les relations sociales dans et entre les communautés. En outre, les emplois à hauts salaires de l'économie salariale sont souvent accompagnés d'une hausse des prix, ce qui fait qu'il est de plus en plus difficile pour les « pauvres » de se payer de la nourriture en magasin, un logement ou des services.
- **LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES** – On estime généralement qu'une croissance de l'activité économique entraîne une augmentation de la population et tous les effets négatifs et bénéfiques sur les communautés qui vont de pair. Il s'agit d'une préoccupation légitime. Cependant, de plus en plus, le système moderne de mines avec service de navette aérienne conduit les gens des plus petites communautés en avion vers les grands centres de la région. C'est le cas lorsque l'augmentation des salaires rend possible la vie dans de plus grandes communautés, lorsque des divisions sociales apparaissent dans les communautés plus petites, ou lorsqu'il est préférable de déménager à cause des déplacements. Il peut en résulter un dépeuplement des plus petites communautés, souvent de leurs étoiles ou dirigeants les plus brillants dans l'avenir.
- **LA PERTE DES VALEURS CULTURELLES** – Un projet peut modifier l'aspect physique d'un site significatif sur le plan spirituel, d'un sentier ou du paysage. Indépendamment de l'importance des dommages, cela peut aussi changer la façon dont un lieu ou un espace est perçu par les détenteurs de la culture. Cette modification, lorsqu'elle se produit, représente un des nombreux moyens de vérifier la résistance de la culture autochtone face aux changements liés au passage fondamental d'une économie traditionnelle à une économie basée sur les salaires. La perte des valeurs culturelles peut inclure d'autres aspects, comme la diminution des pratiques de subsistance en territoire, de l'utilisation de la langue autochtone, du rôle des aînés et des pratiques traditionnelles (comme le partage) dans la vie quotidienne.



Un exemple de répercussion sociale concerne la création des « riches » (ceux qui occupent des emplois bien payés à la mine) et des « pauvres » (ceux qui ont choisi de continuer à vivre des ressources de la forêt et qui ne peuvent travailler dans l'économie fondée sur les salaires). Ce clivage peut entraîner de grandes répercussions sur les relations sociales dans et entre les communautés.

Parce que l'évaluation des répercussions sociales traite de tous les changements pouvant résulter de l'exploitation minière, cela peut paraître complexe pour les non-initiés et pourrait même les dépasser. Heureusement, il existe de nombreux outils, des études de cas et des experts sont disponibles pour aider les communautés à diriger une évaluation des répercussions sociales. Des documents de référence qui présentent les différentes étapes et les principes d'une évaluation des répercussions sociales sont disponibles.²⁰

Certaines répercussions risquent davantage de se produire à différents stades du cycle de vie du projet. Les prochains points traitent des éléments auxquels votre communauté doit réfléchir pendant l'évaluation des répercussions sociales.

Les répercussions durant l'exploration avancée

Pendant la période de l'exploration avancée, c'est souvent la perception des possibilités qui sont envisagées pour le futur qui entraîne des effets réels sur le terrain. Par exemple, les entreprises s'inscrivant dans une perspective d'exploitation minière se réjouissent à juste titre à l'idée des avantages économiques qui peuvent en découler. Toutefois, pour envisager de tirer pleinement avantage des possibilités d'entreprises et d'emploi, il est nécessaire de connaître :

- La probabilité que le projet se réalise (ce qui est toujours incertain pendant l'exploration avancée);
- La capacité actuelle de la main-d'œuvre et des entreprises autochtones de la communauté, ainsi que de la région, à se démarquer par rapport aux offres d'emploi et aux opportunités d'affaires quand elles se présentent;
- La façon de tirer le meilleur parti des perspectives grâce aux infrastructures stratégiques et aux programmes de formation.

Si une communauté ou une région investit excessivement dans les entreprises et dans les formations pendant l'étape de l'exploration avancée, elle expose son économie à d'autres effets négatifs si le projet ne se réalise pas. En même temps, tarder à concentrer les investissements stratégiques dans l'amélioration des ressources humaines et des immobilisations peut réduire la possibilité de « profiter » des avantages économiques au moment où ils se présentent. À ce stade de l'exploration avancée, une part importante de l'évaluation des répercussions sociales consiste à étudier attentivement la probabilité que le projet se réalise, à l'exprimer clairement à la population, à effectuer la planification en conséquence et à ne pas mettre tous les œufs dans le même panier en matière de développement économique.

Les répercussions durant la construction

La construction est la phase la plus intensive, en matière d'investissements et d'emplois, du développement d'un projet minier. Dans de nombreux cas, l'effectif des travailleurs de la construction est plus élevé que l'effectif prévu pour l'exploitation, et les coûts de réalisation du projet peuvent varier de 200 millions \$ à 1 milliard \$. Tous ces fonds et ces emplois se répartissent sur une courte période de deux à cinq ans, ce qui peut avoir une grande incidence sur les communautés en termes de résultats sociaux.

Pour la majorité des communautés autochtones, il n'y a tout simplement pas assez d'ouvriers qualifiés disponibles pour répondre aux besoins de la construction, mis à part certains corps de métiers. Par conséquent, il y aura sans doute dans la région un afflux de travailleurs de l'extérieur, en majorité des hommes. Dans le passé, ceci a entraîné de nombreuses



À ce stade de l'exploration avancée, une part importante de l'évaluation des répercussions sociales consiste à étudier attentivement la probabilité que le projet se réalise, à l'exprimer clairement à la population, à effectuer la planification en conséquence et à ne pas mettre tous les œufs dans le même panier en matière de développement économique.

conséquences néfastes sur les communautés autochtones – ce qui inclut un plus grand accès aux drogues et à l'alcool, l'augmentation de la circulation routière et de la possibilité de répercussions sur la sécurité publique, des changements démographiques donc de dynamique socioculturelle, ainsi que l'augmentation des maladies sexuellement transmissibles, parmi tant d'autres changements négatifs. À présent, on remédie souvent à cette situation en utilisant un système de camp « fermé » dans lequel les travailleurs de l'extérieur n'ont que peu ou pas de contacts avec les communautés autochtones. Ce système ne règle cependant pas toutes les conséquences potentiellement néfastes. Le système de camp fermé oblige également les membres de la communauté travaillant pendant la construction à vivre pendant de longues périodes dans des camps de travail industriel, où la culture du colonisateur est dominante. Cette expérience peut conduire à l'isolement et entraîner des répercussions tant sur les travailleurs et sur leur recrutement, que sur leur maintien en emploi et sur leurs possibilités d'avancement, de même que sur leurs interactions sociales lorsqu'ils seront de retour à la maison.

Heureusement, il existe de nombreuses stratégies qui permettent de réduire les effets de ce qu'on appelle le « fly-in/fly-out » sur les travailleurs autochtones²¹ Par exemple, les menus intégrant de la nourriture sauvage, les séances de sensibilisation interculturelle, la visite des aînés ou de la famille sur le lieu de travail, les possibilités en ce qui concerne la vidéoconférence avec les familles, et les services d'aide psychosociale sur le lieu de travail et dans la communauté pour les membres de la famille, peuvent tous réduire les conséquences néfastes des longs déplacements entre le travail et la maison. Pour les communautés autochtones, la véritable question est : « quelles sont les stratégies qui fonctionnent pour notre population? » et « de quelle façon pouvons-nous demander la mise en œuvre de ces stratégies de migration dans le cadre du projet? »

Les répercussions durant l'exploitation

Pendant l'exploitation, bon nombre des mêmes répercussions sociales peuvent persister. Même si le marché du travail est plus limité qu'en période de construction, il demeure considérable et peut être la plus importante source d'emplois et d'affaires dans la communauté et la région. De nombreux effets bénéfiques peuvent être déterminés et prévus. Toutefois, les communautés doivent surtout se préparer en vue des répercussions sociales, économiques et culturelles néfastes qui accompagnent la croissance de l'activité économique. Par exemple, une conséquence typique des projets miniers sur les communautés autochtones concerne la perte d'employés essentiels pour les infrastructures communautaires, ou autres, au profit des emplois mieux rémunérés de la mine. Ceci peut conduire à diminuer le niveau de fonctionnement des infrastructures sociales et matérielles de la communauté si d'autres membres ne sont pas formés pour prendre la relève. Même si l'on ne peut blâmer la société minière pour cette raison, il faut bien évaluer l'éventualité d'un tel « exode des cerveaux » dès le départ et mettre en place un plan d'intervention s'il se produit.

L'afflux de travailleurs de l'extérieur, en majorité des hommes, a entraîné dans le passé de nombreuses conséquences néfastes sur les communautés autochtones. À présent, on remédie souvent à cette situation en utilisant un système de camp « fermé ». Mais ces deux questions nécessitent des stratégies pour éviter les répercussions négatives sur les travailleurs autochtones et sur leurs familles.

Les répercussions durant la fermeture

L'étape de la fermeture peut entraîner une diminution rapide des emplois rémunérateurs pour les membres de la communauté dès que cesse l'exploitation de la mine. Le chômage élevé peut amener une détresse économique qui touche les individus à travers les familles et la communauté dans son ensemble – alors que les revenus disponibles diminuent, de même que les activités économiques. Des changements sociaux surviennent également, la répartition du travail entre les sexes se modifie. Par exemple, les femmes ont tendance à être le principal soutien de famille après la fermeture. Cet aspect peut entraîner des tensions sociales susceptibles d'aboutir à une augmentation de la violence conjugale et de l'éclatement des familles.

Toutefois, il n'est vraiment pas nécessaire d'en arriver là. Les communautés doivent travailler avec les gouvernements et les entrepreneurs en vue de reconnaître qu'une exploitation minière atteint inévitablement un moment de fermeture.²² Planifier la transition, après l'exploitation minière, vers une économie qui optimise l'utilisation des compétences disponibles et entraîne un minimum d'effets de « récession » après le « boom » minier, relève de la responsabilité de tous.

L'atténuation des répercussions

Un examen complémentaire du type de mesures pouvant être utilisées pour atténuer les répercussions sociales est proposé à la fin de la section 4 de cette trousse.

En tant que partie du processus d'atténuation des répercussions, les données contenues dans l'évaluation des répercussions sociales de la communauté peuvent servir à :

- Informer les négociateurs au sujet des désirs, des aspirations et des préoccupations de la communauté;
- Comprendre les points faibles des organismes de la communauté sur le plan organisationnel et planifier leur évitement, de même que cerner les atouts et les mettre à profit;
- Renseigner un large éventail de membres de la communauté sur le processus de négociation, les possibilités d'une entente négociée et le calendrier des négociations;
- Élaborer des positions de négociation sur les sujets clés. Par exemple, le tableau 3.2 fournit des exemples de préoccupations soulevées dans une ERS dirigée par une communauté, de même que les mécanismes utilisés pour répondre à ces préoccupations dans l'ERA.

Tableau 3.2 : Les préoccupations et les aspirations de la communauté dans le cadre de l'entente Hope Vale/Cape Flattery Silica Mines(CFSM) en Australie

La population a exprimé des préoccupations au sujet de l'accès aux baux miniers, de la gestion de l'environnement, de l'hébergement et des aménagements pour les visiteurs, de l'administration de la communauté, et de la santé des travailleurs. L'entente contient des dispositions pour régler chacun de ces éléments. Voici deux exemples :

Préoccupations et aspirations de la population de Hope Vale	Dispositions de l'entente Hope Vale/CFSM
PAIEMENTS DES REDEVANCES	
<p>La population a vu plusieurs problèmes en ce qui concerne le 3 p. cent payé sur les redevances par l'entreprise :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les versements seraient peu élevés; • Ils se basaient sur les profits et si l'entreprise ne faisait aucun profit visible, Hope Vale ne recevait pas de fonds du tout; • Les versements seraient effectués auprès d'un regroupement autochtone important à Brisbane, imposant de longs délais avant que les fonds ne parviennent à la communauté. 	<p>L'entente prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des paiements beaucoup plus élevés; • Le montant est calculé selon la valeur du minéral et non selon les profits; • La plupart des paiements sur les redevances sont versés directement à la communauté.
EMPLOI ET FORMATION	
<p>Les résidents et les travailleurs de la mine de la communauté de Hope Vale avaient des préoccupations à propos de l'emploi et de la formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'embauche préférentielle à la mine; • Le recrutement limité aux travaux d'extraction ou de concentration; • L'accès à l'éducation et à la formation; • Les procédures de promotion. 	<p>En vertu de l'entente :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La préférence a été accordée à la population de Hope Vale; • Les programmes de formation visaient tous les postes pouvant être occupés; • Des bourses d'étude et d'apprentissage ont été offertes; • Un processus officiel de promotion a été élaboré.
Source : tiré d'O'Faircheallaigh, 1999, p. 71.	

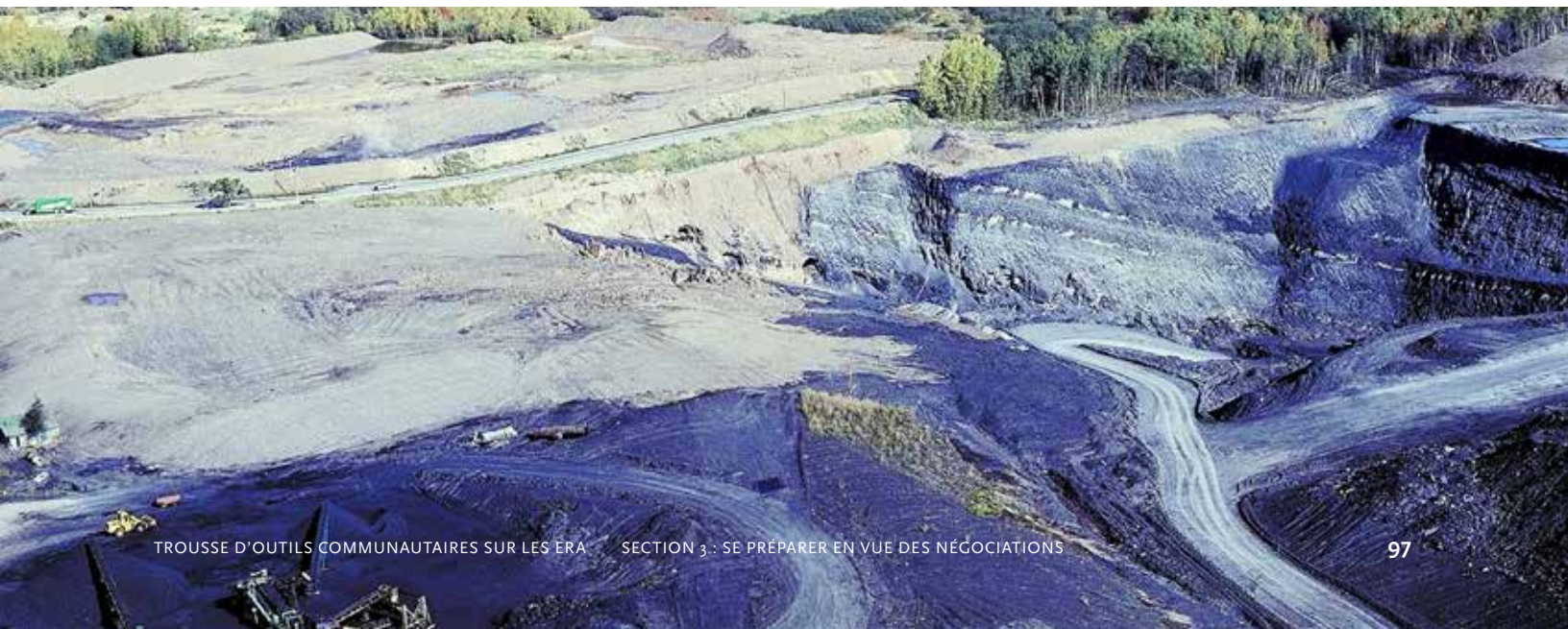
Voici d'autres exemples d'études réalisées par les communautés.

- Dans le cas de la baie Voisey, la nation innue a embauché un coordinateur qui a utilisé les méthodes de la recherche-action²³ pour examiner les conditions de référence sur le plan social, économique et culturel des communautés. De jeunes chercheurs innus, accompagnés d'un professeur de sociologie, ont travaillé à réaliser une synthèse exposant les connaissances innues, les conditions de référence socioéconomiques et un documentaire vidéo sur les conditions vécues dans les communautés, comme perçues par les Innus.²⁴
- En revanche, pour le même projet, l'Association des Inuit du Labrador a formé un comité, composé d'experts inuits qui connaissaient bien la région, et le comité a réglé certaines questions importantes, débattant des effets du projet jusqu'à l'obtention d'un consensus.²⁵
- Dans un cas en Australie, une ERS, réalisée pour aider à préparer la négociation d'une nouvelle entente relative à une exploitation déjà en place, impliquait des rencontres avec différents groupes spécifiques des communautés (p. ex. les conjointes des travailleurs de la mine, les travailleurs eux-mêmes, ainsi que les employés de la communauté responsables de la gestion du territoire et de la culture). Au total, des entrevues individuelles ont été effectuées avec une bonne moitié de la population adulte de la région. Les entrevues réalisées dans les communautés ont été utilisées pour obtenir des renseignements au sujet des préoccupations et des aspirations de la population vis-à-vis du projet et des répercussions qui existaient déjà à cause de ce développement. Associé à la recherche documentaire, en réponse aux questions soulevées par les membres des communautés, un rapport final a été publié, incluant le profil des communautés et des renseignements précis sur l'exploitation minière, une série de recommandations comprenant des stratégies concrètes pour répondre aux préoccupations et un programme de suivi pour l'évaluation et l'examen.²⁶

Il est important d'adopter une approche adéquate qui correspond aux désirs, aux priorités culturelles et aux valeurs de la communauté, plutôt que de suivre un modèle inconnu et inapproprié. Les différents groupes culturels présentent, sur le plan social, différents systèmes de collecte et d'échange d'information, ainsi que de prise de décisions, sur le plan sociopolitique, différents mécanismes précisant qui doit participer et à quel moment, et différentes priorités choisies parmi l'ensemble des composantes valorisées possibles du milieu humain et biophysique. Ces valeurs socioculturelles doivent figurer dans les évaluations effectuées par les communautés.

Dans un cas, une bonne moitié de la population a été consultée, et ces commentaires ont été complétés par une recherche documentaire. Un rapport final a été publié, incluant le profil des communautés et des renseignements précis sur l'exploitation, une série de recommandations comprenant des stratégies concrètes pour répondre aux préoccupations et un programme de suivi pour l'évaluation et l'examen.

Ceci n'est qu'un exemple. Il est important d'adopter une approche adéquate qui correspond à la communauté, plutôt que de suivre un exemple quelconque.





Développer une stratégie de communication

On n'insiste jamais assez sur l'importance de la communication entre l'équipe de négociation et la communauté. Il est essentiel de bien définir quand et comment la communauté sera consultée et quand les informations au sujet des négociations seront partagées.

Les stratégies de communication évoluent à mesure des différentes étapes du processus. Au début, les dirigeants de la communauté doivent fournir le plus de renseignements possible au sujet du projet envisagé et encourager la communauté à donner son avis. Cette consultation aide les négociateurs à comprendre les priorités et les aspirations de la communauté, de même qu'à développer le soutien et le mandat dont ils ont besoin pour négocier avec l'entrepreneur et les organismes gouvernementaux. Cette consultation peut être réalisée en même temps que les études socioéconomiques ou le travail de base dont nous avons parlé dans les pages précédentes.

Au cours des étapes ultérieures de la négociation, l'équipe de négociation doit informer la communauté pour lui donner des nouvelles de l'évolution des négociations. Également, à mesure que les informations deviennent disponibles, l'équipe veut partager l'information, prendre le pouls en ce qui concerne l'appui de la communauté et poursuivre un dialogue constant au sujet des préoccupations et des priorités de la communauté.

À mesure que les dispositions particulières sont négociées, l'équipe peut consulter et partager l'information avec des plus petits groupes de gens touchés. En raison des risques encourus par l'équipe de négociation si elle « montre son jeu », le flux d'information sera peut-être plus étroitement contrôlé à cette étape.

Voici des lignes directrices permettant d'élaborer une stratégie efficace en termes de communication.

- **CONSULTER LA COMMUNAUTÉ EN PREMIER.** La consultation interne doit d'abord avoir lieu avant de commencer une quelconque négociation avec l'entreprise.²⁸ Même si l'on en sait peu sur le projet proposé, il faut organiser une assemblée publique (ou un autre processus de consultation) le plus rapidement possible. D'entrée de jeu, la population doit pouvoir consulter les informations afin de prendre une décision éclairée, en utilisant les renseignements sur les répercussions de la mine et sur les droits détenus par la communauté,²⁹ en vue de donner son appui ou non au principe du projet. Trop souvent, les gens reçoivent l'information assez tard dans le processus et ne peuvent discuter que de la manière d'atténuer les répercussions.
- **CRÉER UNE STRATÉGIE DE CONSULTATION INCLUSIVE.** En communication, une première étape importante consiste à établir un processus de consultation inclusif. Voici les questions à poser : quel est le caractère de notre communauté? De quelle manière les éléments géographiques, ethniques ou l'étendue de la communauté sont-ils définis? Qui représente légitimement la communauté? Est-ce que des représentants sur le plan local suffisent ou est-il nécessaire d'atteindre davantage de groupes pour s'assurer que l'ensemble des personnes sont consultées?³⁰ La définition de « communauté » doit être suffisamment large pour favoriser l'équité et éviter les différends ultérieurs, résultant d'un manque d'effort sur le plan de l'intégration.³¹

*Maintenir une communication constante. La communication est essentielle, même quand il y a peu de choses à signaler. Les explications sur le manque de progrès dans les négociations peuvent s'avérer particulièrement importantes (voir *Veiller au bon déroulement* page 124).*

- **CONSULTER LA COMMUNAUTÉ LOIN DE L'ENTREPRISE.** Il est primordial de consulter la communauté en l'absence des représentants de la société minière, car leur présence peut changer la dynamique de la communauté – faisant hésiter les gens à exprimer ouvertement leurs préoccupations ou les empêchant de partager leurs idées sur les stratégies possibles, par exemple.

Si la présentation de l'entreprise est utile et opportune, la communauté devrait seulement écouter et poser des questions, puis se réunir à « huis clos » après, pour entendre, en premier lieu, la critique de l'information présentée par l'entreprise et ensuite soulever les préoccupations et les priorités, dans un environnement sécurisant, qui encourage à mettre cartes sur table.

La communauté doit être constamment avisée de l'importance de tenir les débats et les différends loin de l'entreprise (voir *La consultation et le partage d'information avec l'entreprise* page 100).

- **ANALYSER ET CRITIQUER L'INFORMATION PROVENANT DE L'ENTREPRISE.** Les informations provenant de l'entreprise peuvent être injustement tournées en faveur des intérêts miniers,³² et elles sont généralement formulées pour discuter des avantages de la mine ainsi que de la communauté, évitant le débat au sujet des répercussions. L'information provenant de l'entreprise doit toujours être accompagnée d'une analyse critique.
- **ENVISAGER PLUSIEURS MOYENS DE COMMUNICATION.** La consultation et le partage d'information auprès de la communauté peuvent nécessiter diverses stratégies de communication. On peut envisager les possibilités suivantes :
 - Tenir des assemblées publiques, ou des présentations et des discussions, à l'occasion des assemblées de la bande;
 - Effectuer des visites porte-à-porte dans le cas des personnes considérées comme les plus touchées, comme les trappeurs et les chasseurs exerçant leurs activités dans la zone envisagée, ou des membres importants de la communauté qui ne peuvent pas assister aux assemblées publiques;
 - Utiliser la radio, la télévision et les médias écrits pour propager les nouvelles, en rédigeant des éditoriaux, des lettres à l'éditeur, ou en achetant des espaces publicitaires;
 - Utiliser les réseaux de communication existants comme les listes de diffusion postales ou électroniques de la communauté;
 - Créer un site web ou utiliser les réseaux sociaux (comme Facebook), particulièrement auprès des générations plus jeunes;
 - Afficher les informations ou mettre en place de façon stratégique un panneau d'affichage.
- **ÊTRE CONCIS.** Alors que les acteurs importants, comme ceux de l'équipe de négociation, doivent examiner des centaines de pages de documentation, présenter trop d'informations peut submerger certains membres de la communauté, leur donnant l'impression d'être moins informés. Pour les documents primordiaux, envisagez des synthèses d'une page ou des aperçus, ou des « notes d'information », tout en rendant les renseignements complémentaires accessibles pour ceux qui le désirent. Évaluez comment l'utilisation d'un langage clair, en plusieurs langues, et l'utilisation de visuels peuvent augmenter les chances que l'information soit facilement assimilée.
- **UTILISER DES VISUELS.** Une image vaut mille mots. Utilisez des cartes, des photos, des graphiques, des organigrammes, des affiches, des vidéos ou des maquettes pour véhiculer les messages clés.



CONSEILS POUR RÉUSSIR LES ASSEMBLÉES PUBLIQUES

- Envisager une série d'assemblées (présentant toutes la même documentation et le même sujet) à différents moments, ainsi les gens ayant différents horaires de travail ou rendez-vous peuvent y assister;
- Planifier judicieusement les assemblées, pour ne pas entrer en compétition avec d'autres événements comme la saison des récoltes;
- À l'aide de journées « portes ouvertes », publier des cartes, des photos sur les murs;
- Choisir des lieux accessibles;
- Offrir des aires de jeux ou des services de garderie;
- Servir des collations et des rafraîchissements.

- **UTILISER DE BONS COMMUNICATEURS.** Fiez-vous aux enseignants au niveau local, aux agents de liaison, aux spécialistes en communication de l'équipe de négociation ou à des consultants pour réaliser des présentations publiques en utilisant les outils appropriés. Ces intervenants doivent être bien renseignés sur le projet afin de répondre aux questions d'ordre technique. Pour les documents imprimés, envisagez l'embauche (ou la formation) de graphistes, de rédacteurs ou de traducteurs, pour rendre les documents plus accessibles.

Déterminer qui peut influencer le processus (pour le meilleur ou pour le pire)

Il est sans doute important de définir de quelle manière certains sous-groupes de la communauté peuvent avoir une influence sur les négociations ou les relations. Parfois, des groupes importants doivent prendre part au processus aux moments opportuns, dans le but de pouvoir avancer sur certaines questions. Dans d'autres cas, des gens très agressifs, imbus d'eux-mêmes, exigeants ou contradictoires, qui peuvent « empoisonner » le processus, nécessitent d'être soigneusement contrôlés dans le cadre des négociations et de la consultation de la communauté.

La consultation et le partage d'information avec l'entreprise

Les attentes en ce qui a trait à la communication constante doivent être établies avec l'entreprise. Habituellement, cet aspect est abordé très tôt dans le processus, à l'aide d'un PE sur le protocole de communication convenu. Les règles définies dans le PE peuvent permettre d'éviter certaines situations où l'entreprise discute de façon individuelle avec des membres de la communauté, créant la possibilité de « diviser pour mieux régner » dans laquelle l'entreprise donne son appui aux membres de la communauté qui sont favorables au projet.

Le PE doit définir le type d'informations qui circuleront de la communauté vers l'entreprise ainsi que de l'entreprise vers la communauté, et la manière dont ces communications auront lieu. Il peut aussi prévoir les délais pour l'examen des documents, les instances dans lesquelles les informations sont accessibles au public et les paramètres du format de l'information, c'est-à-dire les langues, la longueur, les exigences en matière de langage clair, l'utilisation d'images, etc. Habituellement, le PE établit un point de contact unique, par exemple le secrétaire de l'équipe de négociation.

Au sein de la communauté, il est important de s'assurer que tous les membres de l'équipe et, en fait, tous les adultes de la communauté (dans la mesure du possible) connaissent le protocole. Une diffusion non autorisée ou inappropriée de l'information auprès de l'entreprise, par exemple au sujet des priorités de négociation de la communauté, peut sérieusement compromettre le pouvoir de négociation de la communauté. Personne ne devrait rencontrer le promoteur de façon individuelle. Tous les secteurs du gouvernement de la Première Nation, les entreprises et les autres entités doivent être informés et respecter le protocole de communication.²⁷ Le PE devrait être soumis à l'examen du public (p. ex. lors d'une assemblée publique) avant d'être finalisé et l'information sur son contenu devrait être diffusée à nouveau lorsqu'il est finalisé.

Certaines communautés ont développé des politiques en matière de consultation, des ententes d'exploration standard, et d'autres documents fixant des obligations contractuelles dans le cadre d'un avant-projet, lesquels sont partagés avec les entreprises avant que la communauté ne donne son consentement pour le début des travaux ou pour démarrer les négociations. Ces politiques (p. ex. la politique en matière d'exploration de Lutsel K'e ou la politique de consultation en matière de ressources des Tlingit de Taku River, disponible sur demande auprès de la Première Nation Tlingit de Taku River) exposent de manière claire et exhaustive les attentes immédiates de la communauté envers l'entrepreneur, à l'étape de l'engagement initial.



Impliquer les groupes vulnérables et importants (p. ex. les aînés, les femmes, les jeunes)

Les femmes, les jeunes et les aînés sont souvent considérés comme les groupes les plus susceptibles d'être exclus ou vulnérables. Par exemple, les jeunes, interrogés dans le cadre d'une étude rétrospective sur les négociations d'une ERA dans les T.N.-O., ont déclaré qu'ils se sentaient frustrés et déçus ne pas avoir été « pris en compte sérieusement lors de la prise de décision. »³³ et cela, en dépit du fait que les jeunes sont souvent mentionnés comme une des raisons principales de négocier de bons accords et de protéger le territoire. Parfois, les jeunes sont trop timides pour prendre la parole ou ont peur que les autres les « arrêtent de parler ». ³⁴

- Les dirigeants peuvent intégrer les jeunes en les rencontrant à l'école, en organisant des ateliers à des heures et dans des lieux qui leur conviennent, ou ils peuvent les inclure dans les équipes de négociations.
- Des femmes peuvent faire partie des équipes de négociation, ou les équipes peuvent organiser des réunions avec les femmes aux endroits où elles travaillent ou passent du temps, comme les écoles, les centres de santé, les refuges ou les organismes voués aux femmes.
- Les aînés peuvent être amenés à discuter ensemble fréquemment des questions qui les touchent ou qu'ils trouvent importantes pour toute la communauté. Il est capital de suivre le protocole avec les aînés pour demander permission et connaissances. Par exemple, dans la société crie, du tabac (souvent enveloppé dans un tissu en lin ou en coton blanc) est présenté à l'aîné pour montrer qu'on requiert ses connaissances.

La situation est particulière en ce qui concerne les aînés. Les aînés sont les membres les plus honorables des communautés autochtones, méritant respect et considération. Leurs paroles et leur sagesse sont très importantes pour la transmission des connaissances entre les générations. Malgré ce fait, leurs valeurs, expériences et perceptions peuvent ne pas se traduire dans le processus moderne de négociation et de planification parce qu'elles sont loin des négociations avec les entreprises et qu'il existe des obstacles linguistiques, des différences de compréhension de certains concepts ou une façon différente de gérer le temps.

Les questions souvent soulevées par les aînés peuvent inclure :

- Le maintien du lien avec le territoire, et avec les outils et les activités liés à la culture traditionnelle;
- Le manque de respect dans les relations des entreprises et du gouvernement, particulièrement à cause des mauvais traitements passés;
- Le maintien des droits issus de traités, du titre aborigène et des droits non cédés;
- Transmettre un territoire sain, des lieux particuliers, des animaux et des valeurs culturelles aux générations futures, aussi intacts que possible.

Les aînés sont les membres les plus honorables de la plupart des communautés autochtones, méritant respect et considération. Leurs paroles et leur sagesse sont très importantes pour la transmission des connaissances entre les générations. Malgré ce fait, leurs valeurs, expériences et perceptions peuvent ne pas se traduire dans le processus moderne de négociation et de planification.

Le partage d'information avec la communauté : déterminer quand et sur quels sujets



Dans de nombreux cas, le négociateur en chef peut représenter l'interlocuteur central qui parle aux gens, pendant les événements et chez eux, en ce qui concerne les principaux détails de l'entente. Si les gens ne parlent qu'à une personne dans la communauté, il est plus facile de l'identifier comme personne-ressource à qui tous peuvent adresser préoccupations ou besoins.

La consultation communautaire réalisée pendant l'étape des négociations est très différente de celle qui a lieu au début du processus, alors qu'il s'agit de vérifier si la communauté accepte le principe de la réalisation du projet. À cette étape, les négociateurs vont déterminer les priorités de la communauté et vérifier si les positions de négociation envisagées répondent à ces priorités.

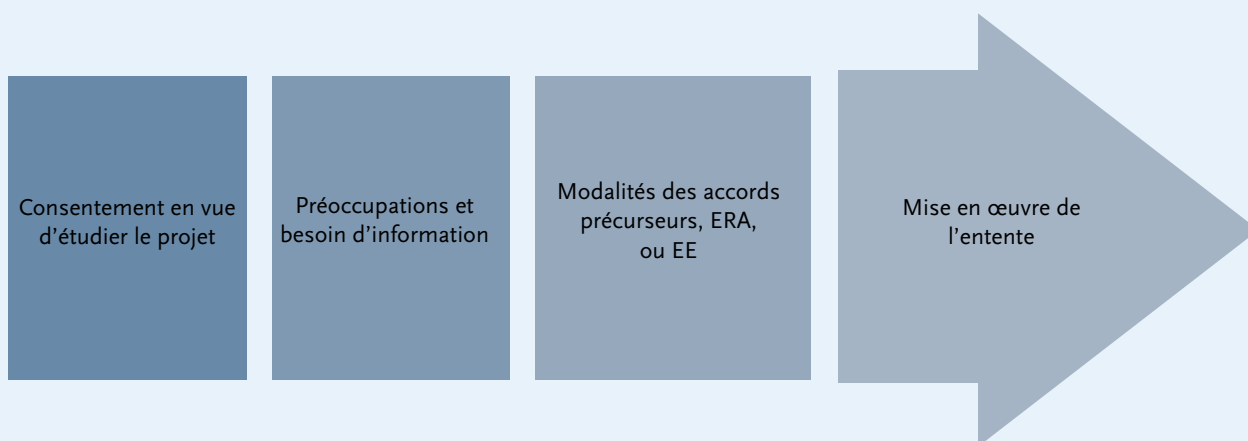
En raison des contraintes de temps et des limites imposées au financement, il est impossible de garder une interaction constante entre les communautés dans leur ensemble et les employés chargés du territoire, les négociateurs et les consultants.³⁵ Par conséquent, l'équipe de négociation doit se servir de façon stratégique de la participation de la communauté, ce qui montre l'importance de posséder un plan de consultation clair et précis. Ce plan doit être défini par l'équipe de négociation, mais une partie du travail peut avoir été entrepris avant si les intérêts de la communauté ont été recensés.

Dans de nombreux cas, le négociateur en chef peut représenter l'interlocuteur central qui parle aux gens, pendant les événements et chez eux, en ce qui concerne les principaux détails de l'entente. Si les gens ne parlent qu'à une personne dans la communauté, il est plus facile de l'identifier comme personne-ressource à qui tous peuvent adresser préoccupations ou besoins.

Maintenant, la question cruciale est : à quel moment et à quel sujet le partage d'information et l'implication de la communauté dans l'établissement ou la planification des priorités sont-ils pertinents? Il faut prendre des décisions sur l'ampleur de la consultation à chaque point de décision. Pour certaines décisions, il est capital de tenir une vaste consultation alors qu'à d'autres moments il peut être pertinent de la restreindre au cercle des conseillers.

Il faut procéder par étape pour évaluer le degré de consentement au projet, aux éléments du projet et à une entente négociée (voir figure 3.3). Le plan de participation communautaire doit définir les étapes déterminantes pour lesquelles il est nécessaire de faire part des progrès ou d'obtenir l'accord de la communauté. À chaque fois, l'équipe de négociation doit présenter clairement la question pour laquelle une décision est demandée, ce qui nécessite de donner les bonnes informations afin que cette décision soit prise dans les meilleures conditions.

Figure 3.3 : Une approche progressive en matière de communication



Pour évaluer le degré de consentement pendant le processus, l'équipe de négociation doit :

- **OBTENIR LE CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ** pour étudier le projet (voir section 2), lequel requiert que la communauté examine la question visant à déterminer si elle donne son appui au principe de la négociation d'une entente (et ultimement d'un projet de développement). L'équipe doit fournir des informations sur les droits de la communauté et sur les répercussions de l'exploitation minière. Si l'on obtient le consensus pour étudier le projet, l'équipe de négociation aura le feu vert pour entreprendre les négociations.
- **CONNAÎTRE LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS ET LES BESOINS EN INFORMATION**, ce qui demande que la communauté exprime toutes les idées au sujet des répercussions possibles. La communauté aura besoin de renseignements sur les effets potentiels, et peut-être aussi d'études de cas portant sur des sites miniers semblables. Par exemple, alors qu'ils se préparaient pour les négociations et l'EE dans le cadre du projet Tulsequah Chief en C.-B., les Tlingit ont préparé un document intitulé : *Qu'avons-nous besoin de savoir?*, qui exposait les informations nécessaires à la communauté pour prendre une décision quant au projet.³⁶ Ce document se basait sur les consultations communautaires, de même que sur l'examen des documents fournis par l'entreprise. Le document de travail évaluait les ressources de la communauté, et demandait ensuite des renseignements au sujet des répercussions sur la communauté et des effets sur les espèces sauvages, des populations fauniques, des plans relatifs aux routes et aux voies d'eau, et de la mine elle-même (entre autres sujets).
- **VÉRIFIER QUE LES BONNES QUESTIONS SONT SUR LA TABLE** lorsqu'il s'agit de négocier le PE et de déterminer les points forts et les points faibles de la communauté. L'équipe de négociation doit informer la communauté en ce qui concerne les positions de négociation et les sujets couverts par les accords précurseurs, les négociations relatives à l'ERA ou les instances chargées de l'EE. Les membres de la communauté doivent connaître la nature de ce qui est négocié et les conséquences de l'entente sur la communauté. Ils auront besoin de résumés ainsi que d'exposés sur le PE et sur les enjeux. Les consultations sur l(es) entente(s) peuvent s'avérer nécessaires à de nombreux moments, sur des sujets variés, et à différentes étapes des négociations.

Le consentement peut être obtenu par le biais d'une décision du conseil de bande, une décision du gouvernement (p. ex. dans le contexte de l'autonomie gouvernementale), par un groupe ou des aînés ayant établi un consensus et par la ratification ou le vote de la communauté.



Suivi et réponses aux préoccupations de la communauté



Avec le temps et de nouvelles informations, les membres de la communauté peuvent changer d'opinion sur questions clés. Les dirigeants et les négociateurs peuvent prendre le pouls des communautés de façon continue au sujet des questions clés.

Parfois, les préoccupations de la communauté ont été soigneusement consignées dans un dossier (ou « registre ») pouvant servir à déterminer les principaux sujets de désaccord, d'inquiétude et les éléments de l'entente.³⁷ Avec le temps et de nouvelles informations, les membres de la communauté peuvent changer d'opinion sur les questions clés. Les dirigeants et les négociateurs peuvent prendre le pouls des communautés de façon continue au sujet des questions clés. Les notes d'information sur toutes les assemblées ayant lieu dans la communauté permettent d'effectuer le suivi des sujets et des préoccupations dans le temps. Pour le bien de l'unité et pour maximiser le pouvoir de négociation de la communauté, il est important que ces questions et préoccupations ne soient pas rendues publiques sans le consentement de la communauté.

Ce registre des sujets internes à la communauté ne doit pas être confondu avec les registres de participation et de consultation compilés par les promoteurs, et souvent requis par les organismes d'évaluation environnementale. Le promoteur est tenu de soumettre un résumé de chaque consultation tenue sur le plan local, y compris les noms et les signatures des participants, les sujets abordés, la date et la durée. Les organismes de réglementation utilisent ces registres pour s'assurer que la consultation a été suffisante.



Évaluer et renforcer la position de négociation

Il faut procéder à une auto-évaluation pour déterminer les points forts et les points faibles qui contribuent au pouvoir global de négociation de la communauté par rapport au promoteur. Des stratégies doivent être mises en place pour maintenir les points forts créant des leviers de négociation et pour renforcer les aspects constituant actuellement des points faibles.

Ensemble, l'équipe de négociation peut évaluer le pouvoir de négociation en se posant quelques questions. Les membres de l'équipe doivent être prêts à exprimer franchement leurs points de vue si le but de cet exercice est d'avancer le travail. Ils doivent aussi pouvoir aborder des sujets sensibles sans avoir peur des répercussions. Par exemple, s'il y a, dans la communauté, un conflit qui pourrait affaiblir la position de négociation, les gens doivent pouvoir en parler ainsi que de la façon de le régler dans le cadre des négociations. Cette discussion sur le plan interne aide à dégager un consensus et à parvenir à un accord sur les objectifs possibles et les stratégies de la négociation.

Il convient d'abord d'évaluer si la communauté est bien préparée. À un autre niveau, il est nécessaire que l'équipe étudie attentivement les aspects du projet affaiblissant ou renforçant le pouvoir de négociation (voir le tableau 3.3).

Il faut procéder à une auto-évaluation pour déterminer les points forts et les points faibles qui contribuent au pouvoir global de négociation de la communauté par rapport au promoteur. Des stratégies doivent être mises en place pour maintenir les points forts, créant des leviers de négociation, et pour renforcer les aspects constituant actuellement des points faibles.

Tableau 3.3 : Forces et faiblesses du pouvoir de négociation

Question	Oui	Non
La communauté est-elle bien préparée pour les négociations?	Signer un PE et accélérer la mise en œuvre des négociations avec l'entrepreneur.	Développer rapidement des stratégies : pour empêcher l'entreprise de presser les négociations, pour accélérer les évaluations de référence, avancer les travaux de préparation de la communauté, y compris l'élaboration de la position de négociation.
La communauté est-elle unie sur le principe du projet et de l'entente?	Une stratégie de communication continue doit être mise en place pour aider à maintenir l'unité.	Il faut accorder du temps et mettre un processus en place pour permettre à la communauté de concilier ses différends avant d'entrer dans le processus de négociation. Le meilleur moment pour commencer les négociations s'avère le moment où la communauté dispose elle-même d'une position unifiée lui donnant un pouvoir maximum de négociation.

La majorité du temps, les réponses vont d'une extrémité à l'autre du spectre des faiblesses et des forces, et peuvent dépendre de divers facteurs, plutôt que d'un facteur unique. Par exemple, le pouvoir de négociation peut sembler relativement faible si l'on tient uniquement compte du fait que le projet envisagé est situé loin de la communauté autochtone la plus proche (p. ex. 200 km), de sorte qu'il est difficile de faire valoir que la communauté possède des intérêts majeurs et est touchée par le projet. Cependant, la situation pourrait être bien différente si la communauté est, dans la zone de développement proposée, le principal utilisateur du territoire pour l'exploitation traditionnelle des ressources, si elle possède des droits issus de traités désignant spécialement cette zone comme un territoire traditionnel, si aucune autre communauté n'est plus près, si le groupe a déposé une revendication territoriale relative à ce territoire (ou encore mieux, si



un règlement sur les revendications territoriales a été conclu), et si les études archéologiques démontrent l'utilisation de cette région par le groupe depuis la préhistoire.

Voici des questions permettant d'évaluer la force du pouvoir de négociation de la communauté :

- La communauté est-elle située près du site? Le site est-il situé sur un territoire traditionnel?
- Est-ce que la communauté exerce un contrôle sur l'accès au site? (Un avis juridique pourrait être nécessaire en la matière).
- Le projet entraîne-t-il des conséquences néfastes sur la population, sur les territoires, sur les intérêts ou sur les droits?
- La communauté est-elle unie sur le principe du projet et de l'entente?
- La communauté dispose-t-elle de conseillers juridiques et techniques expérimentés? Quels sont les préparatifs (juridiques et techniques), entrepris par l'équipe et la communauté, en vue de se préparer et de conduire les négociations, qui peuvent influencer la réussite?
- Y a-t-il un besoin apparent de connaissances traditionnelles ou pour des renseignements sur l'utilisation du territoire dans le processus d'évaluation environnementale ou dans le processus d'approbation de la Couronne?
- Existe-t-il une disposition exigeant une ERA dans un règlement sur les revendications territoriales?
- Le titre aborigène, les droits ancestraux et les intérêts ont-ils été cédés?
- Est-ce que la Couronne soutient la signature d'une entente officielle avec le promoteur avant d'approuver le projet?
- Existe-t-il, pour l'entrepreneur ou pour l'organisme de réglementation, une obligation statutaire, ou une obligation en vertu de la common law, de consulter les Autochtones et d'accommoder leurs intérêts?
- La communauté et l'équipe de négociation comprennent-elles clairement le projet et sa portée?
- Disposons-nous des fonds pour réaliser ce travail? La capacité de financer les processus de recherche et de négociation de l'entrepreneur, ainsi que des autres bailleurs de fonds, a sans doute une influence sur la préparation.
- Le promoteur a-t-il la capacité financière nécessaire pour financer les programmes et les processus?
- Le promoteur démontre-t-il une bonne volonté en négociant de façon équitable et en mettant les ententes en application?
- Quelles sont les autres parties prenantes susceptibles de négocier avec l'entreprise? Quelle sera probablement leur approche? Quels sont les avantages et les inconvénients liés au fait d'être en contact avec elles? De quelle façon leurs droits et intérêts produisent-ils des effets sur la communauté? Quels liens existe-t-il entre elles, et avec l'entreprise? Quel rôle exercent-elles dans l'évaluation des projets?
- De quels pouvoirs le gouvernement dispose-t-il, quand et comment les utilisera-t-il?
- De quels pouvoirs l'entreprise dispose-t-elle, quand et comment les utilisera-t-elle?
- De quels pouvoirs la communauté dispose-t-elle, quand et comment les utilisera-t-elle?
- Quelles sont les contraintes de temps? Quels sont les éléments qui les créent? Peuvent-elles être changées? Peuvent-elles se transformer en avantages pour la communauté?

Renforcer la position de négociation de la communauté

Deux facteurs clés déterminent la mesure dans laquelle les Autochtones peuvent maximiser leur position de négociation dans le but de tirer avantage des négociations.

Le premier est le pouvoir inhérent de négociation dont ils disposent, la « monnaie d'échange » établie et largement influencée par le statut du territoire concerné, le contexte juridique dans lequel les projets sont développés et la nature particulière du projet.

Le second facteur représente la mesure dans laquelle les communautés autochtones mobilisent le pouvoir de négociation qu'elles possèdent et profitent des occasions de le renforcer.³⁸ Par exemple, même les communautés qui ne disposent pas de levier juridique de négociation peuvent augmenter leur pouvoir de négociation, en démontrant une unité solide, des objectifs précis et une approche par étapes pour s'entretenir avec le promoteur (p. ex. les actions directes, les alliances stratégiques avec d'autres groupes autochtones ou des ONG, et l'utilisation des médias).

Pour renforcer le pouvoir de négociation de la communauté, l'équipe doit considérer toutes les composantes du pouvoir de négociation et déterminer celles que la communauté contrôle.

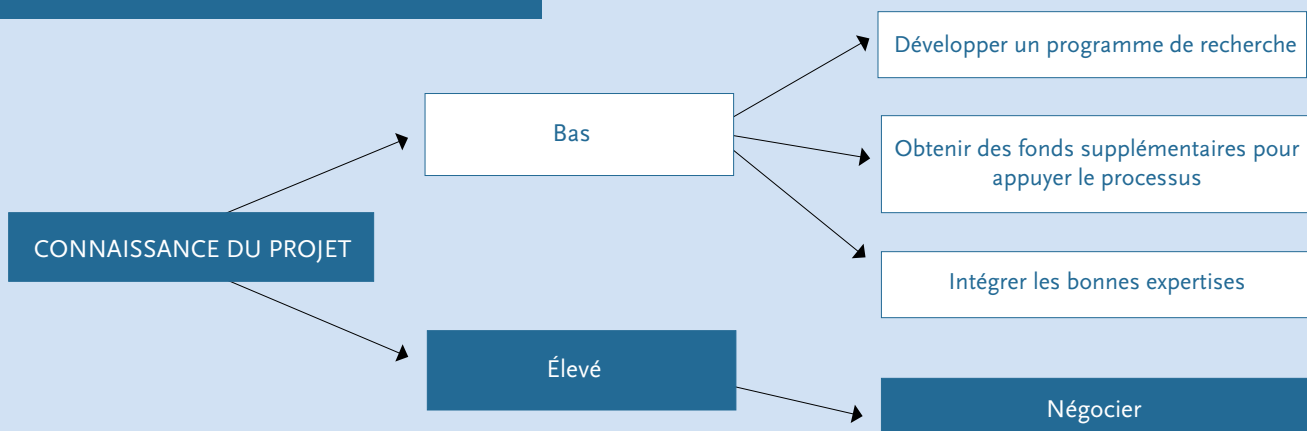
Certains éléments ne peuvent être influencés. Donc la première étape consiste à déterminer ce qui peut ou non être influencé. Par exemple, dans le cas où la communauté n'est pas bien préparée aux négociations, la question devient : qu'est-ce qui doit être fait pour être mieux préparé? Si le point faible réside dans le fait de ne pas avoir accès à des conseillers ou des avocats expérimentés : qu'est-ce qui doit être fait pour améliorer l'accès? Il pourrait être nécessaire de chercher des fonds supplémentaires, mais aussi de faire une recherche de techniciens adéquats. Cet axe de recherche est représenté par la figure 3.4.

Si la communauté et l'équipe n'ont pas une bonne compréhension du projet, il faut développer un programme de recherche pour combler ces lacunes. Par exemple, s'il y a peu d'information sur la manière dont l'entreprise traite les peuples autochtones, il faudra trouver l'information auprès des groupes autochtones vivant dans la région où se situent les autres projets de l'entreprise. Si l'entreprise n'a aucun lien avec les peuples autochtones dans le passé, il faut réviser toutes ses politiques en matière de responsabilité sociale des entreprises ou de participation des communautés. Les déclarations au sujet de son approche



Deux facteurs clés permettent de maximiser la position de négociation : le pouvoir inhérent au statut du territoire concerné et à son contexte juridique, et le pouvoir pouvant être obtenu grâce à une unité solide, des objectifs précis et une mobilisation, comme les actions directes, les alliances stratégiques avec d'autres groupes autochtones ou des ONG, et l'utilisation des médias.

Figure 3.4 : Modifier le pouvoir de négociation



ou de ses valeurs peuvent servir de leviers dans les négociations. Si les alliances avec les autres parties prenantes sont fragiles, du soutien peut être obtenu auprès de plus grands organismes (p. ex. l'Assemblée des Premières Nations, les groupes environnementalistes internationaux ou les groupes de défense des droits autochtones).

Si les jeunes, en particulier, ne s'engagent pas, on peut déterminer leurs intérêts. Par exemple, l'équipe de négociation peut élaborer un bulletin d'information destiné aux jeunes, qui souligne les questions importantes pour eux, ou les rejoindre sur les réseaux sociaux (comme Facebook), si c'est ce dans quoi ils sont susceptibles de s'engager, afin de connaître leurs préoccupations et de les amener à participer au processus (voir *Développer une stratégie de communication* page 98).

Certains points faibles dans la position de négociation ne pourront être modifiés. Par exemple, la date non négociable des élections de la communauté peut approcher, créant une incertitude politique. Il importe d'être conscient de cette fragilité potentielle et de gérer les négociations le mieux possible pour éviter les pièges qui y sont associés.

On dispose de deux stratégies pour gérer les points faibles.

- La première consiste à cacher les faiblesses à l'autre partie. Par exemple, un protocole de communication signé avec l'entreprise peut permettre à la communauté de garder les informations relatives aux points faibles confidentielles.
- La seconde consiste à mettre en place des mécanismes afin de corriger les faiblesses. Par exemple, si une certaine vulnérabilité existe en raison de la dépendance vis-à-vis du financement provenant de l'entreprise ou du gouvernement, établissez un fonds de prévoyance ou d'urgence, et reprenez une proportion des sommes octroyées, ainsi, si le financement n'est pas renouvelé à hauteur des attentes, des fonds sont en place pour la communauté.

En général, les forces dont les communautés disposent sont :

- Les aînés représentent une force clé, mais ils peuvent être peu nombreux et certains sont peut-être aux prises avec des problèmes de santé. Afin de les intégrer au processus comme force de négociation, il faut soigneusement préserver l'implication des aînés, en s'assurant qu'ils sont toujours informés, mais qu'ils n'ont pas à participer activement à toutes les étapes du processus, ou à être présents à toutes les réunions, ainsi, ils ne participent pas à chaque petite bataille. Il faut conserver l'énergie des aînés en vue des moments déterminants du processus, ou pour des assemblées, ou des audiences, importantes.
- Il existe souvent des connaissances traditionnelles et orales en ce qui a trait à la zone ou à la région. Ce sont des éléments auxquels l'entreprise n'a pas accès et dont elle n'a pas connaissance. La communauté détient toute l'information au sujet de cette région, elle peut donc contrôler rigoureusement l'accès à l'information et décider quand l'utiliser, par exemple lors des audiences publiques.
- Lorsqu'il est probable que le projet entraîne des effets importants sur les droits ancestraux, la politique de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement constitue une source de force. Une stratégie consiste à connaître la position de la Couronne, et ensuite, à définir les exigences relatives à la consultation et à l'accommodement, puis à les présenter à l'entreprise, plutôt que d'attendre les solutions apportées par l'entreprise ou le gouvernement.

Les aînés représentent une force clé, mais ils peuvent être peu nombreux et certains sont peut-être aux prises avec des problèmes de santé. Afin de les intégrer au processus comme force de négociation, il faut soigneusement préserver l'implication des aînés, en s'assurant qu'ils sont toujours informés, mais qu'ils n'ont pas à participer activement à toutes les étapes du processus, ou à être présents à toutes les réunions.

Déterminer les objectifs et élaborer une position de négociation solide

Voici des questions à poser pour se positionner dans la négociation :

- Où voulons-nous être?
- Comment ce projet peut-il nous aider à nous y rendre, compte tenu de ce que nous savons à son sujet?
- Quels sont les éléments que nous tentons de protéger de tout dommage? (p. ex. Quelles sont les choses auxquelles nous ne voulons pas renoncer?)
- Quels types d'avantages sont les plus importants pour nous? Pourquoi?
- Quel genre de processus pour la prise de décision, de consultation et de gouvernance pourrait être nécessaire pour nous permettre d'arriver là où nous voulons être?
- De manière réaliste, qu'est-ce qui peut être accompli, compte tenu de ce que nous savons de notre pouvoir de négociation?
- Compte tenu de ce que nous savons, comment une ERA peut-elle nous permettre de poursuivre les objectifs de la communauté?
- La question finale : quelle position devons-nous prendre face à l'entreprise pour parvenir à réaliser tout cela?

L'équipe de négociation doit établir des liens entre les informations concernant les besoins fondamentaux de la communauté ainsi que les conditions de référence et la position de négociation, par exemple :

- Pendant les négociations de la mine de diamants EKATI, la Première Nation des Dénés Yellowknives dans les T.N.-O. a tenu des assemblées communautaires pour établir les principales préoccupations et priorités dans la région. Lors de ces assemblées communautaires, 76 préoccupations ont été relevées puis classées par ordre de priorité. Les négociateurs ont utilisé ces préoccupations pour définir leurs objectifs.
- La Nation Tłı̨chǫ dans les T.N.-O. a pris une approche différente pour chaque entente qu'elle a négociée avec les trois différentes mines de diamants dans la région, selon les priorités de la communauté. Par exemple, dans le cadre des négociations de la seconde entente, les entreprises ont été définies comme priorité absolue lors des activités de sensibilisation, et cette priorité représentait le principal objectif dans la négociation de l'entente. Pour la troisième entente, l'accent portait entièrement sur l'économie traditionnelle, donc les négociateurs se sont principalement concentrés sur l'obtention de fonds pour un programme pour les chasseurs/pêcheurs.

Parfois, le positionnement de la communauté est très clair et ne laisse aucune place aux compromis. Par exemple, si la communauté a décidé qu'elle n'accepte simplement pas l'exploitation minière, parce que celle-ci implique l'utilisation d'un certain lac pour évacuer les résidus miniers, ceci représente la seule position pouvant être amenée à la table. Dans d'autres domaines, des compromis sont nécessaires pour obtenir une entente. C'est souvent le cas pour les paiements. Dans ces circonstances, il est nécessaire d'afficher une position de négociation plus ambitieuse que les attentes. Cependant, il est important de ne pas présenter des demandes irréalistes, étant donné ce que l'on sait du projet. Cela pourrait amener l'entreprise à adopter une position rigide à l'égard d'une offre trop faible ou l'amener à quitter la table de négociation parce qu'elle pense qu'il est impossible de parvenir à un accord.

Dans certains domaines, des compromis sont nécessaires pour obtenir une entente. C'est souvent le cas pour les paiements. Dans ces circonstances, il est nécessaire d'afficher une position de négociation plus ambitieuse que les attentes. Cependant, il est important de ne pas présenter des demandes irréalistes, étant donné ce que l'on sait du projet.



Résumé de la section 3

- Constituer une ou des structures pour les négociations.
- Élaborer un plan de recherche stratégique à long terme et savoir dans quelle mesure les objectifs de la communauté s'y inscrivent.
- Décider quels types de données vous seront nécessaires à court, moyen et long terme.
- Établir un plan pour gérer, classer et conserver les données reçues.
- Décider qui aura accès aux données et comment la confidentialité sera maintenue.
- Donner des orientations claires aux consultants sur la façon dont vous souhaitez que l'information soit analysée, présentée et rapportée à l'équipe de négociation, ainsi qu'à la communauté.
- Élaborer un budget pour fonctionner. Chercher les fonds auprès des promoteurs du projet, des gouvernements ou des fondations.
- Définir les informations qui doivent être collectées, en utilisant comme point de départ le tableau 3.1 pages 74 à 77.
- Déterminer les conditions de référence de la communauté pour répondre aux besoins et pour tirer profit des ressources.
- Établir la manière dont l'information doit être diffusée.
- Désigner un seul point de contact.
- Ne jamais laisser une personne seule s'entretenir avec le promoteur pour discuter des enjeux. Toujours chercher une autre personne ou quelqu'un qui prend des notes.
- Évaluer et renforcer votre position de négociation.
- Établir des objectifs et élaborer une position de négociation solide.

Notes

- 1 O'Faircheallaigh, 2000.
- 2 Ibid, p. 7.
- 3 Ibid, p. 7.
- 4 Barsch et Bastien, 1998.
- 5 Boutillier, 2009.
- 6 Weitzner, 2006, p. 21.
- 7 Barsch et Bastien, 1998.
- 8 Négociateur innu, tiré d'une entrevue réalisée dans le cadre de cette trousse.
- 9 Barsch et Bastien, 1998.
- 10 GTTEEPN, 2004, p. 7.
- 11 Conférencier, dans Weitzner, 2006, p. 22.
- 12 Barsch et Bastien, 1998.
- 13 Il existe de nombreux logiciels gratuits offrant la possibilité de gérer des dossiers par un groupe d'utilisateurs.
- 14 O'Faircheallaigh, 1995b, p.9.
- 15 Voir : Innu Nation Task Force on Mining, 1996.
- 16 GTTEEPN, 2004, p. 21.
- 17 Nous utilisons le terme ERS comme une expression générale couvrant toutes les considérations sur le plan du bien-être social, économique et culturel, y compris l'exploitation des ressources fauniques, l'accès et le lien au territoire, et les ressources du patrimoine matériel. Ailleurs, il est probable que vous ayez rencontré les termes : évaluation des répercussions socioéconomiques, évaluation des répercussions culturelles, évaluation des répercussions sur les ressources patrimoniales, utilisés pour désigner ce type d'études.
- 18 Voir : GTTEEPN, 2004; OEREVM, 2007.
- 19 Pour des lignes directrices sur le plan socioéconomique, voir : OEREVM, 2007.
- 20 Par exemple OEREVM, 2007; GTTEEPN, 2004.
- 21 Par exemple Gibson, 2008; Storey, Shrimpton et Clark, 1989; Beach, Brereton et Cliff, 2003.
- 22 Deviner quand la mine va fermer s'avère vraiment une science inexacte dans la mesure où la durée de vie de la mine dépend d'une variété de facteurs géologiques et économiques. De plus, les communautés doivent être conscientes de la probabilité et des risques associés aux fermetures temporaires ou définitives. Les fermetures temporaires entraînent des effets de « prospérité – récession » semblables sur le plan social et économique.

- 23 La recherche-action ou recherche participative implique activement les communautés dans la détermination des questions, des méthodes et du processus de recherche, ainsi que de l'interprétation et de l'application des résultats. Un des principaux objectifs consiste à développer une capacité de recherche au niveau interne, s'assurer que le contexte local est intégré à l'étude et qu'une suite est donnée aux constats localement.
- 24 GTTEEPN, 2004, p. 10.
- 25 Ibid, p. 11.
- 26 O'Faircheallaigh, 1995a, p. 4.
- 27 GTTEEPN, 2006.
- 28 Henessey, 2007, p.2.
- 29 Bass et coll., 2003.
- 30 Ibid.
- 31 Sweeting et Clark, 2000, p. 51.
- 32 Bass et coll., 2003, p.34.
- 33 Weitzner, 2006, p. 13.
- 34 Ibid.
- 35 O'Faircheallaigh, 2000, p. 7.
- 36 GTTEEPN, 2004, p.7.
- 37 Groupe de travail, Innu Nation, 1995; Tlingit deTaku River, 1995.
- 38 O'Faircheallaigh, 1995b, p.1.



SECTION 4

Conduire les négociations et conclure des ententes

Les processus et les procédures de négociation.....	115
Identifier les options et les dispositions des ententes négociées	127
Les dispositions juridiques	127
Les enjeux et les dispositions de fond	136
Communication	138
Accès des Autochtones et du public aux concessions minières.....	139
Paiements miniers	140
Évaluation du seuil de tolérance au risque lié à un modèle financier..	147
Utilisation des paiements miniers	149
Emploi	152
Relations avec les syndicats	162
Développement des affaires	164
Accès et transfert des infrastructures et des installations	167
Gestion de l'environnement.....	168
Culture et patrimoine culturel	174
Indemnisation des chasseurs/pêcheurs et utilisation traditionnelle ..	176
Mesures sociales	177
Conclure des ententes qui reflètent les objectifs de la communauté	178
Retourner à la table de négociation	181
Signature et lancement de l'entente	182
Résumé de la section 4	183

Conduire les négociations et conclure des ententes

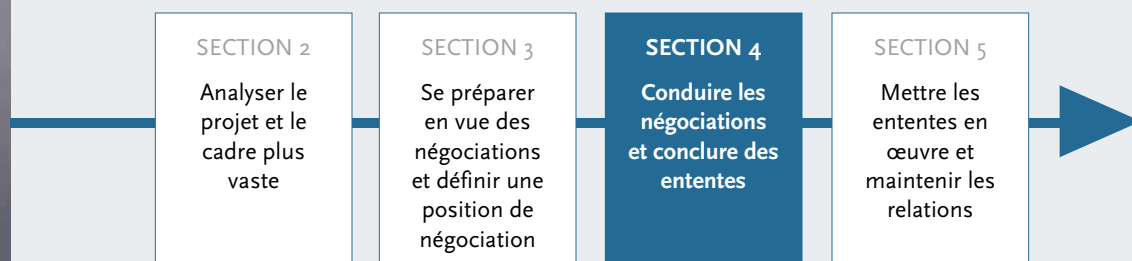
Les informations collectées et les décisions prises pendant le stade de préparation devraient servir durant la prochaine étape : conduire les négociations et créer des ententes.

Les informations collectées et les décisions prises pendant le stade de préparation devraient servir durant la prochaine étape : conduire les négociations et créer des ententes. La première partie de cette section examine les stratégies et les tactiques de négociation face à face. Elle traite aussi des questions concernant le calendrier, les instances de négociation, la façon de maintenir les négociations sur la bonne voie et les fonctions indispensables de soutien, comme la gestion du budget. Par exemple, comment garantir que tous les membres de l'équipe de négociation connaissent leurs fonctions, qu'ils accomplissent ce qu'ils doivent faire, et qu'une voie hiérarchique est en place pour obliger les gens à remplir leur rôle, le cas échéant? Comment gérer les ressources et s'assurer de ne pas être à court de fonds et donc affaiblir son pouvoir de négociation? La seconde partie aborde les nombreuses dispositions juridiques et significatives qui peuvent être contenues dans une entente. Cette partie ne présente pas des ententes modèles mais rassemble plutôt une variété d'idées et d'options provenant de la documentation et des ententes existantes. Aucune discussion ne peut couvrir toutes les questions de fond pouvant être incluses dans les ententes, nous nous sommes concentrés sur les sphères importantes qui tendent à constituer les principales préoccupations de la plupart des communautés autochtones. Enfin, la troisième partie aborde la conformité des ententes par rapport aux objectifs de la communauté, et leur finalisation.

Cette étape de la négociation peut vous permettre de :

- Gérer efficacement les processus et les procédures de négociation;
- Déterminer l'ensemble des questions et des possibilités en ce qui concerne les résultats négociés;
- Créer une entente qui reflète les objectifs de la communauté et qui protège ses intérêts.

Structure de la trousse





Les processus et les procédures de négociation

Pour que les négociations soient menées de bonne foi, il faut que les parties discutent ensemble, selon la manière qui a été convenue au début. L'entreprise doit démontrer qu'elle répond rapidement aux questions, de façon régulière et claire. Elle doit fournir l'ensemble des informations dont la communauté a besoin pour prendre une décision éclairée et donner assez de temps aux dirigeants pour qu'ils discutent des propositions et s'accordent sur les éléments, selon leur mode traditionnel.¹ Les communautés doivent aussi s'engager à négocier de bonne foi. Comme nous l'avons vu dans la section 2, si l'entreprise tente par tous les moyens possibles de procéder à la consultation, mais qu'elle est irritée par l'absence de réponse de la part de la communauté, la Couronne peut tout de même considérer que l'entreprise a consulté et accommodé la communauté, et donc délivrer les permis pour la réalisation du projet. Les négociations devraient donc être faites de bonne foi. Ce qui ne signifie pas qu'une négociation serrée ne peut avoir lieu.

Une négociation réussie est une négociation dans laquelle la population autochtone obtient ce qu'elle voulait réellement (ce qui rend la mise en œuvre si importante – voir section 5. Si l'entente ne fonctionne pas bien, les gens ne peuvent pas obtenir ce qu'ils veulent.) Dans la mesure où les groupes autochtones ne veulent pas tous les mêmes choses, des négociations réussies peuvent conduire à des ententes vraiment différentes.

Les négociations peuvent présenter des défis. Voici des exemples de défis :

- La communauté doit se familiariser rapidement avec un nombre volumineux d'informations techniques en un court laps de temps.
- Des personnes peuvent se sentir exclues parce qu'elles ne comprennent pas le langage technique qui est utilisé pour décrire le processus d'exploitation minière ainsi que ses répercussions éventuelles.
- Les gens n'ont sans doute pas la capacité d'étudier l'ensemble des sujets qui doivent être examinés.
- Les calendriers qui sont établis obligent souvent les gens à prendre des décisions et les personnes ont le sentiment de ne pas pouvoir changer les délais du processus de décision. En général, il existe une différence entre les délais dont la communauté a besoin pour prendre des décisions éclairées et le calendrier des entrepreneurs et des organismes de réglementation.
- Souvent, l'information est amenée sans permettre une décision éclairée, ainsi, lorsque l'entrepreneur effectue les consultations relatives au projet envisagé, il négocie sur la question du tonnage, mais pas sur le principe de savoir si le projet se réalisera ou non.

C'est en gardant ces défis à l'esprit, ainsi que le principe des négociations conduites de bonne foi, qu'on peut considérer les relations, les fonctions, les stratégies et les budgets de la négociation.

Si l'entreprise tente par tous les moyens possibles de procéder à la consultation, mais qu'elle est irritée par l'absence de réponse de la part de la communauté, la Couronne peut tout de même considérer que l'entreprise a consulté et accommodé la communauté, et donc délivrer les permis pour la réalisation du projet. Les négociations devraient donc être faites de bonne foi. Ce qui ne signifie pas qu'une négociation serrée ne peut avoir lieu.

Fonctions des conseillers et des négociateurs de la communauté

Les fonctions des conseillers évoluent au fur et à mesure des étapes du processus de négociation. Au début, les conseillers sont essentiels pour aider à réunir les fonds en vue des consultations et des négociations, en s'assurant que la communauté comprend ce qui se passe, en trouvant les expertises spécialisées et en fournissant des informations au sujet des autres ententes. Durant les négociations, les fonctions des conseillers sont de :

- Soutenir les dirigeants politiques et la communauté dans les échanges avec l'entreprise et le gouvernement;
- Organiser les négociations, par exemple en convoquant les réunions, en rédigeant les comptes rendus et en gérant la correspondance;
- Analyser attentivement les offres de l'entreprise;
- Faire des rapports concis aux négociateurs en ce qui concerne les offres, comparer ces offres à d'autres ententes, analyser dans quelle mesure ces offres répondent aux objectifs de la communauté, et élaborer des solutions de rechange à soumettre à l'entreprise;
- Assumer les négociations intenses avec l'entreprise lorsqu'il est préférable que les dirigeants autochtones ne le fassent pas;
- Aider à obtenir l'appui du gouvernement et des partis politiques;
- Aider à préparer l'après-entente, par exemple en participant à la mise en place de fiducies pour gérer les revenus.

Pendant les négociations, les fonctions des dirigeants et des membres de l'équipe de négociation de la communauté comprennent :

- Intervenir pour soutenir les employés et les négociateurs dans le cas où l'entreprise les attaque;
- Mener les négociations intenses lorsque c'est nécessaire;
- Parler avec les dirigeants de l'entreprise et du gouvernement;
- Se préparer pour la suite, une fois l'entente signée, par exemple en mettant en place des règles encadrant la gestion financière.

Après les négociations, les conseillers apportent leur aide relativement au suivi de la mise en œuvre de l'entente, afin de s'assurer que tout se passe comme prévu, et ils soutiennent les dirigeants ou les représentants des communautés au sein des comités de mise en œuvre, en intervenant si les choses ne se passent pas comme prévu (voir section 5).

Assumer les négociations intenses avec l'entreprise lorsqu'il est préférable que les dirigeants autochtones ne le fassent pas.

Gérer les réunions

Une part importante du travail impliqué par les négociations (certains pensent jusqu'à 80 p. cent) doit être réalisée avant d'arriver à la table. Une fois que les négociations sont commencées, tout dépend de la façon dont les négociateurs se comportent à la table, gèrent les offres, ainsi que de la manière dont ils dirigent la dynamique du groupe et analysent le comportement des parties en présence. On a beaucoup écrit sur la manière de gérer les négociations. Quelques conseils utiles sont présentés dans le tableau 4.1.

Tableau 4.1 : Conseils utiles pour gérer la négociation

À faire	À ne pas faire
Restez unis, sans égard aux sujets ou aux divisions qui peuvent naître des discussions ou de la dynamique de discussion. Montrez vos arguments et vos désaccords si nécessaire, mais faites-le à huis clos.	N'affichez jamais de division devant les autres parties. N'argumentez ou ne désapprouvez jamais quelqu'un faisant partie de votre équipe devant le gouvernement ou l'entreprise.
Démontrez toujours que vous respectez le protocole pendant les réunions. Par exemple, si vous serrez la main aux gens que vous respectez sur le plan culturel, faites-le avec l'ensemble des personnes présentes.	N'insultez jamais personne ou ne faites jamais fi de vos propres protocoles culturels durant la négociation.
Prenez le temps qu'il faut pour bien vous préparer et garder toutes les parties concernées informées. Tenez les autres parties au courant des progrès.	Ne laissez pas les autres parties vous presser. Les décisions hâtives s'avèrent souvent de mauvaises décisions.
Définissez un ordre du jour et respectez-le. Si des problèmes surgissent ou si vous pensez qu'il vaut mieux changer l'ordre du jour, prenez une pause et discutez-en.	Ne changez jamais de cap en cours de route et n'avancez pas sur un sujet sur lequel vous n'avez pas l'accord de l'équipe de négociation.
Entendez-vous sur qui parlera des questions (souvent le négociateur en chef) ou des sujets devant être discutés.	Ne laissez pas les personnes qui n'ont pas été informées, ou qui peuvent interrompre les discussions, prendre la parole.
Assurez-vous que les positions adoptées ont été bien réfléchies. Si l'entreprise apporte de tout nouveaux éléments à la table, ne réagissez pas tant que vous n'avez pas eu le temps de les étudier ensemble.	Ne discutez pas sur les idées ou les propositions à moitié réfléchies que l'entreprise avance. Dans le doute, posez plus de questions.
Assurez-vous que les propositions sont comprises, posez des questions si nécessaire, puis étudiez les propositions avec l'équipe de négociation à huis clos. Si quelqu'un ne comprend pas certains éléments ou ne se sent pas à l'aise, demandez une pause et discutez-en.	Ne répondez pas si l'entreprise ou le gouvernement déposent une offre sur la table, que vous la jugiez bonne ou mauvaise. Ne prenez aucune décision rapide sans consultation.
Soyez précis au sujet des fonctions occupées par les différentes personnes et soutenez les gens dans l'accomplissement du travail demandé.	S'il a été demandé à quelqu'un de jouer un rôle plus limité, ne l'amenez pas à argumenter.
Il peut être efficace de changer les fonctions des membres de l'équipe en cours de route.	Ne conservez pas en poste quelqu'un qui ne peut pas tenir ce rôle de façon efficace. Attribuez-lui un autre poste, ou retirez-le complètement de l'équipe.
Prenez des notes à chaque rencontre, et n'assistez pas seul aux réunions.	Ne laissez pas une personne s'entretenir seule avec l'entreprise.
Écoutez attentivement ce que les gens des autres parties expriment et observez-les consciencieusement.	Ne vous repliez pas parce que vous n'aimez pas ce que les gens disent.
Guettez tout désaccord chez les autres parties. Cela peut indiquer que l'entreprise ne sait pas ce qu'elle veut exactement, ce qui vous offre l'occasion d'orienter les négociateurs de l'entreprise dans une direction avantageuse pour la communauté.	N'ignorez pas leurs désaccords et ce que ces désaccords peuvent représenter pour votre position et votre stratégie de négociation.
Tenez une réunion pour faire un bilan après chaque séance de négociation. Faites ressortir tout ce que les gens ont observé durant la réunion. Même les petites choses sont importantes, donc assurez-vous d'exprimer toutes vos observations. Gardez le compte rendu des discussions. Réviser les comptes rendus de la dernière séance de négociation lors de la préparation de la prochaine séance.	Ne manquez pas les réunions pour faire le bilan ou n'en tenez pas du tout.

Définir l'ordre du jour de la négociation

De nombreux négociateurs déclarent que pour qu'une entente soit fructueuse pour la communauté, l'important est de rester proactif en toutes circonstances, et de démontrer une attitude offensive plutôt que défensive. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'élaborer l'ordre du jour et de définir l'ordre de priorité des sujets de la négociation. Si l'équipe de négociation de la communauté n'apporte pas les principaux enjeux de la population à la table, ou qu'elle ne définit pas l'ordre de priorité des questions, ce n'est pas l'entreprise qui va le faire.

On conseille fréquemment aux gens de traiter les enjeux pouvant être rapidement réglés dès le début. Agir ainsi peut permettre de développer une atmosphère positive et un esprit de coopération entre les équipes de négociation. Ce qui veut dire que les problèmes plus ardues seront sans doute plus faciles à traiter plus tard. Cette façon de faire peut présenter des pièges. Les gens peuvent croire de plus en plus qu'ils roulent à une vitesse de croisière et que tout est facile, ensuite, ils font réellement face aux questions difficiles et ils se sentent choqués. Une autre option consiste à commencer par des sujets faciles, à les traiter en détail, puis à introduire les principes concernant les questions difficiles, sans en discuter de façon détaillée. Par exemple, lorsqu'il devient clair que les deux parties sont sur la même longueur d'onde en ce qui concerne la formation, parce que la communauté veut favoriser les emplois et que l'entreprise a besoin de main-d'œuvre locale, cette question peut être réglée rapidement. Les questions financières représentent sans doute un des sujets les plus difficiles. Donc, pendant que vous vous mettez d'accord au sujet des emplois et de la formation, l'équipe de négociation peut commencer à parler d'argent par rapport à la structure des arrangements financiers, sans mentionner de chiffres en dollars. L'objectif est d'orienter la discussion à propos des options plutôt que d'énoncer une position particulière. Par exemple, on peut présenter à l'entreprise un document qui sonde trois approches différentes, sous forme de concepts, mais qui ne comprend aucun chiffre en dollars. Pendant que les négociateurs règlent en détail les éléments concernant les emplois et la formation, l'équipe peut développer une vision commune sur les questions entourant les structures financières, autrement dit, quand l'ordre du jour traite des questions financières, il y a eu suffisamment de débats, préparant le terrain à une entente.

Une autre possibilité consiste à débiter avec les sujets plus difficiles, mais l'expérience montre que, tant que les parties ne sont pas parvenues à un accord sur des questions importantes (mais pas « sensibles »), le degré de confiance n'est pas suffisant pour résoudre les sujets épineux de la négociation.

On peut aussi commencer par la négociation des principes relatifs à chaque sujet. Cette option peut demander de passer en revue un ensemble de principes proposés, qui

En abordant les sujets difficiles, il est conseillé de chercher un accord sur les principes plutôt que de commencer la discussion en mettant une proposition particulière sur la table. Par exemple, l'équipe de négociation peut commencer à parler d'argent par rapport à la structure des arrangements financiers, sans mentionner de montant en dollars. On peut présenter à l'entreprise un document qui sonde trois approches différentes, sous forme de concepts, mais qui ne comprend aucun chiffre en dollars.



permettent de s'assurer que les questions qui sont importantes pour la communauté sont prises en compte. Par exemple, un principe peut résider dans le fait que les deux parties partagent le même objectif en vue d'éviter les dommages sur le patrimoine culturel. Si vous obtenez un accord sur ce point, il existe une base pour des discussions plus approfondies sur les aspects particuliers du patrimoine culturel et sur les façons d'éviter les dommages.

Gérer les offres

L'équipe de négociation doit faire des offres et en recevoir. En règle générale, il est préférable que les propositions des peuples autochtones forment la base des négociations. Comme l'a déclaré un négociateur autochtone : « il faut tenir le crayon. » Cela permet de définir les sujets à l'ordre du jour des négociations et de s'assurer que la priorité est accordée aux questions importantes dans les négociations. Les entreprises vont très certainement avancer leurs sujets à la table, mais il vaut mieux que ceci advienne dans un cadre qui a été établi par la partie autochtone.

Pour les questions financières, il faut tirer la sonnette d'alarme si l'entreprise est la première à déposer une proposition sur la table. Elle peut commencer par une offre assez faible, ce qui signifie que la partie autochtone doit consentir beaucoup d'efforts pour éloigner l'entreprise de cette faible position. Même lorsque tout est fait pour que l'entreprise modifie considérablement son offre, celle-ci peut quand même demeurer non valable.

Si l'entreprise dépose une offre sur la table, plusieurs pistes d'action s'ouvrent à vous. Si vous pensez que c'est une mauvaise offre, vous pouvez simplement refuser de l'étudier. Vous pouvez expliquer que vous n'êtes pas assez préparés pour répondre et donc que vous souhaitez un délai pour étudier la proposition de l'entreprise. Si vous étudiez l'offre et qu'elle ne vous satisfait vraiment pas, une stratégie efficace consiste à ne pas répondre. Plutôt que de répondre, l'équipe de négociation peut déposer un ensemble de principes fondant la base des négociations. Ces principes détournent l'attention accordée à l'offre de l'entreprise et permettent des discussions dont le point de départ est bien différent.

Quelles que soient les offres déposées par l'entreprise, il est indispensable de les analyser attentivement. Le personnel technique doit s'assurer que l'offre est bien comprise, vérifier auprès de l'entreprise en cas d'ambiguïté, et, si l'offre est un document très technique ou juridique, veiller à en préparer un résumé en langage clair ou à le traduire. Ensuite, les négociateurs peuvent évaluer les offres par rapport aux objectifs qui ont été établis dans le cadre de la négociation.

Pour les questions monétaires, il faut tirer la sonnette d'alarme si l'entreprise est la première à déposer une proposition sur la table. Elle peut commencer par une offre assez faible, ce qui signifie que la partie autochtone consent beaucoup d'efforts pour éloigner l'entreprise de cette faible position.

Les tactiques

À la table de négociation

Les tactiques mentionnées ici concernent la manière de renforcer le pouvoir de négociation et d'influencer la dynamique des négociations en cours, par des interventions prenant place dans la salle des négociations. Les chapitres suivants présentent les tactiques « en dehors des murs », les actions dans lesquelles peuvent s'engager les membres des communautés ou d'autres organismes, créant une pression externe permettant de modifier le pouvoir de négociation en présence.

Le principe de l'équivalence

Les négociations doivent être structurées de façon à ce que les personnes représentant la partie autochtone parlent avec des gens de statut équivalent dans la hiérarchie de l'entreprise. Par exemple, si l'entreprise envoie des débutants à une réunion de négociation, les négociateurs autochtones de haut niveau et les aînés ne doivent pas y aller. Ceci est important à plusieurs titres. Premièrement, l'entreprise doit parvenir à comprendre et à respecter l'autorité des dirigeants et des aînés autochtones. Deuxièmement, si les négociateurs autochtones d'expérience traitent avec les jeunes employés de l'entreprise, ceux-ci peuvent renvoyer la proposition à une autorité supérieure. Si les principaux dirigeants autochtones sont dans la salle, ils ne peuvent pas faire appel à une autorité supérieure. De plus, l'entreprise a en réalité réservé des munitions pour les étapes finales et difficiles de la négociation, tandis que la partie autochtone a déjà utilisé ses meilleures armes. Si nous suivons le principe de l'équivalence, la communauté doit toujours avoir des éléments en réserve quand l'entreprise a des éléments en réserve. Cela permet également de réduire les coûts, dans la mesure où lorsqu'un certain nombre de dirigeants sont envoyés à la table en face d'un jeune employé de l'entreprise, le prix pour la communauté (en temps et salaires) est plus élevé que requis. L'équipe de négociation doit toujours demander à l'entreprise qui la représentera à la prochaine réunion. De cette manière, l'équipe peut choisir les bons représentants pour la communauté à chaque fois.



PHOTO : RICHARD HARRINGTON/
ARCHIVES NATIONALES

Les négociateurs doivent clairement établir une base pour quitter la table, en soulignant que cette décision n'est pas prise à la légère et en expliquant les raisons particulières de cette démarche. Une lettre précisant les circonstances de ce geste et réitérant la volonté de s'engager dans les négociations, si l'entreprise cesse de se comporter de manière répréhensible et se montre généralement de bonne foi, doit ensuite être adressée au PDG ou au conseil d'administration.

Se retirer des négociations

On ne doit jamais se retirer des négociations sans une bonne raison ou sans l'autorisation des négociateurs principaux. Ce départ signale un rejet important, quelle que soit la proposition déposée par l'entreprise sur la table, ou la façon dont l'entreprise se comporte. Quitter la table risque sérieusement de faire dérailler les négociations. Également, on ne peut utiliser cette manœuvre que très rarement sinon elle perd son effet. D'un autre côté, si l'on ne l'emploie que très rarement et s'il est évident qu'elle représente le fruit d'une réflexion attentive, cette tactique peut s'avérer très efficace pour obliger l'entreprise à reconsidérer sa position.

Par exemple, il peut être justifié de se retirer des négociations si, selon le cas, une entreprise :

- n'a manifestement pas respecté les engagements qu'elle a pris dans le PE;
- a brisé la solidarité communautaire en communiquant de façon inappropriée avec des membres de la communauté en particulier;

- a rompu des engagements importants, convenus précédemment dans la négociation;
- a démontré, de façon persistante, un manque de volonté de parvenir à un accord.

Compte tenu de sa gravité, la mesure consistant à se retirer des négociations n'est habituellement déclenchée qu'après des discussions en sous-groupe impliquant les négociateurs principaux, ou lorsque la décision de quitter la table, si l'entreprise se comportait d'une certaine manière, a été prise par l'équipe de négociation auparavant.

Pour laisser ouverte la possibilité d'une reprise des négociations, les négociateurs autochtones doivent clairement établir une base pour quitter la table, en soulignant que cette décision n'est pas prise à la légère et en expliquant les raisons particulières de cette démarche. Une lettre précisant les circonstances de ce geste et réitérant la volonté de s'engager dans les négociations, si l'entreprise cesse de se comporter de manière répréhensible et se montre généralement de bonne foi, doit ensuite être adressée au PDG ou au conseil d'administration.

Faire participer « les personnes de pouvoir »

Faire participer les personnes qui tiennent des rôles particuliers au sein de la communauté, comme les aînés, les femmes et les enfants, peut constituer un outil puissant. Leurs interventions sur les enjeux importants peuvent avoir une grande influence lorsqu'utilisées avec soin. Dans un cas, ce sont des négociateurs féminins qui ont parlé au directeur général du suicide des jeunes dans leur communauté, l'amenant à comprendre de façon bien différente les demandes déposées par les négociateurs de la communauté. Le cas emblématique consiste, lorsqu'on négocie les dispositions concernant l'environnement, à demander aux aînés de parler de la culture et de l'environnement, à propos de leur responsabilité de prendre soin des territoires traditionnels. Ces groupes peuvent être à l'abri des attaques de l'entreprise, contrairement aux négociateurs ou au personnel.


Comme la tactique consistant à se retirer des négociations, faire intervenir des personnes importantes n'est pas une démarche que l'équipe de négociation peut employer fréquemment. Comme on l'a vu dans la section 3, en réalité, les aînés n'ont sans doute pas un grand niveau d'énergie, et leurs forces doivent être utilisées avec précaution (voir pages 101 et 108).

Dans un cas, ce sont des négociateurs féminins qui ont parlé au directeur général du suicide des jeunes dans leur communauté, l'amenant à comprendre de façon bien différente des demandes déposées par les négociateurs de la communauté.

Écarter les personnes nuisibles

Il arrive qu'une personne de l'équipe de négociation entrave les progrès ou se comporte si mal et si grossièrement qu'elle doit être retirée de l'équipe de négociation. Un négociateur a qualifié ces gens, qui peuvent faire dérailler les négociations par leur comportement, de « personnes empoisonnantes ». Comme l'a suggéré un négociateur, « Vous ne pouvez pas changer grand-chose à leur personnalité, mais, de votre côté, vous devez attentivement réfléchir à la combinaison de personnalités que vous réunissez. »

Si l'on maintient des personnes « toxiques » au sein de l'équipe de négociation, elles peuvent empoisonner les relations de façon irréparable. La première chose à faire est de déterminer clairement si une personne menace réellement de faire dérailler les négociations ou si l'entreprise a dénaturé son rôle, essayant de le marginaliser, ou pour réagir à des tensions internes. Autrement dit, assurez-vous que vous possédez une image précise et complète de la situation, plutôt que d'agir sur des ouï-dire. Consultez les comptes rendus des conversations, observez la négociation, puis parlez aux personnes qui travaillent étroitement avec le négociateur. Est-il réellement toxique ou apporte-t-il du pouvoir et de la fermeté dans les négociations? Parfois,



une personne intransigeante peut s'avérer un excellent négociateur, tant que d'autres négociateurs plus flexibles demeurent présents. Cela peut jouer en votre faveur, puisque les autres membres de l'équipe de négociation paraîtront plus raisonnables aux yeux des représentants de l'entreprise.

Cependant, si un individu s'avère finalement toxique pour les négociations, plusieurs possibilités apparaissent. On peut discuter avec la personne et lui demander de modifier son comportement et son attitude. Si un tel changement semble peu probable ou irréalisable, la personne peut être affectée à d'autres fonctions, dans un poste où elle nuira sans doute moins. Parfois, l'équipe de négociation peut résoudre ce conflit, comme le suggère un négociateur : « Nous devons trouver un équilibre entre les intérêts et les approches de l'équipe de négociation, et les intérêts et les approches des dirigeants. On m'a dit : « tu vas trop loin », puis on m'a dirigé, ce qui était très important. » Quelle que soit l'approche utilisée, ces affaires internes peuvent représenter des cas difficiles nécessitant d'être réglés avec diplomatie.

Lieu des réunions

Le lieu où se situent les réunions peut apparaître comme un sujet ou un détail d'organisation, mais il peut avoir des effets puissants, bien que subtils. Utiliser un endroit inadéquat, par exemple un bureau sans fenêtres, peut susciter un sentiment de malaise chez les négociateurs autochtones. Se rencontrer systématiquement sur le territoire de l'entreprise peut créer, chez les négociateurs autochtones, le sentiment qu'ils ont moins de pouvoir, qu'ils ne sont pas avec leur population, et peut faire pencher la balance en faveur des priorités de l'entreprise.

De l'autre côté, se situer sur les territoires traditionnels des populations peut renforcer les messages adressés à l'entreprise par la communauté, et sortir les négociateurs de l'entreprise de leur zone de confort. Cela permet aussi de réitérer aux négociateurs autochtones l'importance de leur travail et de les garder en contact avec leur base. Les réunions dans la communauté représentent une excellente façon de communiquer les informations sur les négociations aux membres de la communauté, et peuvent aussi permettre aux négociateurs de l'entreprise de mieux connaître la communauté et ce qui la préoccupe. Cela peut permettre à l'entreprise de mieux comprendre les aspects qui sous-tendent les propositions autochtones en matière de protection de l'environnement et de la culture, et donc rendre ces propositions plus acceptables. Choisir le bon endroit pour la réunion peut permettre d'obtenir le résultat attendu. Si la réunion a lieu dans la communauté, les coûts sont généralement assumés par l'entreprise.

Langues utilisées pour les réunions

Le choix de la langue à utiliser s'avère particulièrement important lorsque la réunion a lieu dans la communauté. On peut tenir les rencontres en langue autochtone, avec une traduction pour les représentants de l'entreprise, ainsi les deux parties sont en mesure de bien comprendre les concepts et les propositions. Il est très utile de tenir les réunions en langue autochtone lorsque les membres de la communauté provenant de l'extérieur sont autorisés à assister aux rencontres ou qu'ils se présentent pour témoigner de l'importance du sujet. Si les réunions sont tenues en français (ou en anglais), assurez-vous de bien préparer les traducteurs et que les choses sont dites dans des mots simples de façon à pouvoir les traduire ou les comprendre.² Parfois, des traducteurs collaborent

Les réunions dans la communauté représentent une excellente façon de communiquer les informations sur les négociations aux membres de la communauté, et peuvent aussi permettre aux négociateurs de l'entreprise de mieux connaître la communauté et ce qui la préoccupe.

avec les négociateurs principaux pour la compréhension de la terminologie importante (p. ex. exhaurissement de formations rocheuses acides), ainsi ils sont prêts d'avance pour les séances de négociations.

En dehors de la table de négociation

La majeure partie de la section 3 se concentre sur ce qui peut renforcer le pouvoir de négociation de la communauté avant que les négociations ne commencent. Une fois que les négociations sont lancées, en général, des restrictions existent en ce qui a trait à la liberté d'action de la communauté – par exemple si un PE établit que le thème des négociations ne sera pas traité dans les médias. Dans un cas au Canada, les négociations ont été rompues lorsqu'un négociateur en chef a parlé à la radio de la nature des effets prévus de l'exploitation par la société minière.

Mais cela ne veut pas dire qu'on ne peut rien faire pour influencer les négociations. Par exemple, une communauté autochtone a installé un camp d'été et un camp d'hiver près d'un site d'exploration avancée, en vue d'avoir un œil sur les activités et d'établir une présence continue. Cette installation a permis de signaler à l'entreprise l'importance du site.

De manière plus générale, la communauté peut continuer à former des alliances, augmenter sa visibilité auprès des médias, tant au niveau national qu'international, coopérer avec d'autres groupes dans les processus d'évaluation environnementale et se lancer dans des procédures juridiques, ou des actions directes, liées à d'autres projets envisagés (voir section 2). Toutes ces actions soulignent, auprès des négociateurs de l'entreprise, la force de la communauté et le prix imposé à l'entreprise si elle ne parvient pas à un accord, renforçant le pouvoir de négociation de la communauté.

Documentation et communication

L'ordre du jour doit être préparé et bien distribué avant chaque réunion. Pendant les réunions, il ne faut pas que les négociateurs autochtones se trouvent dans une situation qui les oblige à répondre sans préparation adéquate. L'ordre du jour doit comporter des sujets précis, qui conduisent à des résultats et qui représentent plus qu'une base visant à *tenir une réunion pour le simple plaisir de se réunir*. À un niveau plus général, il peut être très utile pour les deux parties de tenter de respecter le calendrier des prochaines rencontres régulières, ainsi les gens sont avertis des engagements qu'ils doivent prendre et de la façon dont chaque réunion s'inscrit dans le cadre global des négociations.

Un compte rendu doit être rédigé pour chacune des réunions. Il peut être rédigé séparément ou conjointement. Une personne doit être affectée à la prise de notes. Les comptes rendus doivent être révisés et corrigés, ou commentés, par les équipes de négociation des deux parties, particulièrement lorsque des sujets importants ou des éléments convenus ensemble sont consignés. Toute position commune doit être réitérée et formulée d'une façon convenue par les deux parties à la fin de la réunion. Lorsque les points d'accord portent sur des sujets importants pour les négociations, il convient ensuite d'adresser une lettre à l'autre partie pour présenter sa façon de comprendre la position qui a été atteinte. Les communautés devraient toujours garder un exemplaire de ces lettres.

Les informations et les témoignages issus des réunions seront probablement utilisés pour les prochaines rencontres donc tous les comptes rendus doivent être transcrits

L'ordre du jour doit être préparé et bien distribué avant chaque réunion. Pendant les réunions, il ne faut pas que les négociateurs autochtones se trouvent dans une situation qui les oblige à répondre sans préparation adéquate.

et classés avec soin ensuite. En outre, si l'on décide d'entreprendre des poursuites juridiques, il est important de disposer des comptes rendus relatifs aux négociations et aux communications entre l'entreprise et la communauté. Ils peuvent aussi servir à déterminer si la communauté a été suffisamment consultée et accommodée durant le processus d'évaluation environnementale.

Les communications qui ont lieu en dehors des réunions doivent aussi être soigneusement consignées. Toutes les communications importantes doivent être effectuées par écrit. En particulier, tous les projets de document qui ont été partagés, notamment les positions de négociation, doivent être soigneusement étayés à l'aide de toutes les versions, conservées et classées, du texte de l'accord. Les conversations téléphoniques importantes doivent faire l'objet de documentation. Les communications orales entre certains membres du personnel peuvent s'avérer importantes pour maintenir la communication entre chaque réunion et pour élaborer des propositions pouvant établir le cadre d'une entente. Toutefois, lorsque les membres du personnel entreprennent, de façon individuelle, une importante discussion verbale sur les sujets relatifs à la négociation, ils doivent continuer de consigner les notes au dossier parce qu'on peut tenter ensuite de dénaturer les communications verbales.

Veiller au bon déroulement

Les réunions ne représentent qu'une partie du travail entourant les négociations. Il faut encore accomplir un énorme travail entre les réunions, ce qui inclut : faire suivre les correspondances liées aux précédentes rencontres, préparer la prochaine réunion, surveiller le budget des négociations, travailler à consolider le financement en cours, mettre à jour les informations relatives au projet, préparer les documents d'information, maintenir le contact avec les médias et toutes les parties prenantes, de même qu'entretenir des relations avec les groupes autochtones concernés. Une part essentielle de ce travail consiste à maintenir les communications entre les négociateurs, et entre l'équipe de négociation et la communauté. Les communications sont importantes même si les négociations ont peu avancé. En fait, elles sont particulièrement essentielles à ce moment-là, pour s'assurer que la communauté reste unie derrière les négociations. Les mises à jour concernant les efforts consentis par l'équipe de négociation en vue de résoudre ou d'expliquer le manque de progrès s'avèrent particulièrement importantes.

Il faut sans cesse reconsidérer les enjeux de la négociation dans la mesure où le volume d'information disponible augmente continuellement. Par exemple, les négociateurs auront besoin de réévaluer ce qui semble réaliste par rapport aux objectifs de la communauté. Cela ne signifie pas que vous devez diminuer vos demandes. Cela peut même vouloir dire le contraire : vous prenez conscience de possibilités supplémentaires qui n'apparaissaient pas au début des négociations. Ceci peut aussi se traduire par le réaménagement des priorités.

Une étude rapide sur le temps nécessaire pour signer des ententes révèle de grandes variations : l'entente de Troilus a été négociée en quatre jours, l'entente d'EKATI en 90 jours, l'entente de Musselwhite en trois ans, et neuf mois ont été nécessaires pour l'entente Cominco-NANA.³ L'enjeu principal est d'éviter le pire scénario : des négociations précipitées et de manière non éclairée, résultat d'une mauvaise préparation à la négociation, d'un manque d'expérience de la part du groupe autochtone, de pressions exercées par le gouvernement et par la vitesse de délivrance des permis, de la présence de plusieurs groupes autochtones ou de plusieurs projets dans la région, du faible nombre de ressources internes, et des tensions intracommunautaires à propos du projet, par exemple.

Une étude rapide sur le temps nécessaire pour signer des ententes révèle de grandes variations : l'entente de Troilus a été négociée en quatre jours, l'entente d'EKATI en 90 jours, l'entente de Musselwhite en trois ans, et neuf mois ont été nécessaires pour l'entente Cominco-NANA. Le principal problème est d'éviter le pire scénario : des négociations précipitées et mal documentées.

Il est indispensable de connaître les points de décision des gouvernements et de l'entreprise, de même que les effets que ces décisions peuvent avoir sur le pouvoir de négociation des communautés, et de savoir quand le pouvoir de négociation est à son plus fort niveau ou commence à faiblir. Il faut concilier les délais nécessaires à la communauté et la nécessité de comprendre les besoins de l'entreprise et des organismes de réglementation.

Chaque juridiction applique des processus de délivrance des permis comportant des délais et des points de décision différents, les connaître permet de décider du moment des négociations. Les entreprises peuvent aussi établir des calendriers différents, comportant, dans certains cas, des contraintes importantes de temps. L'astuce consiste à parer les pressions indûment exercées sur le temps nécessaire à la communauté et à exploiter cette pression envers l'entreprise, il faut même toujours faire naître cette pression.

Les budgets

Il est indispensable de disposer des ressources financières suffisantes pour réussir les négociations. Il est cependant vital de surveiller rigoureusement les dépenses, ainsi que de s'assurer que les fonds sont utilisés de façon efficace et que les ressources sont suffisantes pour mener à bien les négociations. Si les moyens budgétaires ne semblent pas adaptés, il est essentiel d'agir rapidement pour obtenir un financement supplémentaire. Une pénurie de fonds peut sérieusement compromettre les négociations, particulièrement si le manque survient à un moment crucial dans les discussions entre les parties. Le membre de l'équipe de négociation qui est chargé de la recherche de fonds (auprès du gouvernement, du secteur industriel ou des fondations) doit élaborer les prévisions budgétaires, résumer les éléments déjà prévus dans les ententes de financement en cours et noter toute insuffisance de fonds. Il est ainsi possible de prévoir les déficits et de restreindre l'utilisation des fonds obtenus récemment, ou de réduire certains travaux. Si plusieurs groupes autochtones sont concernés par les négociations, les besoins en matière de recherche peuvent être répartis pour augmenter les ressources.

Voici quelques indications utiles pour la gestion des budgets :

- Le responsable du budget doit faire partie de l'équipe de négociation, ainsi on peut réévaluer les fonds disponibles, les possibilités d'obtenir d'autres financements et les dépenses engagées jusqu'à maintenant, de façon continue.
- Le responsable du budget doit fournir des rapports périodiques et ponctuels sur la situation budgétaire, les nouveaux problèmes et les options permettant de régler les problèmes qui surviennent.
- Des règles internes en matière de gestion de budget doivent être en place pour éviter l'utilisation abusive ou inadéquate des fonds.
- Les fonds destinés à la négociation devraient être répartis et gérés de façon distincte. Si tous les fonds sont placés dans un compte central unique, il peut s'avérer très difficile d'inscrire et de suivre les dépenses, surtout si plusieurs gestionnaires effectuent les dépenses et octroient les fonds.



Si les fonds ne semblent pas adaptés, il est essentiel d'agir rapidement pour obtenir un financement supplémentaire. Une pénurie de fonds peut sérieusement compromettre les négociations, particulièrement si le manque survient à un moment crucial dans les discussions entre les parties.

Établir les relations

La réussite des négociations dépend de l'harmonisation des intérêts. Lorsqu'il existe une vision commune à long terme, cette vision ainsi que le territoire et la culture que la population cherche à protéger, peuvent être portés à l'attention de l'entreprise. Les négociateurs expliquent comment le fait de sortir les représentants de l'entreprise « sur le terrain » peut changer les résultats et les perspectives.

« Vous devez aller en territoire, idéalement dans un lieu isolé, ainsi vous pouvez dire : “voici ce pourquoi nous nous battons. C'est ici que nous trouvons notre original et notre poisson”. » – Négociateur tahltan.

Vous devez les amener à voir le monde dans l'optique autochtone. Dans la perspective de la nation innue, là où tout s'accomplit dans la forêt, loin des salles de réunions. Cela change vraiment le résultat. – Conseiller innu.

Avant de débattre des questions spécifiques, nous parlons de ce que nous avons fait le week-end dernier. Cette discussion peut paraître mielleuse mais c'est une valeur ajoutée. Respect, empathie et intérêt commun sont ainsi développés. Il faut amener les représentants de l'entreprise à s'intéresser à vos lignes de piégeage. Les entrepreneurs doivent admettre qu'ils sont sur un territoire traditionnel et reconnaître les droits de la communauté. – Négociateur cri.

Les entreprises sont capables de forger de bien meilleures ententes lorsqu'elles prennent conscience de ce que les gens ont profondément à cœur et c'est en général le cas lorsque les dirigeants de l'entreprise respectent les gens avec qui ils négocient. L'établissement des relations peut conduire à la création d'une vision commune.

Il est important de ne pas oublier que, même si une entente est conclue, cela ne représente pas le point final. Ce n'est que le début d'un processus susceptible de durer de nombreuses années et qui implique des défis de taille, si les avantages découlant des ententes sont réellement obtenus. Les ententes ne fonctionnent bien que si elles forment la base d'une relation durable entre les parties.

La manière dont se déroulent les négociations a une grande incidence sur la possibilité de développer cette relation durable. Si les discussions sont amères et impliquent de longs désaccords qui s'éternisent entre les parties en négociation, il sera plus difficile de développer une relation productive à long terme. D'un autre côté, même si des négociations ardues sont éprouvantes, lorsqu'elles adviennent dans un esprit de respect et proposent des solutions en matière de règlement des différends, la relation est plus facile à établir. De ce fait, les négociateurs expérimentés ne profitent pas des possibilités à l'extrême jusqu'à nuire aux relations entre les parties. Un négociateur autochtone en Australie-Occidentale parle de « toujours laisser quelque chose sur la table » pour l'entreprise afin de garantir l'engagement nécessaire des sociétés minières dans la mise en œuvre des ententes.

Les entreprises sont capables de forger de bien meilleures ententes lorsqu'elles prennent conscience de ce que les gens ont profondément à cœur et c'est en général le cas lorsque les dirigeants de l'entreprise respectent les gens avec qui ils négocient. L'établissement des relations peut conduire à la création d'une vision commune.



Identifier les options et les dispositions des ententes négociées

Cette partie concerne un large éventail de dispositions qui peuvent être contenues dans des ententes. Nous étudions d'abord les composantes juridiques des ententes (voir le tableau 4.2 page 128 pour une vue d'ensemble des questions juridiques) – par exemple, comment les gens sont liés par ces ententes et qu'arrive-t-il si la propriété du projet change de mains? Ensuite, nous examinons des composantes importantes des ententes, notamment les dispositions en matière d'éducation, de formation et de financement, entre autres sujets (voir le tableau 4.3 pour une liste complète des sujets importants qui sont abordés dans la trousse).

Comme nous l'avons remarqué précédemment, chaque communauté a des objectifs et des ressources différentes, donc chaque communauté a ses propres exigences en matière d'ententes négociées. De plus, l'examen des éléments contenus dans les options, à un moment donné, peut permettre de prévoir la créativité avec laquelle les équipes de négociation aborderont la conclusion d'une entente. Des nouvelles mesures sont même envisagées à l'heure actuelle, mais nous ne sommes pas en mesure de les inclure dans cette vue d'ensemble. Donc, nous devons répéter un point mentionné précédemment : ces propos visent à souligner les questions prévues par les ERA et certaines approches pour régler ces questions, mais ne tentent pas de recommander un modèle à suivre en particulier pour obtenir des résultats positifs.

Le libellé de l'entente doit établir clairement et précisément les obligations, et éviter les termes vagues, comme « si possible » ou « si réalisable » ou « si raisonnable ». Dans les cas où des mots « élastiques » comme ceux-ci sont proposés, l'équipe de négociation doit insister pour un libellé en termes concrets et précis.

PHOTO : W.MCKINLAY/ARCHIVES NATIONALES DU CANADA

Les dispositions juridiques

Les clauses juridiques fixent les limites de l'entente, la manière de régler les désaccords et définissent une autre série d'aspects sur le lien entre les parties et l'entente. De nombreuses dispositions légales sont abordées ici, mais aucune entente n'est susceptible de contenir toutes ces clauses. Les conseils juridiques sont essentiels pour formuler une entente qui fonctionne bien pour votre communauté.

La règle de base veut que le libellé établisse clairement et précisément les obligations, et évite les termes vagues, comme « si possible » ou « si réalisable » ou « si raisonnable ». Dans les cas où des termes « élastiques » comme ceux-ci sont proposés, l'équipe de négociation doit insister pour un libellé utilisant des mots concrets et précis.

Précises, les ententes formulées clairement et efficacement se prêtent mieux à la mise en œuvre parce qu'elles définissent précisément qui est responsable de faire quoi et à quel moment, ce qui permet de déterminer les problèmes de mise en œuvre et d'agir pour les corriger plus facilement. Certains négociateurs se prononcent contre les dispositions rédigées au sens étroit, affirmant qu'elles imposent des limites en termes de flexibilité.⁴ Cependant, on peut développer

Précises, les ententes clairement formulées se prêtent mieux à la mise en œuvre parce qu'elles définissent précisément qui est responsable de faire quoi et à quel moment, ce qui permet de déterminer les problèmes de mise en œuvre et d'agir pour les corriger plus facilement.

une certaine souplesse à partir d'ententes qui sont formulées au sens étroit et qui sont précises, par exemple en fournissant des solutions de rechange lorsque des problèmes sont rencontrés ou en incluant des mécanismes qui s'adaptent automatiquement en fonction des circonstances. Nous fournissons quelques exemples de ces approches un peu plus loin. Un document bien rédigé peut constituer la base d'une relation efficace entre les parties. Un document mal rédigé peut déboucher sur une lutte continuelle à propos de la signification de l'entente et des responsabilités des parties en vertu de celle-ci.

Le tableau 4.2 propose une liste des dispositions juridiques expliquées de façon plus approfondie dans cette partie. Après examen, l'équipe de négociation peut utiliser ce tableau pour indiquer la pertinence ainsi que l'importance de ces questions et de ces dispositions pour la communauté.

Tableau 4.2 : Liste des dispositions juridiques

Sujets	Pertinence pour la communauté
Renseignements sur le contexte, considérants, préambule ou objectifs	
Parties	
Définitions et interprétation	
Définition de la zone protégée	
Principes et objectifs	
Consentement et consultation	
Conseils juridiques indépendants	
Responsabilités liées aux dépenses	
Date d'entrée en vigueur et date de fin	
Garanties, autorités et succession	
Règlement des différends	
Confidentialité	
Force exécutoire	
Cession : vente ou transfert du projet, ou de l'entreprise	
Que se passe-t-il s'il n'y a pas d'exploitation?	
Imprévus et <i>cas de force majeure</i>	
Suspension de l'entente ou de l'exploitation	
Notification	
Procédures de modification	
Modifications apportées aux lois	
Dérogation	
Divisibilité	
Indemnisation	
Non-emploi ou lien des parties	
Procureurs	
Exemplaires	
Signature de l'entente	
Autres actions	
Révision	

Renseignements sur le contexte, considérants, préambule ou objectifs

Les dispositions préliminaires, comme les renseignements sur le contexte, les considérants, le préambule ou les objectifs, préparent le terrain et définissent le cadre et les motivations des parties. Elles permettent de comprendre et d'interpréter les modalités de l'entente.

Généralement, cette partie n'est pas juridiquement contraignante, mais elle revêt de l'importance si de nouvelles équipes de mise en œuvre, ou de nouveaux membres de l'équipe, ont besoin d'interpréter les modalités de l'entente dans le futur, ou s'il est demandé aux tribunaux de trancher un litige lié à l'entente.

Ces dispositions sont généralement présentées par ordre alphabétique (A, B, C, D), et non par numéro, de façon à les distinguer des autres modalités de l'entente. Immédiatement après ce préambule, on trouve généralement une clause qui indique que le reste de l'entente est juridiquement contraignant.⁵

Le préambule peut comprendre :

- Les raisons qui sous-tendent l'entente;
- L'intention des parties – plusieurs points de vue peuvent exister, ils peuvent être rédigés de sorte que le point de vue de chaque partie est exposé;⁶
- La description des droits, des engagements et des intérêts (p. ex. la société minière détient les concessions minières citées);⁷
- La description du type d'entente;
- Les références aux accords conclus antérieurement par l'entreprise et la communauté;
- Les références aux différents processus connexes, comme les négociations visant un traité ou d'autres règlements sur les revendications territoriales, les affaires portées devant les tribunaux, les évaluations ou les procédures juridiques⁸;
- Les références aux politiques gouvernementales qui garantissent l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'entente.⁹

Parties

Il s'agit des personnes, des entreprises, des organismes et du gouvernement qui, après signature de l'entente, sont contractuellement liés aux conditions de l'entente. Du côté autochtone, les parties peuvent être représentées par la bande, la tribu ou la nation, mais il existe différentes possibilités pour déterminer qui conclura l'entente.¹⁰

Les dispositions préliminaires préparent le terrain et définissent le cadre et les motivations des parties. Généralement, cette partie n'est pas juridiquement contraignante, mais elle revêt de l'importance si l'on a besoin d'interpréter les modalités de l'entente dans le futur.



Définitions et interprétation

Cette clause comporte habituellement une description de la région, de l'exploitation minière et des autres baux visés par l'entente. Une des questions principales est de savoir si l'entente couvre l'ensemble des exploitations minières situées dans la zone de concession ou si les nouvelles découvertes de minerai (ou de ressources) feront l'objet de négociations ultérieures.

Bien qu'elle puisse apparaître technique ou mécanique, la définition des modalités peut entraîner d'énormes conséquences sur l'avenir. Par exemple, les descriptions de projets peuvent s'avérer essentielles dans le règlement des désaccords, lorsque de nouveaux corps minéralisés ou cheminées, ou gisements, sont découverts. Des débats ont eu lieu pour savoir si l'entente couvre l'ensemble du territoire appartenant au groupe autochtone, plutôt que les mines à ciel ouvert ou souterraines dont il était question au départ dans les négociations.

Ensuite, le calendrier des étapes liées à l'exploitation, le tonnage, la durée du projet, l'estimation des réserves, doivent tous être déterminés et, par conséquent, si des changements interviennent, il est possible d'envisager une renégociation. Un problème majeur survient si le groupe autochtone accepte sans le vouloir un projet dont le cadre s'étend au-delà de ce qui était initialement prévu.

Définition du projet et agrandissement du projet

Les négociateurs devraient prêter attention aux clauses qui permettent l'agrandissement du projet sans modification à l'entente. Certaines ententes ont recours à des pénalités précises ou à une hausse automatique des avantages consentis à la nation. D'autres clauses permettent à la Première Nation de prendre la décision quant à savoir si l'entente couvrira les agrandissements.

Principes et objectifs

On peut utiliser cette partie pour donner le ton tant à l'entente qu'aux relations à long terme, et elle peut comprendre : le respect mutuel, le respect des pratiques traditionnelles, des activités culturelles et de la langue, le respect des intérêts et des obligations juridiques du promoteur, le partage d'information, incluant les connaissances traditionnelles, ainsi que la collaboration en vue de résoudre les problèmes. Ces aspects reflètent les principes que les parties ont négociés au début, avant d'aborder les enjeux difficiles.

Consentement

Le consentement est un élément essentiel d'une entente parce qu'il indique un élément clé de ce que la communauté autochtone s'engage à faire, ou à ne pas faire, en échange des avantages dont elle bénéficiera en vertu de l'entente. Les clauses, exigeant d'une Première Nation qu'elle ne s'oppose pas au projet, peuvent sérieusement restreindre sa liberté d'action. Par exemple, certaines Premières Nations (particulièrement en Alberta) ont retiré leur énoncé des faits de tous les documents publics, comme condition préalable à la signature des ententes, et ont accepté de n'intervenir que très peu durant les audiences publiques. Ces éléments restreignent la possibilité pour les Premières Nations de donner leur avis dans le cadre de l'évaluation environnementale. Le degré de consentement et d'appui consenti par les communautés varie considérablement.



PHOTO : TED OSTROWSKI

Accorder son appui sans condition peut sérieusement restreindre l'indépendance de la communauté et sa capacité à protéger ses intérêts, par exemple en l'empêchant de participer aux évaluations environnementales ou de s'associer avec des groupes environnementaux opposés à un projet.

Par exemple, en déterminant les critères permettant d'évaluer les ERA, l'auteur de cette trousse, C. O'Faircheallaigh, a défini sept niveaux distincts sur une échelle, allant de l'appui ponctuel à l'octroi de baux particuliers requis dans le cadre d'un projet donné, jusqu'à l'appui inconditionnel à tout ce que l'entreprise veut entreprendre.¹¹ Accorder son appui sans condition peut sérieusement restreindre l'indépendance de la communauté et sa capacité à protéger ses intérêts, par exemple en l'empêchant de participer aux évaluations environnementales ou de s'associer avec des groupes environnementaux opposés à un projet.

Si une entreprise offre des retombées financières importantes et d'autres avantages à une communauté, il est raisonnable qu'elle demande l'appui de la communauté pour l'octroi des baux miniers sans lesquels le projet ne pourrait se réaliser. Toutefois, elle ne peut raisonnablement s'attendre à un appui sans réserve pour tout ce qu'elle veut faire. Donc cet aspect requiert un examen attentif et des conseils d'experts juridiques pour s'assurer que les communautés autochtones n'ont pas les mains liées sans le vouloir. Par exemple, les dispositions pertinentes ne doivent pas limiter la capacité d'un groupe à participer librement aux audiences publiques des organismes de réglementation. Elles ne doivent pas non plus interférer avec le droit des membres de la communauté d'adhérer à un syndicat, ou de s'impliquer dans l'organisation des travailleurs sur le site, ou pendant une grève.

Par exemple, l'article 26 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut empêche explicitement de demander aux parties autochtones de s'abstenir de participer librement aux procédures réglementaires liées au projet envisagé. En revanche, plusieurs ententes comportent des engagements généraux qui excluent cette possibilité, établissant par exemple que : « Sous réserve de l'exécution des obligations de [la société minière] aux termes de la présente entente, [la partie autochtone] ne doit tenter aucune procédure juridique, ni s'engager, ni entreprendre aucune autre action ou activité visant à empêcher ou à retarder l'octroi des autorisations pour [le projet minier]. »¹²

Conseils juridiques indépendants

Ce paragraphe précise si les parties ont reçu des conseils juridiques indépendants.

Responsabilités liées aux dépenses

Cette section doit indiquer que : une des parties assume les frais juridiques ou les coûts afférant aux négociations, chacune des parties assume ses dépenses propres, ou une des parties recevra un paiement pour couvrir les dépenses administratives liées à la signature d'une entente. Souvent, ces précisions sont abordées dans le Protocole d'entente (PE) – voir *Tenir compte des accords précurseurs* page 82 de la section 3.

Date d'entrée en vigueur et date de fin

Cette partie précise : le moment où l'entente entre en vigueur, si les droits spécifiques et les obligations qui découlent de l'entente commencent et cessent au même moment que l'entente, la durée de l'entente, le délai pour négocier une prolongation, les événements qui peuvent entraîner le début ou la fin de l'entente et, le cas échéant, les dispositions qui restent en vigueur après expiration de l'entente.

Garanties, autorités, succession

Cette section indique généralement que le groupe a le pouvoir de conclure l'entente, que toutes les personnes identifiées ont autorisé la signature de l'entente et que l'entente engage les successeurs des parties. Tel que le cabinet d'avocat canadien Woodward & Company le remarque : « ceci peut être une affaire unique de gouvernance coutumière pour une Première nation et pourrait nécessiter que la capacité des signataires de la Première Nation à lier leurs membres et leurs héritiers respectifs soit démontrée de façon explicite. »¹³

Règlement des différends

Les dispositions concernant le règlement des différends décrivent généralement un processus progressif, débutant par des discussions entre les parties, et finissant par des modalités de médiation ou d'arbitrage, en cas de désaccords persistants. Elles précisent comment s'enclenche le mécanisme de règlement des différends et qui assume les coûts. Ces dispositions contiennent également les protocoles pour régler les différends, dont :

- la façon de notifier l'existence d'un désaccord (en général, par écrit) et un échéancier pour le régler (p. ex. un délai pour résoudre cette question, comme 30 jours);
- l'avis de différend déclenche habituellement l'obligation pour les deux parties de discuter ou de négocier de bonne foi pour régler le problème à leur satisfaction;¹⁴
- la nomination d'un médiateur ou d'un facilitateur (et le processus pour décider qui assumera cette fonction);
- les négociations de bonne foi en présence d'un médiateur (lieu, moment et durée);
- l'arbitrage si la médiation échoue;
- le processus judiciaire, généralement utilisé uniquement en dernier recours.¹⁵

Peu de choses ont été écrites sur la façon dont ces dispositions contractuelles ont permis de régler les différends en pratique et sur la question de savoir si des gens ont utilisé ce processus, de quelle manière et pour quel type de désaccord. C'est un aspect qui mériterait plus d'attention de la part des négociateurs, dans la mesure où régler rapidement les différends à la satisfaction de toutes les parties peut s'avérer capital pour garantir une mise en œuvre efficace de l'entente.

Confidentialité

Toutes les parties en négociation sont susceptibles de choisir de garder certaines catégories d'informations confidentielles, par exemple les renseignements concernant le patrimoine culturel autochtone ou les données financières sensibles sur le plan commercial. Une des principales questions est : quelles sont les informations qui doivent rester confidentielles et par rapport à qui?

Une autre question importante concerne la diffusion des informations sur les négociations aux membres de la communauté. En Australie, les négociateurs autochtones sont généralement libres d'informer les communautés sur l'ensemble des aspects des négociations, à l'exception de tous les renseignements commerciaux fournis par les entreprises (voir *Les clauses de confidentialité* page 83). Dans certains cas, des dirigeants autochtones ont fait le choix, pour ce type d'information, de limiter l'accès à leurs conseillers commerciaux, lesquels sont libres de donner des conseils aux dirigeants ainsi qu'aux membres de la communauté, à partir des informations confidentielles, mais sans les divulguer.¹⁶ Ce qui signifie que les dirigeants ne sont pas limités dans leurs communications avec les membres de la communauté et ne peuvent pas être accusés de leur dissimuler des renseignements.

Peu de choses ont été écrites sur la façon dont ces dispositions de l'entente ont permis de régler les différends en pratique. C'est un aspect qui mériterait plus d'attention de la part des négociateurs, dans la mesure où régler rapidement les différends à la satisfaction de toutes les parties peut s'avérer capital pour garantir une mise en œuvre efficace de l'entente.

Au Canada, certains négociateurs ont accepté des restrictions quant à l'information donnée aux communautés au sujet du contenu des ententes proposées, et cette situation a créé des problèmes. Par exemple, dans la région du Deh Cho en 2009, un référendum a été tenu pour la ratification d'une entente sur l'accès aux terres et les retombées en ce qui concerne le projet gazier Mackenzie. La communauté ne pouvait pas examiner l'entente parce qu'elle était confidentielle. Peu de gens ont fini par voter et le résultat du référendum a dû être rejeté. La confidentialité a lié les mains des dirigeants et a privé la communauté des informations essentielles.

Il est manifestement risqué de dissimuler les renseignements au sujet de l'entente à la communauté. D'abord, cette situation est susceptible d'éveiller des soupçons, des frictions et des divisions dans les communautés, ce qui, en soi, représente un effet social négatif du projet, et il est probable qu'elle compromette les efforts déployés par la communauté dans les négociations. Ensuite, cela va à l'encontre des principes de la démocratie ainsi que des normes relatives au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones, et respecter ce dernier est largement considéré comme essentiel pour que les peuples autochtones profitent de la mise en valeur des ressources minières sur leurs territoires traditionnels.¹⁷

Les raisons qui peuvent amener les communautés à choisir de tenir les ententes confidentielles incluent des préoccupations quant aux fonds provenant du fédéral, que le gouvernement pourrait vouloir récupérer en se basant sur le fait que les communautés peuvent payer les prestations de services à même les revenus découlant de l'entente, et sur la possibilité que le gouvernement fasse valoir l'entente comme preuve de consultation et d'accommodement des préoccupations des Autochtones.¹⁸ Toutefois, cela ne justifie pas les dispositions de confidentialité générale dans la mesure où de telles dispositions peuvent avoir des conséquences plus vastes sur la capacité d'une communauté à protéger ses intérêts. Par exemple, la communauté pourrait ne plus être en mesure de faire pression sur les décisionnaires du gouvernement et sa capacité à communiquer avec des alliés potentiels, comme les organisations non gouvernementales ou les médias, sera sans doute limitée (voir *Conséquences globales de la signature d'une entente*, page 49, pour un examen de cette question).

Les dispositions sur la confidentialité n'ont pas à s'appliquer durant tout le processus de négociation. La confidentialité peut être très utile dans le cadre du processus de négociation, car les changements de position ne sont pas retenus contre l'équipe de négociation. Dans certains cas, elles ne s'appliquent qu'à la partie financière de l'entente : les informations financières sont souvent gardées secrètes et il est demandé aux négociateurs de ne pas divulguer les données financières qui pourraient porter atteinte à la position de l'entreprise. Cependant, la *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif de 2014* au Canada requiert que tous les paiements de plus de 100 000 \$ destinés aux Premières Nations soient rendus publics. Il est important de tenir compte du moment où elles entrent en vigueur et de la période de temps pendant laquelle elles resteront en place. Par exemple, il pourrait être déconseillé aux groupes autochtones d'accepter des dispositions sur la confidentialité à l'intérieur d'un protocole de négociation, dans la mesure où cela pourrait les empêcher de mobiliser les médias et les alliés politiques durant le processus de négociation. De plus, certaines informations devront être publiées pendant la mise en œuvre de l'entente. De la même manière, il est déconseillé d'accepter que ces mesures restent en place lorsque l'entente est résiliée, car cela empêcherait les groupes autochtones de donner « leur version des faits » en ce qui concerne les raisons justifiant la résiliation, ou réduirait leur capacité à entreprendre des actions judiciaires pour régler les problèmes soulevés par la résiliation.

LE CONSENTEMENT PRÉALABLE, LIBRE ET ÉCLAIRÉ

Quelques principes pour obtenir le consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) :

- N'accepter aucun délai imposé, ni les manœuvres visant à contraindre ou à manipuler;
- Établir des mécanismes clairs et adéquats quant à la participation à la prise de décision, ainsi qu'un plan de consultation précis, qui présente les décisions pour lesquelles le consentement est nécessaire;
- Utiliser des mécanismes culturellement adaptés pour garantir la participation;
- Donner l'information en temps opportun, sous la bonne forme et dans les bonnes langues, et sensibiliser la communauté à travers des formations relatives aux droits de la personne, aux possibilités de développement et aux évaluations environnementales;
- Utiliser un processus par étape pour laisser tout le temps à la consultation;
- Prévoir les coûts de la consultation, mais éviter la « culture d'indemnisation » et donner la possibilité de dire « non » à toutes les étapes de la négociation;
- Refuser de négocier tant que toute l'information n'a pas été fournie de façon satisfaisante;
- Dégager les indicateurs retenus par la population pour les répercussions.

Source : Colchester et Ferrari, 2007; Colchester et Mackay, 2004.

Droit des obligations contractuelles

La plupart des ententes sont des contrats par définition, et la loi des contrats s'applique en l'espèce. Il s'agit donc d'un éventail de dispositions types, généralement utilisées, et qui comprennent les clauses qui suivent.

Force exécutoire

Cette disposition prévoit que, dans le cas où un problème survient dans le cadre de l'entente, la partie qui subit des dommages ou des pertes peut faire quelque chose. Par exemple, le contrat peut stipuler : « Cette entente est un contrat ayant force obligatoire et il est assujéti aux lois d'application générale en vigueur... dans (la juridiction) ainsi que leurs modifications périodiques ... ». ¹⁹ Cet aspect est relié à la mise en œuvre, abordée dans la section 5, alors qu'il pourrait être nécessaire d'engager des procédures judiciaires pour faire appliquer l'entente si des problèmes surviennent dans la mise en œuvre en raison du non-respect de ses engagements par une des parties. Le libellé de cette disposition doit être très précis. Sous certaines juridictions, la force exécutoire de l'entente est prévue par la réglementation ou la loi. Par exemple, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que les ententes sur les répercussions et les avantages des Inuit (ERA) seront mises en application par les parties, conformément au droit de la common law en matière de contrat. ²⁰

Cession : vente ou transfert du projet, ou de l'entreprise

Ce point traite de ce qu'il advient des obligations des parties lorsqu'un gisement ou une mine sont vendus. Par exemple, quelles responsabilités et obligations sont transmises au nouveau propriétaire, quelles sont les exigences de préavis lorsqu'une vente est planifiée et quand est-il nécessaire d'obtenir le consentement de la partie autochtone? ²¹ Voici un autre domaine dans lequel les conseils des experts juridiques sont déterminants en vue de s'assurer que la communauté continue de recevoir tous les avantages découlant de l'entente, quoi qu'il advienne au niveau de la propriété ou du contrôle du projet. L'approche type consiste à ce que l'entreprise acheteuse respecte tous les engagements pris dans l'entente, car, dans certains cas, les ententes manquaient de clarté et des problèmes sont survenus.

Mine non exploitée

La disposition « mine non exploitée » décrit le processus dans le cas où l'extraction minière n'a pas lieu ou qu'il est peu probable qu'elle commence dans un avenir proche. Elle peut inclure les périodes de préavis, ainsi

que la manière dont les obligations prennent fin et le moment auquel elles prennent fin. ²² Elle peut aussi décrire le processus pour modifier la longueur du préavis requis.

Imprévus et cas de force majeure

Cette disposition renvoie aux événements sur lesquels les parties n'ont aucun contrôle. Elle prévoit généralement que la sanction habituelle ne sera pas appliquée si une des parties n'a pas pu remplir ses devoirs ou ses obligations en raison de circonstances hors de son contrôle. La partie concernée doit remettre un avis écrit (incluant les précisions sur la durée, les devoirs et obligations, les étapes en vue de remédier à la situation) et une autre notification écrite pour aviser du retour aux conditions normales. ²³

Suspension et résiliation de l'entente ou de l'exploitation

Cette disposition peut prévoir les conditions dans lesquelles un projet ou une entente peuvent être suspendus ou résiliés, en indiquant les périodes de préavis, les effets sur les paiements, la période de préavis pour le redémarrage de l'exploitation, le processus relatif à la cessation du projet et les dispositions qui survivent à la résiliation. ²⁴

Notification

La disposition relative à la notification précise les adresses des parties, les moyens pour transmettre les avis et les délais de réception, ainsi que les procédures pour modifier les obligations de notification. ²⁵

Modifications apportées aux lois

La disposition explique le processus dans le cas où les modifications apportées aux lois entraînent des conséquences sur les paiements, échappent à toute possibilité raisonnable de contrôle par les parties, ne pouvaient pas être prévues, ou modifient les responsabilités de la partie exploitant la mine.

Dérogation

La clause de dérogation précise si un manquement à l'exécution d'une obligation en vertu de l'entente signifie que l'obligation est levée.

Divisibilité

La clause de divisibilité précise que dans le cas où une partie d'une disposition de l'entente est illégale ou inexécutable, elle peut être abrogée et les autres dispositions demeurent en vigueur. Cela permet de savoir si le manquement à certaines clauses constitue une violation fondamentale nécessitant la résiliation de l'entente.²⁶

Indemnisation

Les clauses d'indemnisation traitent de la question de savoir si une partie accepte d'assumer la responsabilité légale en cas de perte subie par l'autre partie dans une matière visée à l'entente.²⁷ Une clause d'indemnisation peut aussi fournir des précisions sur l'assurance contre la perte, comme le type d'assurance, la façon dont l'assurance sera financée et si les parties doivent être désignées dans les polices d'assurance.²⁸

Non-emploi ou lien des parties

Cette disposition précise que l'entente ne crée aucune relation particulière entre les parties, par exemple entre un employé et un employeur, ou entre les partenaires d'une coentreprise.²⁹

Procureurs

Cette disposition indique que : toute personne qui exécute le document en vertu de la procuration d'une autre partie déclare ne pas avoir connaissance d'un quelconque élément pouvant nuire à cette autorité.³⁰

Exemplaires

La disposition relative aux exemplaires précise si l'entente peut être signée en plusieurs exemplaires constituant un seul et même accord (ce qui veut dire que l'entente peut être exécutée à plusieurs endroits).³¹

Exécution de l'entente

Cette disposition fait apparaître les noms et les signatures des parties à l'entente, des témoins et la date de l'entente.³²

Autres actions

Cette section peut préciser que toutes les parties feront de leur mieux pour garantir que l'entente entre pleinement en vigueur et pour s'abstenir de faire obstacle à la réussite de l'entente.³³



La cession est un domaine dans lequel les conseils des experts juridiques sont déterminants pour s'assurer que la communauté continue de recevoir tous les avantages découlant de l'entente, quoi qu'il advienne au niveau de la propriété ou du contrôle du projet.

PHOTO : TED OSTROVSKI

Révision

Pour s'assurer que les ententes demeurent pertinentes, une clause d'examen est fréquemment incluse. Elle fournit généralement un échéancier d'examen (p. ex. après deux ans, la mise en œuvre de l'entente fera l'objet d'un examen) et peut également mentionner le prix plafond de l'examen, de même que des renseignements sur le vérificateur. Parfois, un vérificateur externe est responsable de l'examen, mais il est nécessaire d'obtenir les suggestions des équipes de mise en œuvre et des parties en présence. Dans certaines ententes, plusieurs périodes de révision sont prévues, avec différents prix plafonds. Par exemple, après deux ans, une révision est effectuée par un vérificateur indépendant avec un petit budget, puis après quatre ans, un examen plus approfondi est réalisé à l'aide d'un budget plus important. La question de savoir quelle suite sera donnée aux résultats de l'examen peut aussi être incluse dans cette partie. Donc, par exemple, si l'examen détermine que l'exploitation minière entraîne des conséquences imprévues, l'entente pourrait exiger la tenue d'une réunion des parties et déclencher certaines dépenses pour des mesures d'atténuation sur le plan social et culturel.

Modification

Cette partie décrit le processus relatif à la modification de l'entente. Il y a plusieurs exemples dans lesquels, en l'absence de clauses exigeant un réexamen, les parties conviennent de le faire n'importe comment. Dans un cas, une équipe autochtone de participation avec les entreprises a convenu que l'entente était dépassée et commencé la négociation d'une nouvelle « entente moderne ». La révision et la modification sont aussi abordées dans la section 5 de cette trousse.

Les enjeux et les dispositions de fond

Il est important de passer en revue toute la documentation disponible, d'étudier les leçons tirées des autres ententes et ensuite, de négocier des clauses qui permettent d'obtenir ce que la communauté espère.

Pour aborder les questions de fond, il peut être utile pour les équipes de négociation, y compris les experts techniques, d'examiner l'ensemble des données et des options possibles et de sélectionner ensuite les possibilités qui représentent le meilleur résultat, la « meilleure solution de rechange » et le pire des cas. Ceci permet d'établir le « point de rupture » – le moment où les négociateurs préféreront abandonner les négociations plutôt que de signer une entente. Des compromis doivent être envisagés également, en fait, ils sont au cœur des négociations, de sorte qu'un groupe qui veut s'assurer de jouer un rôle majeur dans la gestion de l'environnement peut décider de faire des concessions avec les entrepreneurs dans d'autres domaines, comme les avantages financiers ou l'emploi.³⁴

Les ententes varient considérablement en ce qui a trait à leurs sujets principaux. Certaines ententes se concentrent sur l'emploi des Autochtones tandis que d'autres mettent d'avant le développement des entreprises. Néanmoins, d'autres ententes sont axées sur une variété de domaines fondamentaux et disposent de solides clauses pour chaque sujet.

Le plus important est d'examiner les options avec un esprit critique et de se méfier de l'utilisation des approches types ou des modèles. Par exemple, on a beaucoup écrit sur les barrières à l'emploi des Autochtones dans l'industrie minière, mais ces documents sont rarement utilisés comme base pour négocier les dispositions relatives à l'emploi dans les ententes.³⁵ C'est pourquoi il est important d'examiner toute la documentation disponible, d'étudier les leçons tirées des autres ententes et ensuite, de négocier des clauses qui permettent d'obtenir ce que la communauté espère.

Il n'existe aucun rapport entre la taille de l'entreprise et la nature des résultats obtenus par les communautés dans les ententes. Ne tenez pas pour acquis qu'il est impossible d'obtenir une bonne entente parce que vous ne négociez pas avec une grande entreprise ou dans le cadre d'un grand projet. Si une communauté est unie et négocie bien, même les exploitations minières de moyenne taille peuvent se révéler très avantageuses en termes de fonds, d'emplois, d'entreprises, d'environnement et dans d'autres domaines.³⁶

Nous débutons en exposant brièvement les éléments généraux que les négociateurs peuvent examiner en préparant les positions sur les composantes principales de l'entente, puis nous présentons quelques options pour chaque domaine fondamental. L'esprit critique est de rigueur. Pourquoi choisir de négocier sur cette question et quelles sont les limites possibles en termes de résultats? Qu'est-ce que la communauté souhaite accomplir par rapport à cet enjeu? Quelle importance revêt-il pour la communauté? Quel rang occupe-t-il par rapport aux autres enjeux? Certains sujets sont-ils plus importants que d'autres?

Les négociateurs doivent s'assurer qu'une attention suffisante est accordée à la mise en œuvre pendant le processus de négociation. Trois options apparaissent ici. Des responsabilités sont attribuées à des personnes de l'équipe de négociation afin qu'elles examinent, soulèvent et donnent suite aux questions pertinentes à la mise en œuvre, à chaque étape du processus. Sinon, une période de temps est réservée pour envisager la mise en œuvre dans chaque domaine. Une troisième possibilité consiste à réunir un ensemble de questions clés sur la mise en œuvre et à établir l'engagement des parties à régler ces questions à

chaque étape des discussions.³⁷ Nous reviendrons sur ces options lorsque nous parlerons de la mise en œuvre (section 5).

Le tableau 4.3 présente une liste complète des dispositions de fond traitées dans cette partie de la trousse. Après les avoir examinées, l'équipe de négociation peut utiliser ce tableau pour indiquer la pertinence et l'importance de chaque enjeu et disposition pour la communauté.

Tableau 4.3 : Enjeux fondamentaux des ententes négociées	
Sujet	Pertinence pour la communauté
Communication entre les parties	
Accès des Autochtones et du public aux concessions minières.	
Paiements miniers	
Utilisation des paiements miniers	
Construction Cibles d'emploi pour la période de la construction Emploi Jumeler la main d'œuvre aux perspectives d'emplois Recrutement Cibles d'emploi Préférences d'embauche Sanctions en cas de non-réalisation Mesures en faveur de l'emploi des femmes Éducation et formation Maintien en emploi Politique en matière d'emploi, de soutien aux ressources et à la mise en œuvre Possibilités d'avancement Milieu de travail Soutien aux familles et aux communautés Fourniture de logements appropriés	
Relations avec les syndicats	
Développement des entreprises	
Gestion de l'environnement Prise en considération des permis et des licences Recherche sur les questions environnementales Systèmes de surveillance et de gestion Mesures d'atténuation Matières et substances toxiques	
Culture et patrimoine culturel	
Indemnisation des chasseurs/pêcheurs et utilisation traditionnelle	
Mesures sociales visant à atténuer les répercussions	



Communication

**L'entente établit
une structure de
communication
efficace entre les
parties pendant toute
la durée de l'entente.**

La partie communication de l'entente prévoit une communication efficace entre les parties pendant toute la durée de l'entente, elle peut décrire :

- Les principes en matière de communication et les attentes raisonnables en ce qui concerne les réponses;
- Un processus officiel de communication (p. ex. les parties se réunissent quatre fois par an et deux de ces rencontres ont lieu dans les communautés);
- La nature et la fréquence des informations qui devront être partagées et la manière de corriger les lacunes en matière de connaissances;
- Le processus pour le partage des informations confidentielles ou sensibles;
- La tenue des registres et la présentation des rapports pendant les activités de communication;
- Les attentes en matière de consultation communautaire, de lieux, de délais de consultation de la communauté par l'entreprise;
- La mise en place de postes d'agent de liaison ou la création de comités se rencontrant périodiquement pour gérer les communications (voir également les fonctions des coordonnateurs de l'emploi des Autochtones page 157 – ces fonctions peuvent être combinées);
- Les mécanismes de financement et de gestion du comité ou de l'agent de liaison;
- Les tâches de l'agent de liaison (s'il a été désigné).

La section 5 qui porte sur la mise en œuvre présente les structures et les clauses relatives à la consultation et à l'établissement des relations.

Accès des Autochtones et du public aux concessions minières

Certaines ententes précisent que les signataires autochtones conservent le droit d'accès aux baux miniers ou aux autres zones visées par le projet. Ces droits sont soumis à certaines restrictions pour des raisons de sécurité dans les zones d'exploitation et de responsabilité limitée des entreprises en cas de dommages subis par les visiteurs.

Voici deux exemples opposés illustrant la diversité des dispositions qui existent dans ce domaine. Les femmes autochtones sont autorisées à accéder à la mine de diamants à ciel ouvert Argyle pour pratiquer des cérémonies spirituelles qui représentent leur devoir sacré. D'un autre côté, une société minière canadienne a rejeté une demande adressée par les propriétaires autochtones concernant un voyage estival en canot dans la région où se situe l'exploitation minière.

Cette clause peut prévoir :

- La manière de notifier les visites;
- Les zones à accès restreint;
- Une liste des motifs d'accès;
- L'utilisation des routes;
- L'utilisation des installations et des infrastructures de la partie exploitant la mine (voir aussi page 167);
- L'indemnisation, la couverture d'assurance et la responsabilité civile;
- Les questions de sécurité invoquées pour refuser l'accès.³⁸

Il peut aussi y avoir des restrictions d'accès pour les parties non autochtones, et les conséquences sur les systèmes d'autorisation en vigueur en ce qui concerne l'accès des touristes peuvent être abordées.³⁹

Le droit des membres de la communauté de continuer d'accéder au site de l'exploitation minière sera généralement soumis à des restrictions pour des raisons de sécurité, ainsi que des limites à la responsabilité de l'entreprise en cas de dommages subis par les visiteurs.



Paiements miniers

La justification de ces paiements pourrait devoir être expliquée aux entreprises. La première raison est que ces fonds compensent les peuples autochtones pour les conséquences néfastes de l'exploitation minière sur le plan social, culturel et environnemental, et des fonds peuvent être ciblés pour éviter ou réduire les répercussions. Deuxièmement, ils représentent une certaine restitution aux peuples autochtones, à titre de propriétaires des territoires.

La plupart des ententes contiennent des dispositions sur les avantages financiers, qui dans certains cas comprennent une participation à la mise de fonds dans le projet. La justification de ces paiements pourrait devoir être expliquée aux entreprises. La première raison est que ces fonds compensent les peuples autochtones pour les conséquences néfastes de l'exploitation minière sur le plan social, culturel et environnemental.⁴⁰ Donc, ces fonds peuvent être ciblés pour éviter ou réduire les répercussions. Deuxièmement, ils représentent une certaine restitution aux peuples autochtones, à titre de propriétaires des territoires.

Nous nous attachons ici à décrire les arrangements financiers entre les organismes communautaires et les entreprises. Cependant, d'autres paiements peuvent être effectués, comme des paiements liés à l'indemnisation des chasseurs/pêcheurs (examinée plus loin), ou, dans le cas où les gouvernements représentent des parties à l'entente, une part des redevances gouvernementales.

Lorsqu'il existe un règlement sur les revendications territoriales, incluant la propriété des minéraux du sous-sol, les gouvernements autochtones peuvent avoir droit à des redevances, tant de la part des entreprises que du gouvernement. Ces paiements peuvent être mentionnés dans l'ERA, ou, de façon distincte, par le biais de certains régimes relatifs aux paiements miniers ou à la gestion des terres. En général, les traités modernes sur les revendications territoriales formulent spécifiquement la part des revenus liés aux recettes du gouvernement, laquelle varie de 7,5 p. cent à 50 p. cent. Par exemple, le gouvernement Tłı̨chǫ reçoit 10,429 p. cent de la première tranche de deux millions de dollars des redevances minières perçues annuellement par le gouvernement, puis 2,086 p. cent des redevances minières additionnelles.⁴¹ Dans certains cas, la question du partage des paiements miniers liés à des projets en particulier a fait l'objet de négociations, comme pour les Inuit du Labrador qui ont signé une entente avec le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador visant à recevoir 5 p. cent des redevances gouvernementales liées au projet de la baie Voisey. Ces sommes sont distinctes des paiements miniers négociés avec les sociétés minières.

Négocier les avantages financiers peut constituer un défi et l'ampleur des avantages dépend souvent de la force du pouvoir de négociation. Souvent, les négociateurs mettent toute leur attention sur le mécanisme financier à utiliser pour obtenir des paiements de l'entreprise et sur le montant de ces paiements. Notre expérience démontre qu'une attention critique doit être accordée très tôt à la question de l'utilisation des fonds par la communauté autochtone. Lorsque

Beaucoup de gens connaissent le terme « redevances », cependant, nous utilisons le terme « paiements miniers » parce qu'il existe de nombreux types de paiements différents.

les paiements sont versés avant la mise en place d'un mécanisme d'attribution et de gestion des fonds, cela peut donner lieu à des désaccords et des perturbations de nature sociale, alors qu'individus et groupes se font concurrence pour obtenir le meilleur partage possible. De plus, les paiements peuvent être rapidement dépensés en produits de consommation, ce qui inclut l'alcool, dans le cas où les structures n'existent pas pour garantir que les montants sont investis ou alloués aux familles et selon les priorités communautaires (voir le prochain point sur l'utilisation des fonds).

Plusieurs modèles financiers sont résumés ci-après. Le tableau 4.4, page 146, résume les avantages et les inconvénients associés à chaque modèle. Il y a une tendance à combiner un certain nombre de ces modèles dans des ententes individuelles, car chaque modèle présente des avantages et désavantages. Par exemple, les paiements fixes comportent peu de risque pour la communauté parce qu'ils se poursuivront aussi longtemps que la mine sera exploitée, qu'elle fasse des profits ou non. Cependant, ils n'augmenteront pas si l'exploitation minière prend de l'expansion, par exemple (voir ci-dessous). Le modèle de participation représente un risque très élevé mais, par ailleurs, si la mine s'avère très lucrative, la communauté en profitera. Certaines communautés ont géré le risque en combinant les modèles, comme dans le cas de l'entente Raglan. Cette entente prévoit des paiements fixes annuels répartis sur la durée de vie du projet, plus une participation aux bénéfices équivalant à 4,5 p. cent des flux de trésorerie d'exploitation annuels (pour de plus amples détails, voir les explications ci-dessous).⁴²

Les paiements fixes

Dans le cadre des paiements fixes, l'entrepreneur effectue des versements fixes qui garantissent un montant minimum au bénéficiaire. Les versements peuvent avoir lieu à des dates précises, comme la date de signature de l'entente, la date du début de la production, de même que sur une base annuelle. Ces paiements sont fiables et ne sont pas liés à la rentabilité de l'exploitation minière. Ils sont simples à administrer et ne dépendent pas du tout du niveau de rentabilité atteint par le projet. Les mines de diamants des T.N.-O. ont principalement négocié ce type de paiements avec les communautés autochtones (à quelques exceptions récentes). Toutefois, quand les entrepreneurs ont augmenté leurs niveaux de production de manière significative durant les premières années d'exploitation minière, les communautés n'ont reçu aucun bénéfice correspondant. C'est l'un des grands désavantages de ce type de paiements, car ils ne s'ajustent pas à l'ampleur des bénéfices ou de la production du projet. Si le projet s'avère plus lucratif que prévu ou si le prix des produits de base monte, aucun mécanisme ne permet d'obtenir des paiements plus élevés, ce qui peut créer des tensions entre la société minière et la communauté, de même qu'au sein de la communauté. De forts arguments en faveur de solutions de rechange peuvent être apportés.⁴³

Les redevances basées sur le volume de production

Une solution de rechange consiste à demander une somme forfaitaire pour chaque unité de minéraux produits par le projet (p. ex. en dollars par tonne). L'avantage de cette approche est que si l'entreprise augmente sa production de façon importante, les communautés recevront davantage de revenus. Ce modèle peut être appréciable pour les communautés qui s'inquiètent des répercussions du projet sur leurs territoires et qui pensent que, à mesure que le projet prend de l'ampleur, le montant des avantages financiers devrait augmenter lui aussi. Toutefois, si le prix du métal ou du minéral monte, ou baisse, aucun bénéfice (ou perte) n'y correspond. De plus, à moins que les paiements miniers (ou redevances) ne soient indexés au taux d'inflation, il est possible que la valeur réelle (le pouvoir d'achat) associée aux paiements diminue au fil du temps.⁴⁴

Lorsque les paiements sont versés avant la mise en place d'un mécanisme d'attribution et de gestion des fonds, cela peut donner lieu à des désaccords et des perturbations de nature sociale, alors qu'individus et groupes se font concurrence pour obtenir le meilleur partage possible. De plus, les paiements peuvent être rapidement dépensés en produits de consommation, ce qui inclut l'alcool, dans le cas où les structures n'existent pas pour garantir que les montants sont investis ou alloués aux familles et selon les priorités communautaires.

Les redevances basées sur la valeur brute de production

Dans cette approche ad valorem (proportionnelle à la valeur), les paiements représentent un pourcentage de la valeur marchande des minéraux traités par le projet. Ce montant est calculé en multipliant le volume de la production par le montant obtenu par l'entreprise pour chaque unité vendue. Une méthode particulière à ce type de paiements miniers et couramment utilisée est la redevance sur le produit net de fonderie, qui représente un pourcentage du montant d'argent versé par la fonderie ou par la raffinerie à l'exploitant de la mine pour le concentré, généralement calculé selon les prix immédiats ou la valeur marchande du minéral, moins les déductions liées aux coûts d'exploitation. De plus, la société minière déduit du produit net de fonderie le coût lié au transport du produit jusqu'à la fonderie.

Cette approche est utile pour l'exploitant, car les paiements miniers varient en fonction d'un paramètre critique de l'entreprise : le prix qu'il obtient pour sa production. Cependant, les coûts de production représentent aussi un facteur commercial déterminant et si ces coûts augmentent considérablement, l'exploitant est tout de même obligé de respecter les paiements miniers. Ces redevances présentent l'avantage de permettre à la communauté d'obtenir une part des bénéfices chaque fois que le prix du minéral monte. L'inconvénient est que ces revenus n'augmentent pas lorsque l'exploitation minière s'avère capable de réduire ses coûts d'exploitation. Et bien sûr, le prix du minerai peut aussi baisser. Par exemple, en 2009, les prix de la plupart des métaux de base ont baissé de façon significative. Ce qui signifie que toutes les communautés qui comptent sur ces paiements ont reçu beaucoup moins d'argent que les années précédentes. Si la population dépend de ces fonds pour la prestation des services et des programmes, elle pourrait subir d'importantes difficultés pendant les périodes de chute des prix.⁴⁵

Les paiements miniers basés sur les profits

Les redevances sur les profits sont imputées sur les fonds qui restent une fois que l'entreprise a déduit de ses revenus les dépenses, lesquelles peuvent être définies de sorte à englober un éventail de charges d'exploitation et en capital. Diverses redevances sur les profits sont calculées à des moments distincts dans le processus de comptabilisation et de calcul des coûts. L'entente Raglan (Québec) contient un paiement relatif au partage des bénéfices miniers (redevances), appliqué chaque année sur l'excédent de la différence entre le total des revenus du projet et le coût global relatif à l'exploitation et aux dépenses en capital. L'entente relative à la mine de diamants Argyle (Australie-Occidentale) utilise un paiement basé sur les profits miniers, imputé sur le bénéfice avant intérêts, impôts, taxes et amortissement (BAIIA) annuel.

Ce type de paiements miniers permet à la communauté de profiter des hausses de prix et de toute économie de coût réalisée par l'exploitant du projet grâce à une efficacité accrue. Ils sont bénéfiques pour les entreprises parce qu'ils évoluent tant en fonction du prix que des coûts, contrairement aux modèles présentés précédemment. Ainsi, lorsque l'entreprise fait face à une augmentation des coûts de production ou aux faibles prix des minéraux, entraînant une année déficitaire, elle n'a pas à creuser un déficit supplémentaire pour payer les bénéficiaires autochtones. L'inconvénient pour les communautés réside dans le fait que les exploitations minières ne s'avèrent pas toutes rentables et, dans la mesure où la plupart des mines perdent de l'argent pendant au moins une partie de leur vie (souvent pendant les premières années jusqu'à ce que les coûts d'investissement soient amortis), les communautés reçoivent très peu d'argent pendant au moins une partie du projet. Certains projets n'atteignent jamais la rentabilité. Cela veut dire qu'il peut y avoir des délais



En 2009, les prix de la plupart des métaux de base ont baissé de façon significative, et les communautés qui comptent sur les redevances basées sur la valeur de production ont reçu beaucoup moins d'argent que les années précédentes. Si la population dépend de ces fonds pour la prestation des services et des programmes, elle pourrait subir de graves préjudices pendant les périodes de chute des prix.

importants avant que les communautés ne reçoivent des bénéfices, ou qu'elles ne recevront pas de bénéfice du tout pour l'exploitation minière sur leurs territoires. Il existe aussi des difficultés administratives, car les autorités autochtones doivent vérifier que les déductions admissibles pour le calcul des profits ont été effectuées de manière adéquate et équitable.⁴⁶ Les entreprises peuvent être enclines à utiliser une comptabilité créative en vue de trouver des déductions pour réduire le taux des paiements miniers. Si une communauté est intéressée par l'option des redevances basées sur les profits, ou si on lui présente cette possibilité, les méthodes comptables utilisées pour déterminer le bénéfice doivent être clairement énoncées dans l'entente.

Aspects administratifs des paiements miniers

Il faut tenir compte d'un certain nombre d'éléments administratifs dans le cadre des paiements miniers, ce qui inclut :

- **LES IMPÔTS SUR LES AVANTAGES FINANCIERS** – Les ERA peuvent générer des revenus considérables et des conséquences fiscales sont rattachées aux différentes structures de revenus et formules de gestion des fonds. Lorsque les revenus concernés sont substantiels, des conseillers fiscaux devraient être embauchés pour aider à déterminer les meilleures options en ce qui concerne les structures d'entreprises et la gestion des fonds. Un avis d'expert est requis en raison de la complexité des sujets concernés, de la nécessité d'innover pour répondre aux besoins de chaque Première Nation et de la nature sans cesse changeante de ce domaine pratique.
- **LES DÉDUCTIONS FISCALES POUR LES ENTREPRISES** – Les sociétés minières peuvent vouloir que les paiements versés à la partie autochtone soient traités comme des déductions aux fins du calcul des impôts sur le revenu ou des impôts miniers. Elles peuvent aussi rechercher un engagement sans équivoque de la partie autochtone à soutenir cette position.⁴⁷ Certaines ententes contiennent des clauses qui précisent la position des parties en matière d'imposition du projet. Également, des dispositions peuvent prévoir, pour la partie autochtone et en vertu de l'ERA, des paiements compensatoires sur les taxes spécifiques qui sont imposées au projet par les gouvernements à l'échelon local et autochtone.⁴⁸
- **LES PAIEMENTS DURANT LES FERMETURES TEMPORAIRES** – l'entente peut prévoir les situations dans lesquelles la mine est temporairement fermée et si les versements se poursuivent pendant les fermetures. En général, seuls les paiements fixes continuent d'être versés.
- **LES AJUSTEMENTS POUR TENIR COMPTE DE L'INFLATION** – l'entente peut contenir des dispositions visant à ajuster les montants fixes en dollars par rapport à l'indice des prix de la consommation ou à un autre instrument de mesure de l'inflation (« indexation »). Même si cet aspect peut sembler administratif ou technique, et est souvent traité dans la partie définitions de l'entente, c'est une question très importante, car la valeur de l'entente peut décliner rapidement en période de forte inflation si les paiements ne sont pas indexés. Ils peuvent aussi diminuer considérablement en cas de long retard dans le développement du projet. Par principe, tous les paiements fixes en dollars devraient être pleinement indexés.

LES ACTIONS DIVERSIFIÉES

Il pourrait être plus judicieux financièrement pour les communautés autochtones d'investir dans des fonds de placement diversifiés comprenant des actions dans plusieurs projets, plutôt que d'investir dans une exploitation minière sur leur propre territoire.

Par exemple, un organisme autochtone à but non lucratif, la Native Investment et Trade Association, a collaboré avec la société RCI Capital à Vancouver pour lancer deux fonds spéculatifs et d'investissement représentant une valeur totale de 2 milliards de dollars consacrés aux investissements dans les ressources situées sur les territoires autochtones.

Les fonds spéculatifs permettent au groupe d'acheter ou de vendre une position sur le marché à terme, à l'inverse de la position prise sur le marché au comptant, ce qui réduit le risque de perte financière en raison d'une fluctuation défavorable du prix.

Ce fonds permettra aux groupes autochtones d'investir dans des titres de participation et d'emprunt du secteur des ressources canadiennes, et de devenir partenaires des structures d'entreprise. Des missions commerciales, rassemblant plus de 100 Autochtones provenant de partout au Canada, ont été effectuées en Chine et en Corée du Sud pour encourager les investissements dans ces fonds et, d'une manière plus large, les relations avec les peuples autochtones au Canada.



Si les entreprises font des profits inattendus, les communautés autochtones souhaitent peut-être s'assurer d'obtenir une plus grande part des profits réalisés par les sociétés minières sur leurs terres ancestrales.

La participation au capital

Les communautés peuvent prendre part au capital d'un projet, devenant en partie propriétaires, ce qui donne droit aux dividendes distribués aux actionnaires. Il peut être prévu que les Autochtones soient représentés au sein du conseil d'administration de la société minière lorsqu'ils détiennent des actions dans l'entreprise. Les risques associés au modèle qui précède s'appliquent également dans ce cas, les dividendes ne sont versés que lorsque le projet devient lucratif. Cela signifie que les groupes autochtones peuvent devoir attendre longtemps avant de percevoir des revenus, particulièrement si les prêts bancaires sont remboursés à même les bénéficiaires, avant que tout dividende ne soit distribué, comme c'est souvent le cas. Obtenir des actions permet à la communauté d'avoir la possibilité de réaliser des gains en capitaux si ses actions sont vendues pour un montant supérieur au prix initial. De plus, en détenant des actions dans une entreprise, la communauté peut obtenir un siège à la table de direction, un meilleur accès à l'information et de l'expérience sur le plan commercial. Ce modèle s'accompagne de risques supplémentaires lorsque la communauté doit financer sa participation parce que le projet peut échouer, ou les coûts peuvent changer, et les dividendes des actionnaires peuvent diminuer, par conséquent, l'investissement peut être perdu ou ne rapporter qu'un faible rendement.

Aborder la question des profits inattendus des entreprises

Les prix des minéraux peuvent être extrêmement instables, augmentant considérablement pendant les périodes de forte demande. Les communautés autochtones souhaitent peut-être s'assurer, lorsque cela se produit, d'obtenir une plus grande part des profits anormalement élevés qui sont réalisés par les sociétés minières sur leurs terres ancestrales.

L'application d'un taux de redevance unique à la valeur des minéraux produits (par exemple, 2 pour cent, 3 pour cent) se traduira par une augmentation du niveau de revenu de la communauté si les prix, et les revenus correspondants et donc les revenus, augmentent. Cependant, la part de revenus reçue par la communauté n'augmentera pas, quelle que soit la hausse des prix.

Les communautés peuvent utiliser un certain nombre d'approches pour s'assurer qu'elles partagent les profits inattendus. Une approche, appliquée dans l'ERA de la mine de nickel de la baie Voisey au Labrador, utilise un système « deux-tiers ». Les communautés autochtones s'assurent d'un niveau de revenu garanti chaque année, indépendamment du prix du nickel. Mais si le prix du nickel dépasse le niveau initialement prévu dans l'étude de faisabilité, la communauté reçoit des paiements supplémentaires sous forme d'un pourcentage de redevances sur les revenus liés au nickel réalisés par l'exploitant de la mine.

Une autre approche prévoit une redevance « par étape » dans laquelle des taux de redevance plus élevés sont appliqués à mesure que les prix grimpent. Cette approche est utilisée par une mine d'or dans la région du Kimberley en Australie-Occidentale. Par exemple, lorsque le prix de l'or est inférieur à 800 \$ l'once, la redevance est de 1 pour cent des revenus. Lorsque le prix se situe entre 800 \$ et 1000 \$ l'once, la redevance est de 1,25 pour cent; si le prix s'élève entre 1000 \$ et 1250 \$ l'once, la redevance est de 1.5 pour cent du revenu; et ainsi de suite.

Une troisième approche, issue d'une négociation dans le Queensland, utilise une formule pour s'assurer que le taux de redevance augmente en même temps que toute hausse du

prix du métal, plutôt que d'attendre que la prochaine « tranche de prix » soit atteinte pour que l'augmentation de la redevance s'applique. La formule s'exprime de la façon suivante :

$$PR = \frac{PA}{PB} \times TRB \times VPM$$

Où :

PR = Paiement de la redevance

PA = Prix actuel

PB = Prix de base

TRB = Taux de redevance de base

VPM = Valeur de la production des minéraux

Le « prix de base » représente la valeur des minéraux utilisée dans l'étude de faisabilité et les négociations de l'ERA, tandis que le « taux de redevance de base » est négocié normalement entre les parties.

Une autre approche est basée sur le système de paiement des redevances des T. N.-O. qui utilise la valeur de la production de chaque mine. Par exemple, si la valeur de la production de la mine pour l'année financière se situe entre 20 et 25 millions \$, un taux de 9 pour cent est appliqué. Dans cet exemple, la redevance sera aussi élevée que 1,7 million \$. Le taux le plus élevé qui est appliqué est de 14 pour cent pour une valeur de production annuelle de la mine de 45 millions \$ et plus, tandis que les plus petits taux sont de 0 pour cent pour une valeur inférieure à 10 000 \$, et 5 pour cent pour une valeur comprise entre 10 000 \$ et 5 millions \$. La valeur de la production de la mine est basée sur la valeur marchande des minéraux produits, moins les coûts rattachés au transport, à l'exploitation, à l'amortissement des actifs, aux dépenses encourues et à toute mesure incitative du gouvernement des T. N.-O. (p. ex. les contributions à une fiducie de restauration minière, les investissements dans les usines de traitement des minéraux).

Devant toutes ces options, il est important de préciser quel est le prix de base. Il doit être défini comme valeur unique du métal, et peut être établi à partir de l'étude de faisabilité ou se baser sur la moyenne historique à long terme des prix du minerai concerné. Il peut se fonder sur le flux de trésorerie avant impôts de la mine, lequel est plus instable, mais a une valeur supérieure aux revenus bruts de la mine (après impôts).


L'application d'un taux de redevance unique à la valeur des minéraux produits se traduira par une augmentation du niveau de revenu de la communauté si les prix, et les revenus correspondants et donc les revenus, augmentent. Cependant, la part de revenus reçue par la communauté n'augmentera pas, quelle que soit la hausse des prix.



Le tableau 4.4 présente les avantages et les inconvénients associés aux modèles de rémunération décrits dans ce chapitre.

Tableau 4.4 : Avantages et inconvénients des différents paiements miniers pour les communautés		
	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Paiements fixes	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement des montants garantis aux moments convenus • Facile à administrer • Ne dépend pas de la rentabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque le volume de production et l'ampleur des perturbations augmentent, il n'y a pas de hausse des paiements • En cas de hausse des prix des produits de base, les paiements n'augmentent pas en même temps • Avec le recul, la communauté peut avoir le sentiment que les paiements miniers (redevances) sont trop peu élevés, ce qui peut entraîner des désaccords internes ou entre la communauté et l'entreprise
Redevances basées sur le volume de production	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'entreprise accroît son rythme de production, la communauté obtient des bénéfices • Les fonds visant l'atténuation des dommages évoluent au même rythme que les répercussions environnementales, en fonction de l'augmentation de la production • La baisse du prix des produits de base ne touche pas les paiements (dans la mesure où l'entreprise maintient son niveau de production) • Ne dépend pas de la rentabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de hausse des prix des produits de base, il n'y a pas de bénéfices additionnels pour la communauté • Si les coûts de production sont réduits pendant la vie de la mine, la communauté n'obtient aucun bénéfice et, en fait, elle peut perdre des emplois en raison de la rationalisation et de l'automatisation
Redevances basées sur la valeur de production	<ul style="list-style-type: none"> • La communauté prend part aux bénéfices à chaque hausse du prix des produits de base ou des niveaux de production • Ne dépend pas de la rentabilité • Le paiement ne dépend pas des charges d'exploitation, de financement ou en capital • Définition simple, et relativement facile à administrer 	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de chute des prix des produits de base, les paiements diminuent et souvent, extrêmement rapidement • Si les programmes et les services dépendent de ces paiements, des difficultés peuvent survenir lorsque les prix baissent • Les coûts de transport et de fonderie (p. ex. la concentration des impuretés) doivent être pris en compte pour certains métaux
Redevances basées sur les profits	<ul style="list-style-type: none"> • La valeur peut augmenter si les dépenses diminuent grâce à des gains en efficacité • La valeur augmente en cas de hausse du prix des produits de base et si les prix sont stables 	<ul style="list-style-type: none"> • Les projets ne sont pas tous rentables • Les revenus évoluent selon le prix des produits de base – si le prix d'un produit de base baisse lors d'une récession, cela peut avoir d'énormes répercussions sur les paiements versés à la communauté • Les coûts d'exploitation peuvent changer rapidement et pas toujours dans le meilleur sens • L'entrepreneur peut manipuler les paramètres des déductions dans le calcul des bénéfices • L'entente doit être très claire, et peut être difficile à administrer en raison de la nécessité d'une surveillance comptable • Si les paiements sont reportés jusqu'à ce que les dépenses en capital soient amorties, les communautés peuvent devoir attendre longtemps avant de percevoir des revenus
Participation au capital	<ul style="list-style-type: none"> • Augmente en valeur si le projet est rentable • Peut permettre d'accéder à l'information et de formuler des commentaires à la direction pour la gestion et la prise de décision • Peut potentiellement fournir un meilleur contrôle sur l'utilisation des territoires traditionnels et sur l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut demander de réunir les capitaux pour les investissements • Le projet peut ne pas être rentable ou peut ne pas avoir une valeur comparable à d'autres investissements auxquels on a renoncé • Est soumis aux mêmes risques que l'entreprise, comme le dépassement des coûts ou les variations du prix des produits de base • Peut demander de participer aux pertes d'exploitation ou aux dépenses en immobilisations • Peut contenir des responsabilités à titre de copropriétaire • Les frais juridiques peuvent s'avérer élevés • Les fonds peuvent ne pas être rapidement ou facilement versés à la communauté – ne pas être plus élevés à court terme

Source : tiré et adapté de GTTEPN 2004 & O'Faircheallaigh 2006c



Évaluation du seuil de tolérance au risque lié à un modèle financier

À un moment donné, l'équipe de négociation devra trouver une solution pour savoir comment choisir un modèle financier ou une combinaison de modèles. L'équipe de négociation doit déterminer à quel moment les fonds s'avèrent nécessaires, le seuil de tolérance au risque de la communauté et le profil de risque de l'entrepreneur, ainsi que du projet lui-même.

Le seuil de tolérance au risque d'une communauté réside essentiellement dans sa volonté d'échanger des gains à court terme contre des gains à long terme, sachant qu'il existe une plus grande incertitude quant à ces derniers, de même que dans sa volonté de miser sur des rendements éventuellement supérieurs, ce qui comprend l'éventualité qu'il n'y ait aucune création de richesses, par opposition à des rendements plus faibles mais garantis.

Le profil de risque d'un projet de développement est lié à la faisabilité du projet, au nombre de fluctuations du prix des produits de base, et à d'autres facteurs qui déterminent les marges potentiellement générées par la mise en valeur proposée.

On peut évaluer le seuil de tolérance de la communauté ainsi que les périodes auxquelles les fonds sont nécessaires en posant quelques questions.

Comment utiliserez-vous les fonds provenant de l'exploitation minière? À quel moment ces fonds sont-ils requis?

- Si les fonds doivent être utilisés pour des programmes essentiels qui nécessitent un financement stable et cohérent, ou si les citoyens exercent une grande pression pour obtenir des paiements individuels (et que l'équipe juge que cela représente la meilleure option pour utiliser les fonds), le seuil de tolérance au risque sera sans doute plus bas face aux paiements pouvant diminuer ou à l'absence totale de paiements (comme dans le cas des redevances basées sur les profits ou des participations au capital). Cela veut dire que l'équipe voudra négocier en utilisant un modèle plus conservateur qui garantit les revenus annuels.
- Si les fonds sont requis à court terme, on préférera nettement les paiements fixes, qui commencent généralement aussitôt qu'une entente est signée, à une redevance sur les profits ou des actions, qui peuvent ne générer aucun revenu pendant plusieurs années.
- Si les fonds doivent être placés dans une fiducie à plus long terme en vue d'augmenter les capitaux propres de la communauté, la tolérance au risque de fluctuations à court terme sera probablement plus grande.

Le seuil de tolérance au risque d'une communauté réside essentiellement dans sa volonté d'échanger des gains à court terme contre des gains à long terme, sachant qu'il existe une plus grande incertitude quant à ces derniers, de même que dans sa volonté de miser sur des rendements éventuellement supérieurs, ce qui comprend l'éventualité qu'il n'y ait aucune création de richesses, par opposition à des rendements plus faibles mais garantis.

L'équipe de négociation doit effectuer des recherches sur la tendance des prix, ainsi que sur la courbe de l'offre et de la demande, en ce qui concerne le produit de base en question.

Il peut aussi s'avérer utile pour l'équipe de négociation d'examiner les projets semblables et récents, et de calculer le montant des richesses qui auraient pu être générées par la communauté avec les différents modèles.

Quelle est la nature du plan d'exploitation?

- Si le plan est bien défini et plutôt certain, et qu'il est peu probable que le calendrier de production change radicalement (p. ex. les réserves sont très bien délimitées et probablement un gisement de petite taille plutôt que le filon d'un gisement plus grand), la communauté peut avoir une certaine assurance que les montants ne changeront pas trop, et elle peut choisir des paiements fixes ou basés sur le volume d'exploitation minière.
- Si le plan n'est pas certain, si les réserves ne sont pas bien délimitées et si l'entreprise procède constamment à des programmes d'exploration hors chantier, il y a davantage de risque que le plan de mine, les réserves et la production changent. Cela peut conduire la communauté à voir les paiements fixes comme une solution déficitaire à long terme. En particulier, la possibilité d'accroître le volume de production et l'éventualité d'un cycle de vie plus court pour la mine peuvent s'avérer d'excellentes raisons d'éviter les paiements fixes.
- Il faut également tenir compte des tendances en ce qui a trait aux coûts d'exploitation. Dans le cas où les charges d'exploitation peuvent diminuer au fil du temps, les redevances basées sur les revenus ou les bénéfices nets peuvent être conseillées. S'il est probable que les coûts d'exploitation augmentent, un paiement minier basé sur le volume sera plus sûr.

Quelle est la stabilité du prix des produits de base?

- Dans le cas d'un métal qui présente une courbe de prix relativement stable au fil du temps, une forte demande et peu de compétition de la part des autres producteurs, la communauté peut se sentir rassurée par le fait que le cours du produit de base ne variera pas trop rapidement. Dans ce cas, la communauté peut souhaiter un paiement minier lié aux prix des produits de base, comme le prix net de fonderie.
- Dans le cas d'un métal qui présente un historique et des tendances de prix très instables, la communauté peut opter pour un modèle financier qui dépend moins du cours des produits de base, p. ex. un modèle mixte qui est lié aux prix, mais qui procure aussi un « minimum » ou des paiements minimaux.
- Dans tous les cas, l'équipe de négociation doit effectuer des recherches sur la tendance des prix, ainsi que sur la courbe de l'offre et de la demande, en ce qui concerne le produit de base en question.

Quelle est l'expérience de la société minière?

- Si l'entreprise a peu d'expérience dans la mise en exploitation d'une mine, de nombreuses menaces sont liées au fait d'investir dans un modèle à plus haut niveau de risque (p. ex. les participations en actions ou au bénéfice), car elle pourrait commettre des erreurs coûteuses affectant sa marge bénéficiaire.
- Si l'entreprise est une « entreprise majeure » (c'est-à-dire possédant de nombreuses mines à travers le pays ou partout dans le monde), il est moins risqué d'investir dans un modèle basé sur les profits ou la participation. L'entreprise saura comment utiliser la technologie, la main-d'œuvre et l'innovation pour réduire les coûts.

Il peut aussi s'avérer utile pour l'équipe de négociation d'examiner les projets semblables et récents, et de calculer le montant des richesses qui auraient pu être générées par la communauté avec les différents modèles.



Utilisation des paiements miniers

Il faut faire des choix sur la façon de « contrôler les cordons de la bourse » – préciser l'utilisation qui sera faite des fonds générés par le projet – au moment où les négociations sont entreprises. Comme mentionné précédemment, ceci permet d'éviter les désaccords qui peuvent survenir lorsque les versements commencent avant qu'on ait décidé de la façon d'attribuer et de gérer les fonds.

Des discussions sur l'utilisation des paiements peuvent être entreprises avec l'entreprise et des dispositions pertinentes peuvent être incluses dans l'entente, ou la communauté peut prendre des décisions de son côté et disposer de modalités en place au moment où l'entente est signée. Inclure l'utilisation des fonds dans les négociations fait naître le risque que l'entreprise cherche à imposer ses points de vue à la communauté, un résultat auquel s'oppose farouchement la plupart des communautés autochtones qui considèrent que la façon dont elles utilisent les paiements est une question qui les concerne exclusivement. Cependant, tout en affirmant ce principe, certains groupes autochtones d'Australie ont choisi de traiter cette question dans leurs ententes pour deux raisons. Premièrement, cela signifie que l'utilisation des paiements doit être résolue avant la signature de l'entente et que les versements ne commencent. Deuxièmement, dans la mesure où une modification à l'entente exige généralement le consentement de la communauté, cela permet de garantir que les décisions prises par la communauté, sur la façon d'utiliser les fonds, ne peuvent pas être détournées à des fins politiques ou personnelles à court terme par des individus ou des groupes de la communauté.

Pour aider les communautés qui souhaitent régler la question de l'utilisation des paiements au moment où l'entente est négociée, voici brièvement quelques points pertinents. Il existe de nombreuses manières d'attribuer les ressources financières découlant des projets. La décision concernant l'utilisation et la gestion des revenus issus des ERA est en définitive une question de gouvernance. D'abord, un certain nombre de tensions peuvent apparaître au sujet de l'utilisation des fonds, ce qui inclut : l'attribution des fonds selon les besoins des individus ou communautaires; la réponse aux besoins urgents, ce qui peut vouloir dire utiliser immédiatement les fonds, ou investir, dans des activités commerciales en cours, pour générer des emplois, par opposition au fait de mettre les fonds de côté en vue des besoins futurs; ainsi que la recherche de flux de trésorerie à long terme par le biais de placements dans les activités commerciales situées dans la communauté, ou dans la région (ce qui peut s'avérer plus risqué), par opposition au fait de générer un flux de trésorerie par le biais d'investissements dans des fonds de placement diversifiés (portefeuille d'actions), ce qui peut s'avérer moins risqué.⁴⁹

Décider comment les fonds seront dépensés avant que l'entente ne soit finalisée présente des avantages pour la communauté.

En général, les paiements miniers peuvent être utilisés de quatre façons.

Les paiements aux individus

Parfois, les fonds sont attribués aux individus par le biais d'allocations, mais ceci peut représenter une pratique compliquée et complexe. Compliquée car beaucoup de gens provenant de tous les coins du pays peuvent apparaître et affirmer qu'ils sont membres de la communauté ou du groupe lorsque les paiements ont lieu, et complexe car un soutien administratif est nécessaire pour gérer un tel processus. D'un autre côté, cette pratique peut garantir que tout le monde profite de l'exploitation minière, en présumant que les fonds sont distribués équitablement, et que les gens peuvent prendre leurs propres décisions sur la façon d'utiliser l'argent. Toutefois, les fonds sont généralement dépensés dans un laps de temps très court, ce qui en laisse peu pour les mesures collectives d'atténuation des répercussions ou les générations futures. Aussi, depuis qu'ils sont obligés de déclarer tous leurs revenus, les aînés et les individus qui reçoivent une aide au revenu sont affectés par les prélèvements sur leurs allocations gouvernementales. Les bénéficiaires exceptionnels peuvent engendrer des résultats catastrophiques sur le plan social. Dans une réserve du sud du Canada, l'avènement d'un paiement a provoqué un traumatisme chez les jeunes, car ces fonds sont souvent dépensés dans des activités socialement destructrices. Les paiements aux individus peuvent également entraîner méfiance et jalousie entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires.

Les services et les infrastructures

Les fonds sont également utilisés pour les services et les infrastructures sur le plan local, en raison des insuffisances typiques qui existent dans les services fournis par le gouvernement ou parce qu'il n'y a pas de fonds du tout pour répondre aux priorités des Autochtones. Par exemple, le gouvernement Tłı̨chǫ utilise les fonds liés aux ERA pour des programmes culturels destinés aux chasseurs/pêcheurs, des programmes en toxicomanie et des programmes « en territoire ». Toutefois, utiliser les fonds pour les services ou les infrastructures comporte deux problèmes. D'abord, les paiements miniers peuvent être hautement instables, et, si une dépendance est créée, cela peut poser des problèmes quand les fonds viennent à manquer, lorsque les mines ferment ou que le prix des produits de base s'effondre. Ensuite, il y a un risque que les fonds soient récupérés, comme dans le cas des individus, mais cette fois, au niveau des programmes du gouvernement.⁵⁰

Il existe de nombreux critères pour déterminer les situations dans lesquelles il serait avantageux d'utiliser les paiements miniers pour les programmes et les services⁵¹ :

- Si les services concernés sont très appréciés par leurs bénéficiaires, et que le gouvernement ne peut pas, ou ne procurera pas, de financement pour ces services, ou qu'il est peu probable qu'il le fasse.
- Si les paiements miniers sont utilisés d'une manière qui incite le gouvernement à engager des dépenses supplémentaires dans les activités concernées, soit parce qu'il prendra le financement en charge une fois que le service sera en place, soit parce qu'il existe une volonté de partager les coûts, par la contribution des fonds du gouvernement.
- Si les paiements sont utilisés pour financer la prestation d'une *forme de services* (comme la construction de logements appropriés, des services médicaux autochtones) qui procure plus d'avantages que les services offerts par le gouvernement.
- Si l'utilisation des paiements miniers permet d'offrir un niveau de prestation de services qui dépasse la norme des prestations du gouvernement dans la même situation, et que

Il faut tenir compte des répercussions importantes en matière de paiements directs aux individus. Par exemple, les fonds sont généralement dépensés dans un laps de temps très court, ce qui en laisse peu pour les mesures collectives d'atténuation des répercussions ou les générations futures.

la différence entre les niveaux de services est nettement avantageuse pour les prestataires.

- Si les paiements sont utilisés pour garantir un accès plus rapide aux services que ce que le gouvernement peut offrir.
- Si les paiements miniers procurent la possibilité de renforcer les compétences organisationnelles et la capacité de gouvernance des Autochtones.
- Si les paiements miniers sont stables (grâce à un montant de base garanti).
- Si une proportion des revenus actuels est placée dans un fonds de capital pour permettre l'entretien et le remplacement des infrastructures avec les paiements miniers.⁵²

Les entreprises

Les paiements miniers peuvent être utilisés comme capitaux pour créer des entreprises, lesquelles peuvent signer des contrats avec l'exploitant du projet et employer des Autochtones, ce qui peut permettre de susciter une nouvelle et réelle économie, dirigée par les entrepreneurs locaux. Si les entreprises sont diversifiées, le développement durable est possible après la fermeture des mines. Toutefois, les marchés et les possibilités d'affaires peuvent s'avérer limités dans les régions éloignées dans lesquelles sont situées la plupart des communautés autochtones. De plus, les compétences en matière de gestion d'entreprise peuvent être très restreintes dans certaines communautés, ce qui peut conduire des non-Autochtones à occuper les postes qualifiés ou de direction, ou entraîner la faillite des entreprises.

Portefeuille de placement

Le portefeuille de placement implique l'utilisation des paiements miniers en vue de créer des sources de revenus, ciblées pour leur capacité à optimiser la rentabilité et à réduire les risques. Habituellement, les portefeuilles de placement comprennent des actions dans de grandes entreprises, des biens immobiliers ou des obligations du gouvernement (combinés ensemble pour réduire le niveau de risques et augmenter le rendement). Les investissements peuvent être répartis dans une vaste gamme de secteurs, augmentant ainsi la probabilité que les paiements miniers génèrent des revenus stables et durables. Un portefeuille de placement peut générer une assise économique indépendante de l'exploitation minière, particulièrement si les revenus sont réinvestis pour un certain nombre d'années, il peut aussi éventuellement représenter un actif de départ et une source de revenus importants.⁵³ Cependant, ces placements immobilisent des fonds qui auraient pu être employés différemment, jusqu'à ce que l'assise financière soit assez importante pour générer un revenu substantiel.

Structures pour la gestion des paiements miniers

Des structures juridiques et institutionnelles variées peuvent être mises en place pour gérer les paiements miniers, incluant des fiducies, des entreprises privées ou des organismes enregistrés. Le choix d'une structure soulève des problèmes complexes sur le plan juridique et fiscal qui ne peuvent être réglés sans l'avis d'un spécialiste. Il est fortement recommandé aux négociateurs de prévoir des dispositions dans la négociation ou dans les budgets de mise en œuvre pour obtenir cet avis.

L'IMPORTANCE DE L'OPINION DE LA COMMUNAUTÉ AU SUJET DES PAIEMENTS

Toutes les questions liées à l'utilisation des paiements miniers peuvent devenir sujets de controverse dans les communautés, elles requièrent souvent des discussions communautaires pour trouver une solution satisfaisante, et jouent un rôle majeur dans la détermination des répercussions définitives sur les communautés des projets et des ententes.

Donc, chaque fois qu'une question est soulevée, les négociateurs doivent s'assurer que le temps et les ressources suffisantes sont disponibles pour la traiter adéquatement.



Emploi

Les avantages que procurent les emplois obtenus dans l'industrie minière sont nombreux. Toutefois, alors que la plupart des ERA traitent de l'emploi, elles abordent rarement les barrières à ces emplois de manière systématique.

Les avantages que procurent les emplois obtenus dans l'industrie minière sont nombreux. D'abord, lorsqu'il y a peu d'autres emplois dans la communauté, l'exploitation minière peut offrir la possibilité d'occuper un emploi et les avantages qui en découlent, tels qu'une meilleure estime de soi et la capacité d'apporter une contribution productive à la famille et à la communauté.⁵⁴ Deuxièmement, les salaires sont souvent plus élevés que ceux des autres emplois dans les communautés.

Il subsiste de nombreuses barrières à l'emploi de la population autochtone dans l'industrie minière, commençant par le recrutement, mais affectant aussi le maintien en emploi et l'avancement professionnel des employés autochtones. Plusieurs de ces obstacles ont été longuement documentés et ils comprennent le manque de compétences de base, la tendance des gestionnaires à embaucher des gens de l'extérieur ou des personnes qui leur ressemblent davantage, la méconnaissance de la communauté au sujet des possibilités d'emploi, l'étrangeté de l'environnement de travail sur un site éloigné et l'absence de logements convenables, ou l'incapacité de répondre aux besoins des femmes autochtones.⁵⁵ Alors que la plupart des ERA traitent de l'emploi, elles abordent rarement les barrières à ces emplois de manière systématique.

Jumeler la main d'œuvre aux perspectives d'emploi

Les ERA peuvent prévoir la collecte et la diffusion d'informations concernant la demande et l'offre de main d'œuvre associée au projet. Ces informations sont importantes, car il peut être difficile de jumeler la main d'œuvre présente dans la communauté à la demande en main d'œuvre du projet. On peut demander à la société minière de fournir un plan de développement des ressources humaines ou une stratégie en matière de ressources humaines, qui peuvent être ensuite utilisés par la communauté pour planifier et identifier les travailleurs potentiels. Le plan peut être révisé annuellement. Le gouvernement peut aussi s'inscrire dans ces relations, en fournissant des données utiles sur l'offre et la demande actuelles et futures en termes de main d'œuvre.

Le plan de développement de la main d'œuvre peut inclure :

- Les perspectives d'emploi dans le cadre du projet;
- Le bassin d'employés potentiels autochtones et leurs compétences;
- Les obstacles devant être levés en vue d'accroître la participation des Autochtones;
- Les programmes de formation à développer qui sont liés au projet;
- Les programmes d'apprentissage dans le cadre du projet;
- Les dépenses pour mettre le plan en application et les fonds en vue de sa mise en œuvre.⁵⁶

Recrutement

Un élément prioritaire en vue de garantir l'emploi des travailleurs autochtones est la sensibilisation des communautés sur les perspectives et la réalité des emplois de la mine. Plusieurs ententes établissent des mécanismes pour alerter la population au sujet des emplois, comme l'obligation d'afficher les offres d'emploi dans les endroits où les gens sont susceptibles d'aller (p. ex. les bureaux du conseil de bande, des services de santé ou gouvernementaux), de les annoncer à la radio, ou de les publier dans les bulletins et les journaux locaux. Au début de l'exploitation, on peut demander au personnel minier de rencontrer les communautés, d'assister à des salons de l'emploi, d'aller dans les écoles pour informer la population sur les emplois. Parfois les offres d'emploi doivent être notifiées dès les débuts, de sorte que les travailleurs autochtones ont une longueur d'avance pour postuler. Ensuite, un registre des personnes autochtones qui se montrent intéressées par les emplois peut être tenu par les agents de liaison communautaire (chargés tant de la liaison que de la base de données financée par l'entreprise), en assurant un accès facile aux compétences et à l'expérience de la population sur le plan local. Dans les T.N.-O., les groupes autochtones touchés par les mines de diamants se sont unis en vue de former une entreprise spécialisée en ressources humaines (I & D Management), qui héberge un site web permettant de rédiger son curriculum vitae et du personnel pour maximiser les possibilités d'emploi pour les Autochtones. Cette entreprise est titulaire du contrat visant à combler l'ensemble des postes de conducteurs de machinerie lourde de la mine de diamants David.

Concernant l'embauche, les ententes peuvent inclure des mesures pour que les entreprises emploient les Autochtones grâce à des cibles spécifiques, des cibles évolutives ou une embauche préférentielle.

Cibles d'emploi

Les cibles sont souvent mal accueillies par l'industrie parce qu'elles peuvent s'avérer difficiles à atteindre, particulièrement dans les endroits où de nombreuses exploitations minières sont en concurrence pour la main d'œuvre, ou, lorsque la population manque de compétences ou ne démontre aucun intérêt pour les métiers de l'industrie minière.⁵⁷ Les cibles d'emploi peuvent aussi inciter le secteur industriel à se concentrer sur des objectifs très modestes, et décliner toute mesure incitative visant à les modifier ou de les rehausser une fois atteintes. Ensuite, elles peuvent entraîner l'industrie à mettre d'avant des domaines d'emplois auxiliaires, secondaires ou non qualifiés, pour lesquels les cibles sont facilement atteintes.⁵⁸

Ceci étant dit, les cibles ont été utilisées avec une grande efficacité à certains endroits. Par exemple, dans le cadre des mines de diamants des T.N.-O., plus de 30 p. cent des emplois sont comblés par des Autochtones provenant de la région. Il y a tout juste dix ans, les mines d'or de la région réalisaient leurs activités avec de très faibles taux d'emplois comblés par les Autochtones. Les cibles d'emploi ont certainement incité les exploitations minières à embaucher des travailleurs locaux et à offrir constamment de la formation.

Il est aussi très important de déterminer des objectifs pour l'étape de la construction. Le chantier de construction doit être vu comme un lieu de formation pour la mine fonctionnelle. Il peut être utile de s'assurer que des postes ou un pourcentage de la main d'œuvre sont réservés au groupe autochtone. Dans les cas où les cibles d'emploi ne figuraient pas dans l'ERA, pendant l'exploitation, il y a eu pénurie de gens possédant les compétences en machinerie lourde, les certificats de compétences dans les métiers en demande, ainsi que le nombre requis d'heures d'apprentissage sur les machines et les équipements appropriés.



Les cibles d'emploi fixées dans l'entente peuvent représenter des chiffres définitifs (souvent établis pour les différentes étapes du cycle de vie de la mine), des pourcentages ou des cibles évolutives basées sur des critères variés.

Les cibles peuvent être fixées dans l'entente de différentes façons. Premièrement, elles peuvent représenter des chiffres définitifs, comme dans l'entente de partenariat de la communauté Moordijit Booja (Australie) qui exige l'embauche de 100 personnes de la population Gnaala Barja Booja. Elles peuvent aussi spécifiquement établir des objectifs particuliers pour les différentes étapes du cycle de vie de la mine, notamment pendant la construction et pendant l'exploitation. Par exemple, l'entente de Dona Lake (Ontario) fait appel à 55 personnes durant la construction et 30 personnes durant l'exploitation. Les travailleurs concernés par ces deux étapes de l'exploitation minière sont très différents donc ils appellent des cibles différentes. D'autres ententes ont fixé des pourcentages d'emplois, comme l'entente socioéconomique relative au projet BHP Diamonds qui énonce :

Tout au long de la construction, les emplois pour les résidents du Nord doivent représenter 33 p. cent du nombre total des emplois liés à l'étape de la construction du projet, incluant les entrepreneurs. Les emplois pour les Autochtones doivent représenter au moins 44 p. cent des emplois réservés aux résidents du Nord durant cette période ... et, tout au long de l'exploitation, les emplois pour les résidents du Nord doivent représenter 62 p. cent du nombre total des emplois associés à l'étape d'exploitation du projet, incluant les entrepreneurs, et 72 p. cent pendant les périodes d'exploitation produisant 18 000 t/pj (tonnes par jour). Les emplois pour les Autochtones doivent représenter au moins 50 p. cent des emplois réservés aux résidents du Nord.⁵⁹



Dans l'entente de la baie Voisey, la préférence est accordée, en premier lieu, aux travailleurs membres de l'Association des Inuit du Labrador et aux membres de la nation innue qui résident dans les deux communautés les plus proches du projet, deuxièmement, aux résidents des autres communautés inuites ou innues, puis aux Inuit ou aux Innus résidant ailleurs dans la région du Labrador, et finalement aux Inuit et Innus résidant dans la région de Terre-Neuve.

Il peut être difficile de vérifier que ces pourcentages sont respectés, du fait que, par exemple, les entreprises utilisent souvent le nombre total d'employés et de personnes-années dans les rapports. Dans les T.N.-O., ce chiffre (en années-personnes) a provoqué quelques frictions. Tandis que la partie autochtone voulait voir les noms des personnes employées à la mine, l'entreprise n'a fourni qu'un chiffre en années-personnes, lequel peut compliquer le calcul pour connaître simplement le nombre de personnes qui travaillent. Ceci est dû au fait que les lois relatives à la vie privée exigent que les entreprises obtiennent l'autorisation des travailleurs avant de publier leurs noms.

Les cibles doivent aussi être examinées en rapport aux négociations avec les syndicats (voir page 162).

Cibles évolutives

Une autre approche concerne les cibles évolutives impliquant des objectifs d'emplois et de formation rehaussés au fil du temps, établissant des mesures incitatives pour réaliser ces objectifs et fournissant des mécanismes d'ajustement automatique si elles ne sont pas atteintes. Les cibles peuvent être évaluées et revues, par exemple tous les trois ans. L'impossibilité de réaliser un objectif peut obliger l'exploitant du projet à augmenter progressivement ses dépenses dans des programmes d'emploi et de formation, au-delà du niveau de base spécifié dans l'entente.⁶⁰

Cette approche permet d'éviter les nombreux pièges, mentionnés précédemment, qui sont associés aux cibles statiques ou uniques, par exemple, le risque que les cibles initiales soient fixées à un niveau trop bas.

Sanctions pour non-réalisation des objectifs

Des sanctions pour non-réalisation des objectifs en matière d'emploi ou d'embauche préférentielle ont été intégrées dans certaines ententes. Par exemple, des sommes peuvent devoir être versées dans un fonds visant la formation lorsqu'il existe des insuffisances. Une autre mesure implique l'analyse des barrières actuelles à l'embauche des travailleurs autochtones et des mesures pour éliminer ces obstacles.

Préférences d'embauche

Les préférences d'embauche sont incluses dans certaines ententes, ainsi la population des communautés concernées est prise en considération en premier. En suivant ce qu'on appelle le « principe de contiguïté », l'entente de la baie Voisey accorde la préférence, en premier lieu, aux travailleurs membres de l'Association des Inuit du Labrador et aux membres de la nation innue qui résident dans les deux communautés les plus proches du projet, deuxièmement, aux résidents des autres communautés inuites ou innues, puis aux Inuit ou aux Innus résidant ailleurs dans la région du Labrador, et finalement aux Inuit et Innus résidant dans la région de Terre-Neuve.

L'entente Troilus (Québec) donne la priorité aux trappeurs dont les lignes de piégeage sont directement touchées, ensuite à tous les Cris provenant de la communauté signataire, et finalement à l'ensemble des Cris.⁶¹

On peut aussi inclure des mesures visant à garantir que les travailleurs autochtones soient moins touchés par les mises à pied (voir le chapitre sur les syndicats page 162).

Mesures en faveur de l'emploi des femmes

Les femmes autochtones font face à des barrières supplémentaires lorsqu'il s'agit des emplois dans l'industrie minière. Il peut exister des préjugés considérables envers l'emploi des femmes dans les métiers non traditionnels. Les attitudes sexistes des hommes, non autochtones et autochtones, peuvent donner aux femmes le sentiment qu'elles ne sont pas les bienvenues, de sorte qu'elles peuvent éprouver des difficultés à exceller dans leur travail. Sur les sites avec navette aérienne, les femmes peuvent avoir aussi beaucoup de difficulté à trouver des services de garde. Donc, il est nécessaire de mettre des mesures spécifiques en place pour s'assurer que les travailleuses ont accès aux emplois de la mine. Ces mesures peuvent comprendre :

- Les cibles pour l'emploi des femmes autochtones, particulièrement dans les emplois non traditionnels;
- Les programmes particuliers de formation destinés aux femmes;
- Les mesures pour assurer la sécurité et la santé des femmes dans les camps de travail;
- Les formations de sensibilisation à l'égalité des sexes et les politiques contre le harcèlement;
- Les exigences de rapport concernant l'emploi et la formation en fonction des sexes, particulièrement en ce qui concerne les femmes autochtones;
- Les dispositions concernant les services de garde et des horaires flexibles pour concilier les besoins familiaux (p. ex. rendez-vous médicaux et dentaires, enfants malades);
- Les formations et les bourses spécifiques pour faciliter l'entrée des femmes dans les domaines majoritairement masculins;
- Une analyse différenciée selon les sexes pendant l'évaluation environnementale et l'évaluation des répercussions sociales.



Il peut exister des préjugés considérables envers l'emploi des femmes dans les métiers non traditionnels. Les attitudes sexistes des hommes, non autochtones et autochtones, peuvent donner aux femmes le sentiment qu'elles ne sont pas les bienvenues.

Éducation et formation

On peut mettre en place des bourses d'études ou des aides pour aller à l'école, financées par les entreprises, afin d'encourager et de permettre aux étudiants autochtones provenant des communautés de poursuivre leurs études secondaires ou d'entreprendre des études postsecondaires. Ces bourses peuvent être administrées par l'entreprise ou par les services éducatifs de la communauté. Par exemple, l'organisme Tłı̨chǫ Community Services Agency, dans les T.N.-O., administre un montant annuel de 500 000 \$ provenant des fonds liés à l'ERA et destinés aux étudiants, et depuis la mise en œuvre de cette initiative, le taux d'obtention de diplôme a monté en flèche.

L'aide sur le plan de l'éducation peut inclure :

- Des bourses d'études ciblées (p. ex. génie minier et métallurgique, science de l'environnement);
- Des centres de formation professionnelle sur le site, avec des enseignants dûment formés.

La formation est essentielle au maintien et à l'avancement professionnel des Autochtones dans les exploitations minières. Il est possible de négocier plusieurs éléments, dont :

- Les cibles spécifiques en matière d'apprentissage et de formation des gens de métiers;
- Les formations préalables à l'emploi ciblant les champs de compétences nécessaires sur le site minier, comme la comptabilité, l'administration, la planification, la géologie, l'exploration, et les postes de supervision;⁶²
- Les formations préparatoires à l'emploi, qui comprennent souvent des programmes d'alphabétisation et d'acquisition des notions de calcul, de même que des formations aux métiers ou des programmes éducatifs particuliers;
- La formation en cours d'emploi durant les heures de travail;
- Le budget pour les programmes d'emploi et de formation, y compris la question de savoir si une révision du montant est nécessaire, ce qui se produit dans le cas où le montant des dépenses est inférieur au budget, les rapports et examens périodiques, et une vérification comptable indépendante;⁶³
- L'aide pour l'éducation et la formation à l'externe.

Maintien en emploi

Certaines études ont révélé un taux de roulement du personnel très élevé chez les travailleurs autochtones de l'industrie minière,⁶⁴ et l'attention accordée aux facteurs pouvant permettre de garantir le maintien en emploi à long terme des travailleurs autochtones est donc primordiale. Ces facteurs incluent :

- Les mesures afin que le milieu de travail soit positif pour les travailleurs autochtones (voir page 159).
- Les travailleurs plus expérimentés peuvent être désignés comme mentors pour les apprentis et les recrues autochtones. Certaines ententes prévoient aussi que les aînés agissent à titre de mentors pouvant aider les travailleurs de retour dans leurs communautés. Les aînés peuvent aussi contribuer à résoudre les problèmes rencontrés sur le lieu de travail.
- Il peut y avoir une interdiction de procéder à des licenciements ou à des actions disciplinaires en raison de l'incapacité de parler anglais [ou français].
- L'implication du coordonnateur de l'emploi des Autochtones dans les cas où des employés autochtones sont soumis à des mesures disciplinaires et les dispositions visant à donner une seconde chance aux travailleurs ayant perdu leur poste.
- Les mesures disciplinaires visant les employés de la société minière qui font de la discrimination, ou démontrent des attitudes ou un comportement discriminatoires, envers les Autochtones.⁶⁵

Politique d'emploi, soutien aux ressources et à la mise en œuvre

De nombreuses ententes précisent le type de politiques, de programmes et de ressources qu'il est nécessaire de mettre en place pour s'assurer que les dispositions de l'entente sont mises en application. Ces politiques comprennent :

- Les politiques de lutte contre les discriminations et les programmes de formation sur les différences culturelles. Par exemple, l'entente Raglan précise que l'entreprise doit prendre toutes les mesures raisonnables en vue d'empêcher que les employés subissent de la discrimination, et qu'elle doit prendre rapidement des mesures disciplinaires contre tous les employés qui agissent de façon négative ou discriminatoire ainsi qu'évaluer toutes les personnes qui posent leur candidature, en fonction de leur sensibilité en matière de relations interculturelles.⁶⁶
- La politique relative à la formation et à l'emploi des Autochtones.
- Les politiques concernant la consommation d'alcool et de drogues. Souvent, la règle sur les sites éloignés est « l'abstinence ».
- Les politiques culturelles visant à répondre aux besoins particuliers, comme les congés de décès. Souvent, la norme des politiques en matière de deuil est basée sur le modèle de la « famille proche » (père, mère, sœur, frère) et ne reconnaîtra probablement pas les modèles de parenté liés à la famille élargie.
- Les objectifs et les mesures incitant les gestionnaires à embaucher et à garder les travailleurs autochtones (p. ex. les principaux indicateurs de performance de l'embauche et du maintien en emploi).
- Les exigences de rapports sur les programmes d'emploi et de formation, ainsi que leurs résultats, incluant une vérification indépendante.
- L'embauche d'un coordonnateur de l'emploi et de la formation (aussi appelé « coordonnateur de l'emploi des Autochtones » ou « agent de liaison »).⁶⁷
 - À la baie Voisey, le coordonnateur de mise en œuvre de l'entreprise, collaborant avec le personnel de mise en œuvre des Innus et des Inuit, communique les plans de l'entreprise en matière d'emploi et annonce les ouvertures de poste, recrute des membres des communautés en emploi, élabore des programmes d'orientation en emploi, assiste sur demande aux entrevues et réalise des enquêtes sur les départs, établit le calendrier de travail en respectant les besoins culturels, développe des programmes de formation pour l'avancement des travailleurs autochtones à des postes plus qualifiés, conçoit le programme de formation sur les différences culturelles destiné aux travailleurs et aux entrepreneurs non autochtones, fournit des rapports périodiques sur les progrès. Durant la construction, il y avait deux coordonnateurs (un pour l'emploi et l'autre pour la formation), mais pendant l'exploitation, il n'y avait plus qu'un coordonnateur de l'emploi.
 - D'autres rôles peuvent consister à maintenir les liens entre les gestionnaires et les dirigeants de la communauté, résoudre les problèmes sur le site, évaluer les curriculum vitae, agir comme personne-ressource pour les familles et les communautés, et apporter son aide pour régler les désaccords sur le lieu de travail.

COORDONNATEURS DE L'EMPLOI DES AUTOCHTONES

L'entreprise peut employer du personnel spécifiquement pour l'aider à concrétiser les objectifs d'emploi. À la baie Voisey, par exemple, le coordonnateur de mise en œuvre de l'entreprise, collaborant avec le personnel de mise en œuvre des Innus et des Inuits :

- communique les plans de l'entreprise en matière d'emploi et annonce les ouvertures de poste;
- recrute les membres de la communauté pour des emplois;
- élabore des programmes d'orientation en emploi;
- assiste sur demande aux entrevues et réalise des enquêtes sur les départs;
- établit des horaires de travail qui tiennent compte des besoins culturels;
- développe des programmes de formation pour l'avancement des travailleurs autochtones à des postes plus qualifiés;
- conçoit la formation interculturelle pour les travailleurs et les entrepreneurs non autochtones;
- fournit des résumés périodiques sur les progrès.

- Les engagements de ressources qui pourraient inclure un budget annuel de l'entreprise pour la formation et l'emploi, lequel pourrait, dans certains cas, faire l'objet d'une révision périodique; du financement d'un nombre précis de bourses d'études, d'apprentissages, de stages particuliers, des fonds pour la formation liée à des postes en particulier; ou des fonds pour les programmes préalables à l'emploi et de formation en cours d'emploi.

Possibilités d'avancement

Lorsque les ententes n'établissent pas la manière dont les personnes peuvent progresser à l'intérieur de l'entreprise, il tend à n'y avoir que peu d'avancement professionnel pour les employés autochtones. Ceux-ci peuvent se sentir frustrés par le manque d'avancement, et s'ils ne font pas leur propre promotion, ce qui n'est pas exceptionnel parmi les employés autochtones, ils peuvent se sentir cloisonnés dans un seul poste.

Certaines ententes précisent les mesures, les programmes et les ressources devant être mis en place pour s'assurer que les employés autochtones peuvent progresser à l'intérieur de l'entreprise. Voici des mesures pouvant être intégrées dans les ententes :

- Le financement lié au plan de développement et à l'avancement professionnel des employés autochtones.
- Les étapes clairement définies de l'avancement professionnel au sein de chaque unité de travail ou de chaque catégorie d'emploi. Ceci réduit la confusion et accroît la transparence sur la façon dont l'avancement professionnel se produit.
- L'intégration de procédures claires d'évaluation et d'avancement des employés, et des règles claires en matière de comportement et de discipline des employés.
- La préférence accordée aux employés autochtones en cas de possibilité de promotion professionnelle, semblable à celle décrite pour l'embauche.
- Les mesures de formation et d'emploi visant à placer les Autochtones à des postes qualifiés et à des postes de supervision dans l'ensemble de l'entreprise. Cet aspect est particulièrement important, car le fait que des Autochtones occupent des postes de direction peut influencer les perspectives de maintien et d'avancement des autres employés autochtones.
- Un programme d'embauche selon l'échelle ou un programme de relève, pour déterminer les compétences des employés autochtones et définir les mesures visant à les promouvoir à des postes qualifiés supérieurs (y compris des postes de direction).⁶⁸
- L'établissement d'un nombre minimum de stages pour les Autochtones dans des postes de supervision ou de gestion.
- Des postes garantis pour ceux qui réussissent les programmes d'études ou de formation.

Lorsque les ententes n'établissent pas la manière dont les personnes peuvent progresser à l'intérieur de l'entreprise, il tend à n'y avoir que peu d'avancement professionnel pour les employés autochtones. Ceux-ci peuvent se sentir frustrés par le manque d'avancement, et s'ils ne font pas leur propre promotion, ce qui n'est pas exceptionnel parmi les employés autochtones, ils peuvent se sentir cloisonnés dans un seul poste.

Milieu de travail

Effectuer la transition vers un lieu de travail peut s'avérer difficile pour les Autochtones. La plupart des environnements de travail sont construits en fonction des préférences et des valeurs de la société dominante, et plusieurs dispositions doivent être prises pour reconnaître et respecter la culture des peuples autochtones. Lorsque ce n'est pas le cas, le sentiment d'aliénation et de solitude, provenant de l'aspect non familier des environnements industriels et de l'éloignement par rapport à leurs communautés d'origine, peut entraîner des échecs dans les programmes d'instruction et de formation, des schémas de travail plus irréguliers et des taux de roulement du personnel très élevés.⁶⁹ Les dispositions peuvent inclure :

- **LA FORMATION INTERCULTURELLE**, primordiale si tous les employés doivent travailler ensemble sur un site éloigné, l'entente relative à la mine de diamants Argyle (Australie) exige que tous les travailleurs et entrepreneurs suivent une formation de sensibilisation interculturelle dès leur arrivée et tous les deux ans ensuite, alors que les gestionnaires doivent suivre des cours plus intensifs, y compris des séjours en forêt, sous la tente, en compagnie des aînés.⁷⁰
- **LES ALIMENTS FAISANT PARTIE DE LA CULTURE AUTOCHTONE**. Sur un site, les gens peuvent apprêter leurs viandes et leurs poissons comme ils le font habituellement dans une cuisine traditionnelle.
- **LES CALENDRIERS DE ROTATION** sont souvent établis en fonction des besoins des chasseurs/pêcheurs, de sorte qu'ils ne ratent pas la migration des animaux et qu'ils puissent passer autant de temps dans leur communauté, avec les aînés, les familles et les enfants. Les calendriers de rotation s'avèrent plus durables pour les familles lorsqu'ils impliquent autant de temps à l'extérieur qu'à l'intérieur du site (p. ex. deux semaines sur le site et deux semaines en dehors).
- **LES CONGÉS CULTURELS**. Certaines ERA contiennent cette possibilité. Par exemple, les ententes avec Diavik permettent de prendre une semaine de congé culturel sans explication, ainsi les chasseurs/pêcheurs ou les drummers peuvent exercer leurs fonctions selon les besoins.
- **L'HÉBERGEMENT DES FAMILLES** et la visite des conjointes peuvent parfois être négociés, ainsi les enfants et les conjointes peuvent se rendre compte de la vie d'un travailleur de la mine sur le site. Parfois, l'entente prévoit des dispositions pour des visites familiales annuelles, alors que d'autres ententes permettent aux membres des familles d'utiliser les sièges libres sur les vols effectuant la navette.
- **LES VISITES DU SITE PAR LES AÎNÉS** et la tenue **D'ACTIVITÉS CULTURELLES SUR LE SITE**. Par exemple, à la mine de diamants Argyle, les femmes autochtones pratiquent le *mantha*, une cérémonie spirituelle d'accueil et de purification pour toutes les personnes qui viennent sur le site. Les autres possibilités incluent les tentes de sudation, les cérémonies de guérison, les tentes de remuage, et la pratique de cérémonies comme « Remercier la terre », ainsi que l'utilisation des noms autochtones pour désigner la toponymie du territoire.
- Le maintien des **VOIES DE COMMUNICATION** entre le site du projet et les communautés. Cet aspect requiert de la formation en matière de communications électroniques et de services en ligne (p. ex. opérations bancaires), un accès garanti à ces services, de même que des lignes de téléphone reliées aux communautés.

Effectuer la transition vers un lieu de travail peut s'avérer difficile pour les Autochtones et plusieurs dispositions devront être prises.

L'entente relative à la mine de diamants Argyle (Australie) exige que tous les travailleurs et entrepreneurs suivent une formation de sensibilisation interculturelle dès leur arrivée et tous les deux ans ensuite, alors que les gestionnaires doivent suivre des cours plus intensifs, y compris des séjours en territoire, sous la tente, en compagnie des aînés.



- **LES MESURES RELATIVES AUX LANGUES** pour tenir compte des employés autochtones qui ne maîtrisent pas bien la langue de travail. L'entreprise doit permettre aux employés autochtones unilingues de travailler dans des postes dans lesquels le manque de connaissance de la langue ne compromet pas la sécurité ou l'efficacité des autres travailleurs.⁷¹ Des dispositions peuvent prévoir des cours d'anglais [et de français], un affichage bilingue, ainsi que des formations sur la sécurité dispensées en langues autochtones, et l'embauche d'employés autochtones bilingues pouvant agir à titre de traducteurs.⁷²

Soutien aux familles et aux communautés

De nombreuses dispositions soulignées plus loin dans la section sur les répercussions sociales et culturelles sont liées au soutien aux familles et aux communautés dont il est question ici. Il est clair que les travailleurs de la mine qui doivent s'éloigner de chez eux, que ce soit pour des quarts de 12 heures de travail ou pour de plus longues périodes de rotation, ont besoin de plus de soutien de la part de leur famille. Les dispositions spécifiques visant à apporter du soutien aux familles peuvent comprendre :

- **UN CONGÉ SPÉCIAL** en cas de crise familiale ou communautaire.
- **L'ATTRIBUTION D'UN POSTE D'AGENT DE LIAISON COMMUNAUTAIRE** à un employé de l'entreprise assurant la liaison entre les travailleurs et les communautés et fournissant des services de soutien aux travailleurs et aux familles. Dans l'entente avec Cameco, par exemple, un conseiller en relations de travail fournit des services de soutien aux familles et aux employés (voir aussi le chapitre déjà présenté concernant les coordonnateurs de l'emploi et de la formation page 157).
- **DES MÉCANISMES VISANT LES RELATIONS ENTRE L'ENTREPRISE ET LA COMMUNAUTÉ** afin de promouvoir la connaissance des différentes cultures, comme rendre visite aux familles et voyager « en territoire ». En vertu de l'ERA de Snap Lake, les gestionnaires de la mine doivent rencontrer les familles des travailleurs chez eux et assister aux événements culturels.
- **DES DISPOSITIONS FACILITANT LE RETOUR** des travailleurs. Par exemple, de nombreuses ententes exigent que les travailleurs soient transportés en avion directement dans leur communauté d'origine. Dans les T.N.-O., cette mesure permet de s'assurer que les salaires reviennent dans les foyers plutôt que d'être dépensés à Yellowknife. Elle permet aussi de s'assurer que les travailleurs n'ont pas à effectuer des dépenses supplémentaires en raison de leur travail à la mine et qu'ils retrouvent directement leur foyer après leur rotation.

Fourniture de logements appropriés

En général, dans le cas d'une mine avec navette aérienne, l'hébergement ne représente pas un problème. Toutefois, lorsqu'une mine est située près de la communauté, il peut s'avérer difficile de trouver des logements à louer, ou les logements peuvent être inférieurs à la norme. De ce fait, certaines ERA font appel au partage des coûts entre l'entreprise et la communauté pour la construction de nouveaux logements afin d'alléger la pression sur le logement. Par exemple, l'ERA de la mine Faro prévoyait le partage du coût de 25 maisons mobiles destinées à la communauté autochtone.⁷³

Autres mesures relatives à l'emploi

De nombreuses autres mesures ont été incluses dans les ententes pour s'assurer que les Autochtones puissent être embauchés. Chaque mesure a été élaborée en vue d'éliminer une barrière à l'emploi des Autochtones. Par exemple :

- **LES NORMES D'EMBAUCHE MINIMALES.** Un des principaux obstacles est souvent le manque d'instruction, de formation et de maîtrise de la langue de travail. Les mesures pour résoudre cette question comprennent des dispositions d'embauche qui réduisent ou adaptent les exigences (p. ex. maîtrise de la langue de travail et acceptation des compétences au lieu des diplômes). Par exemple, l'ERA de BHP Diamonds permet que les expériences de travail antérieures soient reconnues au même titre qu'une 12^e année de l'enseignement général, au cas par cas.⁷⁴
- **LES CASIERS JUDICIAIRES** constituent fréquemment un obstacle à l'emploi sur le site de la mine, et souvent, ces casiers portent sur des délits mineurs ou anciens pour lesquels on peut obtenir un pardon. Les ententes peuvent prévoir une aide pour les gens dans leur démarche de demande de pardon.
- **LES EMPLOIS D'ÉTÉ ET LES STAGES** peuvent être attribués de façon préférentielle aux étudiants autochtones et particulièrement aux étudiants de niveau postsecondaire.
- **LE TRANSPORT VERS LE SITE DE LA MINE** peut représenter un obstacle pour les employés, si les travailleurs ne possèdent pas de permis de conduire ou de véhicule, ou si des frais importants sont associés au système de navette par avion. Il faut aider les employés potentiels à obtenir leur permis de conduire ou leur fournir un transport, ou offrir un transport subventionné et des allocations de frais de réinstallation, pour aider les travailleurs à voyager ou se déplacer temporairement entre les communautés et le site de la mine. Par exemple, De Beers offre des allocations de frais de réinstallation pour subventionner les dépenses dues au déplacement des maisons des travailleurs près de la mine et fournit un transport aérien aller-retour aux communautés concernées.



Un des principaux obstacles est souvent le manque d'instruction, de formation et de maîtrise de la langue de travail. Les mesures pour résoudre cette question comprennent des dispositions d'embauche qui réduisent ou adaptent les exigences (p. ex. maîtrise de la langue de travail et acceptation des compétences au lieu des diplômes).

Relations avec les syndicats

Il est important de communiquer et d'établir des relations avec les syndicats rapidement, tant pendant la période de construction que pendant l'exploitation.

Naviguer dans les métiers de la construction peut s'avérer particulièrement difficile en raison du nombre de syndicats pouvant représenter les travailleurs sur un chantier. Par exemple, les Inuit ont collaboré avec 16 syndicats de la construction, pendant l'étape de la construction de la mine de la baie Voisey. Il existe souvent des associations syndicales dans le bâtiment et la construction, comme les conseils territoriaux ou provinciaux des métiers de la construction. Cependant, les organismes et les lois régissant la construction peuvent varier selon la juridiction.

Un aspect compliqué dans le travail avec les syndicats des métiers de la construction vient du fait qu'ils n'ont effectué que de rares campagnes d'adhésion dans les régions rurales ou autochtones, repérer les membres autochtones lorsque les emplois sont disponibles est de ce fait quasi impossible. Les Autochtones doivent figurer sur les listes d'appel de ces syndicats afin d'avoir accès aux emplois sur le chantier pendant la construction. Néanmoins, des campagnes d'adhésion doivent être réalisées rapidement par les syndicats, dans les métiers appropriés, ce qui demande que les dirigeants autochtones établissent des relations très tôt avec les syndicats.

Les syndicats ont rarement des conditions ou des exigences d'embauche, d'emploi ou de maintien en emploi des employés autochtones. De plus, les organismes de réglementation provinciaux (ou territoriaux) demandent rarement aux syndicats de travailler avec les groupes autochtones pour parvenir à une entente. Également, l'attention du gouvernement provincial ou territorial est souvent requise pour s'assurer que les syndicats respectent les ententes qui sont conclues.

Un autre problème important peut être de surmonter les obstacles liés à l'adhésion. Certains syndicats demandent des diplômes officiels (comme le diplôme d'études secondaires) pour leurs apprentissages. Une solution pour éliminer cet obstacle est de négocier des mesures qui permettent aux travailleurs autochtones, ne possédant pas de diplôme, mais des années d'expérience dans un métier, d'obtenir les emplois selon leurs « compétences et expérience équivalentes ».

En ce qui concerne les syndicats de l'industrie minière, il est relativement facile de prévoir quel syndicat va négocier une convention collective. Par exemple, le Syndicat des Métallurgistes, l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Syndicat des travailleurs canadiens de l'automobile se classent parmi les syndicats les plus connus. De bonnes relations formées dès les débuts avec les syndicats peuvent s'avérer utiles lorsque surviennent des défis.

La clause de confidentialité de l'ERA peut être un obstacle à la négociation avec les syndicats. L'entreprise autant que le groupe autochtone peuvent hésiter à autoriser les syndicats à examiner l'ERA dans sa totalité. On peut surmonter cet obstacle en permettant aux avocats des syndicats d'étudier et de donner leur avis sur les dispositions de l'ERA qui sont pertinentes aux conventions collectives. Ces avocats, eux-mêmes, peuvent s'engager à signer des clauses de confidentialité.

Un autre obstacle réside dans le fait que les syndicats vont sans doute résister à l'idée que l'ERA conclue entre la communauté et l'entreprise peut avoir préséance sur la convention collective signée par le syndicat et l'entreprise. On peut régler ce problème en rappelant constamment au syndicat que la mine ne pourrait être exploitée sans le consentement de la partie autochtone. Plusieurs groupes autochtones ont prévalu sur les syndicats en maintenant cette position.

On peut inclure, dans l'ERA, des dispositions particulières pour tenir compte des lois sur les relations de travail, et pour reconnaître le lien entre l'ERA et toutes les conventions collectives liées au projet.


Il faut garantir des engagements importants – que ce soit de la part de l'entreprise ou des syndicats, dont :

- L'obligation de donner préséance à l'ERA sur la convention collective;
- La promotion de l'emploi et de la formation des Autochtones dans les programmes élaborés par l'entreprise et les syndicats, particulièrement en faveur des travailleurs autochtones bénéficiant de l'ERA (membres des communautés signataires de l'ERA);
- L'obligation d'effectuer des campagnes d'adhésion là où vivent les Autochtones;
- L'acceptation, pour les travailleurs autochtones, de la formation au lieu de certaines exigences en matière d'éducation;
- La négociation d'un premier appel pour des emplois aux bénéficiaires autochtones internes et externes;
- L'inscription dans les conventions collectives des programmes complets d'orientation et de formation destinés aux travailleurs autochtones, de leurs droits et leurs responsabilités en tant que membres du syndicat et du rôle des syndicats – de préférence par les délégués syndicaux autochtones et les membres expérimentés des syndicats;
- Des dispositions pour encadrer, former et promouvoir l'élection de travailleurs autochtones aux postes de délégués syndicaux, et aux autres postes syndicaux, incluant la direction, en particulier pour augmenter la capacité des travailleurs autochtones qui comprennent à la fois la convention collective et l'ERA;
- Une certaine souplesse sur les questions comme l'ancienneté pour convenir des partages de poste ou d'autres arrangements;
- Une disposition stipulant que les travailleurs autochtones seront les derniers à être mis à pied en cas de ralentissement ou de fermeture.



Bien qu'ils puissent représenter des alliés importants, les syndicats vont sans doute résister à l'idée que l'ERA conclue entre la communauté et l'entreprise puisse avoir préséance sur la convention collective signée par le syndicat et l'entreprise. On peut régler ce problème en rappelant constamment au syndicat que la mine ne pourrait être exploitée sans le consentement de la partie autochtone.





Développement des affaires

Les ententes sur l'exploitation minière peuvent contribuer au développement économique des communautés en créant des possibilités pour les entreprises autochtones de fournir des biens et des services dans le cadre du projet. Comme pour l'emploi, il peut exister des obstacles importants au développement des affaires, comme les coûts de transaction impliqués par les procédures d'appel d'offres et d'attribution des contrats, la rareté des capitaux, le manque de compétences adaptées ou la difficulté de concurrencer les entreprises non autochtones bien établies de plus grande taille.⁷⁵

Bien que chaque ERA contienne certaines mesures de soutien pour les entreprises autochtones, elles peuvent grandement varier. L'analyse de la capacité des entreprises de la région, provenant sans doute de l'étude de base, associée à la connaissance des possibilités qui s'offriront, peut permettre d'élaborer des clauses appropriées pour le développement des affaires. La communauté peut utiliser le profil des capacités et des opportunités d'affaires pour cibler les domaines qui ont déjà des forces et les domaines où il est nécessaire de créer des partenariats avec les collectivités voisines pour fonder des entreprises.

Comme suit, des mesures peuvent être incluses pour éliminer chacun des obstacles rencontrés par les entreprises autochtones.

Le droit de premier refus des contrats de biens et services peut être offert aux entreprises contrôlées par les communautés. Les entreprises sont parfois tenues de se préqualifier pour cette condition.

Mesures pour éliminer les obstacles rencontrés par les entreprises autochtones

Coûts de transaction élevés

- Le droit de premier refus des contrats peut être offert aux entreprises contrôlées par les communautés. Les entreprises sont parfois tenues de se préqualifier pour cette condition. Par exemple, la Convention définitive des Inuvialuit prévoit que les opportunités d'affaires reviennent aux bénéficiaires de l'ERA en priorité, « ce qui procure en effet un statut prioritaire aux bénéficiaires ». ⁷⁶ La Inuvialuit Regional Corporation a établi une liste des entreprises, ainsi le promoteur doit s'approvisionner auprès des entreprises autochtones en premier. L'entreprise peut faire appel aux entreprises extérieures seulement lorsque les entreprises locales ne peuvent pas fournir les services. ⁷⁷
- Les contrats inférieurs à un certain montant peuvent être offerts en priorité aux entreprises autochtones et si celles-ci répondent aux critères, ces contrats peuvent leur être attribués sans appel d'offres.
- Les contrats peuvent être divisés (ou dégroupés) ainsi les plus petites entreprises peuvent y avoir accès.

- Des contrats à durée indéterminée (qui se renouvellent automatiquement à moins qu'une des parties ne donne un préavis écrit) sont parfois négociés.
- Les renseignements sur les contrats à venir sont fournis à la communauté suffisamment à l'avance de sorte que les soumissionnaires potentiels ont le temps d'assembler leurs offres.
- Les garanties de soumissionnaires et les dépôts de soumissions peuvent être levés.

Rareté des capitaux

- Certaines ententes prévoient une aide aux entreprises autochtones pour lever des fonds, par exemple en fournissant aux institutions financières la documentation liée à l'attribution du contrat ou l'ordre d'achat.
- Un fonds d'emprunt peut être établi afin que les entreprises puissent supporter les coûts de démarrage, comme les entreprises innues et inuites dans l'ERA de la baie Voisey.
- Des coentreprises réunissant les exploitants du projet et les entreprises autochtones peuvent être développées pendant les étapes de lancement.

Manque de compétences et d'expériences pertinentes

- Les promoteurs peuvent organiser des ateliers sur les procédures d'appel d'offres ainsi que sur la gestion de la sécurité, et organiser annuellement des séminaires sur les possibilités d'affaires.
- L'accès aux connaissances techniques et financières peut être fourni par les employés de l'entreprise et par l'intermédiaire de programmes de formation en gestion, ou d'autres formes d'aide « en services » peuvent être apportées, comme la location d'équipements à taux réduit et un soutien technique.
- Des coentreprises réunissant les exploitants du projet et les entreprises autochtones peuvent être développées.
- Les parties peuvent désigner un coordonnateur du développement des entreprises autochtones ou établir un comité chargé de la mise en œuvre relative aux opportunités d'affaires⁷⁸ pour évaluer les contrats liés au projet et la capacité des entreprises locales.⁷⁹ Cette personne ou ce comité peut aider la communauté à déterminer les possibilités d'affaires, contribuer à améliorer les méthodes de soumissions, aider les sociétés minières à obtenir les fonds gouvernementaux relatifs à la formation en gestion et faire des recommandations à l'entreprise en ce qui concerne des contrats spécifiques.⁸⁰

Désavantage concurrentiel

- L'évaluation des propositions peut inclure une pondération du contenu établie pour les soumissions autochtones (comme dans les ERA de la baie Voisey), de même que d'autres critères généraux, comme la qualité, la compétitivité des coûts, la capacité à fournir et à livrer les biens et les services, la livraison dans les délais établis, le bilan relatif à la sécurité et au rendement environnemental.⁸¹



L'entreprise et la communauté peuvent désigner un coordonnateur du développement des entreprises autochtones ou établir un comité chargé de la mise en œuvre relative aux opportunités d'affaires pour évaluer les contrats liés au projet et la capacité des entreprises locales.

- Des clauses préférentielles peuvent être convenues en ce qui concerne les entreprises autochtones concurrentielles. La définition des termes « entreprise autochtone » et « contenu » doit être précise. AADNC a défini une entreprise autochtone comme une entreprise dans laquelle les Autochtones possèdent et contrôlent plus de 51 p. cent des parts et, dans le cas où il y a plus de six employés, au moins 33 p. cent doivent être autochtones.⁸²
- Un registre des entreprises autochtones peut être réalisé de sorte que les entreprises qui ne connaissent pas bien la région peuvent collaborer avec les entreprises locales. Souvent, ce registre est financé et relève de la responsabilité de l'organisme gouvernemental chargé de la promotion des entreprises.
- À défaut de nommer des entreprises autochtones, une ERA peut exiger que le soumissionnaire retenu respecte les engagements pris par l'exploitant du projet en matière d'emploi et exiger que les entrepreneurs et les sous-traitants intègrent une partie contenant un plan en faveur des Autochtones dans leur soumission.
- Une certaine marge peut être établie pour favoriser les entreprises autochtones lors de l'évaluation des soumissions (p. ex. une tolérance de 10 p. cent pour les soumissionnaires autochtones en ce qui concerne le prix).
- Lorsque les soumissionnaires autochtones ne sont pas retenus, on peut demander à l'exploitant du projet d'informer les entreprises autochtones des raisons de cet échec et de ce qui peut être fait pour améliorer leurs soumissions.

Autres stratégies de développement des affaires

Coentreprises

Comme indiqué précédemment, les coentreprises peuvent permettre aux partenaires autochtones d'avoir accès à des capitaux, à des compétences et à des expériences d'affaires. Dans certains cas, les coentreprises peuvent prévoir que les partenaires non autochtones fournissent la majeure partie du capital de démarrage et assument un rôle majeur dans la gestion des contrats, et ensuite, à mesure que les partenaires autochtones acquièrent de l'expérience, ceux-ci peuvent augmenter leur part.

Recherche et développement

On peut développer des créneaux de marché⁸³ et les stimuler grâce à des projets de recherche et de développement liés aux technologies et pratiques pertinentes pour le projet. Par exemple, les Tłı̨chǫ, dans les T.N.-O., se sont spécialisés dans l'assainissement des sites contaminés et utilisent maintenant cette compétence d'affaires dans la remise en état et la fermeture des sites abandonnés. Lorsque les fermetures se concrétiseront dans l'industrie diamantaire des T.N.-O., ces entreprises auront ainsi la capacité de participer aux travaux et de bénéficier des possibilités économiques considérables.

Accès et transfert des infrastructures et des installations

Les projets majeurs d'exploitation minière impliquent généralement des investissements se chiffrant en dizaines, voire, en centaines de millions de dollars, en vue d'aménager des infrastructures comme des ports, des routes, des aéroports, des lignes électriques, des systèmes d'approvisionnement en eau, des ateliers industriels, des logements pour les travailleurs ainsi que des centres de santé et de formation. En ce qui concerne les régions éloignées dans lesquelles les infrastructures et les installations s'avèrent souvent rares, la capacité de les utiliser, et de les acquérir éventuellement, peut revêtir une valeur importante pour les communautés autochtones. Ces infrastructures peuvent permettre à la fois de développer des entreprises, y compris dans les domaines qui ne sont pas liés à l'exploitation minière comme le tourisme, et de répondre aux besoins essentiels des communautés (électricité, transport, eau, santé) à un coût moins élevé.

Par exemple, les ERA conclues récemment en Australie tendaient à prévoir, pour les communautés, à la fois l'accès aux infrastructures et aux installations du projet, sous certaines conditions, et le transfert, ainsi que la vente, des infrastructures fixes (les infrastructures que la société minière ne peut pas emmener ou utiliser ailleurs) au terme de la vie du projet, ou lorsque les infrastructures ne sont plus nécessaires. Généralement, les membres des communautés ont un droit d'accès aux infrastructures pour les utiliser à des fins personnelles, qui est soumis à des règles visant à garantir la sécurité de la population et s'assurer que l'exploitation de la mine n'est pas perturbée. L'utilisation des infrastructures par une entreprise détenue par la communauté requiert habituellement une autorisation distincte par l'exploitant du projet en vue de vérifier, par exemple, que le projet ne nécessite pas une utilisation concurrente de ces installations.

En ce qui concerne le transfert des actifs d'infrastructure au terme de la vie de la mine, une approche relativement commune consiste à ce que l'exploitant du projet avise la communauté, à l'avance, ou lorsque les actifs ne sont plus requis, permettant à la communauté de préciser les actifs qu'elle souhaite conserver. Ces actifs sont généralement vendus à la communauté pour une valeur symbolique (1 \$ dans une ERA australienne), ou à la valeur diminuée des amortissements, qui se rapproche souvent de zéro.

Un certain nombre d'enjeux et de risques potentiels sont associés à l'utilisation des installations de l'entreprise et au transfert des actifs, et un avis juridique est primordial pour s'assurer que ces aspects sont réglés dans l'entente. Il s'agit du risque, par exemple, que les entreprises soient dégagées de toute responsabilité, même si elles sont responsables à l'égard des membres des communautés qui ont subi des blessures en utilisant leurs installations; et de la nécessité de tenir compte de toutes les exigences de la part du gouvernement pour que l'entreprise retire ses infrastructures à la fin de l'exploitation de la mine, de s'assurer que les actifs sont en bon état au moment du transfert et qu'aucune obligation ne s'y rattache (par exemple l'obligation d'éliminer les substances toxiques) qui pourrait imposer des dépenses considérables à la communauté.



Les entreprises peuvent construire des infrastructures considérables en vue de l'exploitation minière, allant des routes et aéroports, en passant par les lignes électriques et les réseaux d'approvisionnement en eau, jusqu'aux bâtiments comme les logements ou les établissements de santé. La capacité de les utiliser, et de les acquérir éventuellement, peut revêtir une valeur importante pour les communautés autochtones. Toutefois, ces transferts peuvent aussi impliquer un certain risque.



Gestion de l'environnement

Lorsque les communautés négocient les dispositions environnementales dans les ERA, l'accent est souvent mis sur le fait d'exercer la plus grande influence possible sur la gestion de l'environnement de l'exploitation minière et des activités qui y sont liées.

En règle générale, les ERA traitent de la gestion de l'environnement des projets miniers pendant leur construction, leur exploitation, leur démantèlement et leur remise en état. Comme nous l'avons déjà mentionné (voir page 38), dans le cas où la communauté souhaite participer à la gestion de l'environnement, nous recommandons que cet aspect soit réglé dans une entente autonome ou un accord précurseur dans la mesure où la communauté ne dispose pas des renseignements suffisants pour négocier efficacement une ERA à l'étape de l'exploration.

Lorsque les communautés négocient les dispositions environnementales dans les ERA, l'accent est souvent mis sur le fait d'exercer la plus grande influence possible sur la gestion de l'environnement de l'exploitation minière et des activités qui y sont liées. « Souvent, le but principal, en incluant les dispositions environnementales dans les ententes négociées, est de placer *les Autochtones eux-mêmes* dans une position où ils seront en mesure de veiller à la protection de leurs biens ancestraux. »⁸⁴

Il existe de nombreuses possibilités pour prendre une part active dans ce domaine, lesquelles dépendent de la vision du groupe autochtone et d'un éventail de principes guidant cette participation. Voici ces options :

- Utiliser le principe de précaution, qui précise que l'absence de connaissances scientifiques exhaustives sur un problème environnemental ne peut être invoquée comme une raison pour ne rien faire en vue de le régler (souvent utilisée lorsqu'il existe des risques de dommages graves, irréversibles ou cumulatifs sur le plan environnemental ou social);
- Employer une approche adaptative en matière de gestion de l'environnement, ce qui implique une amélioration constante des procédures et des politiques, afin de refléter les leçons apprises;
- Impliquer la population autochtone pour définir et gérer les enjeux environnementaux et les répercussions;
- Respecter les lois relatives à l'environnement et les codes de bonnes pratiques de l'industrie;
- S'assurer que la population autochtone peut pratiquer ses lois et coutumes traditionnelles, ainsi qu'exercer tout ce qui la relie au territoire;
- Fournir des garanties financières pour supporter les coûts de l'assainissement de l'environnement, y compris les coûts de fermeture, actuels et à long terme;
- Intégrer les connaissances et les pratiques autochtones de gestion du territoire dans les plans et les travaux de restauration.⁸⁵

Responsabilité du promoteur

Les ententes peuvent préciser que le promoteur conserve l'entière responsabilité du maintien de la qualité de l'environnement du milieu touché par le projet. C'est un élément important car, de ce fait, le promoteur peut être tenu responsable, et les groupes autochtones ne sont pas considérés comme responsables en raison de leur participation à la gestion de l'environnement, quels que soient les dommages provoqués par le projet.

On peut aussi préciser que l'entreprise doit respecter les obligations associées à ses permis et aux lois relatives à l'environnement. Cet aspect peut être très utile pour la partie autochtone, car les organismes gouvernementaux pourraient ne rien faire en cas d'infraction aux conditions du permis, ou aux lois relatives à l'environnement. Le fait que l'entreprise se soit engagée contractuellement avec la partie autochtone à ne pas commettre d'infraction confère à la partie autochtone la capacité d'exercer directement des recours juridiques, si tel était le cas.⁸⁶ En plus de l'application générale des lois relatives à l'environnement, on peut faire référence à des catégories particulières de licences et de permis, par exemple la gestion de l'eau, la manutention et l'élimination des déchets, la faune.

Systemes de surveillance et de gestion

La nature de la participation des Autochtones à la gestion de l'environnement peut grandement varier, reflétant le résultat des négociations. À l'extrémité inférieure du spectre, quelques ententes engagent seulement l'entreprise à procéder à des consultations au sujet de certains aspects relatifs à la gestion du projet.⁸⁷ La participation est plus active lorsqu'il est question de gestion en collaboration, comme le décrit cette disposition :

L'entreprise devra s'efforcer de tenir compte des points de vue, des préoccupations et des connaissances traditionnelles de la Première Nation X, en respectant tous les aspects environnementaux, sociaux, culturels et patrimoniaux qui sont liés au projet et, dans la mesure du possible et du raisonnable, d'intégrer ces éléments dans la planification et la réalisation du projet.⁸⁸

On peut établir des mécanismes de gestion commune de l'environnement, mais ceux-ci sont principalement établis dans les régions du Nord et par l'intermédiaire d'ententes autonomes. Ces accords environnementaux sont souvent négociés par l'entreprise, le gouvernement et les communautés. Il existe une variété de structures de gestion commune de l'environnement, comme les comités de gestion conjointe réunissant le personnel de direction de l'entreprise et des représentants autochtones, ou utilisant des groupes d'experts. Ces comités de surveillance peuvent comporter le même nombre de représentants pour chacune des parties, être présidés conjointement et fonctionner par consensus. On trouve un éventail de modèles dans l'aperçu des comités qui ont été établis dans le cadre de la mine de diamants Diavik (Comité consultatif chargé de la surveillance de l'environnement), la mine de diamants EKATI (Comité consultatif indépendant sur l'environnement), la mine de Snap Lake (Agence de surveillance de Snap Lake), et le projet de la baie Voisey (Comité de surveillance de l'environnement).⁸⁹

Les dispositions spécifiques concernant la participation des Autochtones en matière de surveillance de l'environnement peuvent comprendre :

- Le droit d'accès des Autochtones aux sites de surveillance de l'entreprise sur les terres domaniales du projet;⁹⁰

Les ententes peuvent préciser que le promoteur conserve l'entière responsabilité du maintien de la qualité de l'environnement du milieu touché par le projet. C'est un élément important car, de ce fait, le promoteur peut être tenu responsable, et les groupes autochtones ne sont pas considérés comme responsables en raison de leur participation à la gestion de l'environnement, quels que soient les dommages provoqués par le projet.



La question des matières et substances toxiques sera largement traitée dans l'évaluation environnementale, mais elle peut aussi être traitée dans l'ERA.



- Un processus pour discuter des préoccupations soulevées par les données de la surveillance environnementale, par le biais d'un comité consultatif, d'un comité de liaison, ou d'un comité de gestion;
- L'apport d'agents autochtones pour la surveillance de l'environnement;
- Les mécanismes de révision régulière de la gestion de l'environnement, comme les études de surveillance indépendantes;
- Les vérifications environnementales périodiques, à intervalles réguliers;
- Le financement permettant aux parties autochtones d'avoir un meilleur accès aux conseils techniques des experts indépendants;
- L'intégration des connaissances traditionnelles dans les études relatives à la surveillance et au suivi, éventuellement avec des mécanismes ou des procédures particulières en vue de planifier l'intégration de ces connaissances.

Mesures d'atténuation

On peut inclure des mesures d'atténuation spécifiques, ainsi que des programmes de surveillance et de suivi liés à l'environnement, la santé et les questions de sécurité. Ces mesures comprennent :

- Les mesures visant à régler les dommages environnementaux, la pollution pendant la construction ou les répercussions suite à la fermeture (p. ex. les garanties d'exécution, les polices d'assurance).
- Les parties autochtones ont le droit d'exiger la cessation des activités du projet si l'entreprise contrevient aux lois sur l'environnement ou à une mesure de protection établie dans l'entente, aussi longtemps que la situation n'a pas été corrigée à la satisfaction de la partie autochtone.⁹¹
- Des mesures visant la compensation et l'aménagement des habitats – par exemple, Polaris Minerals a dépensé plus de 1,6 million de dollars pour décontaminer un dépotoir abandonné, situé près d'une rivière poissonneuse, en vertu de l'entente de coopération conclue avec les Premières Nations Namgis et Kwakiutl.⁹²

Substances et matières toxiques

La question des matières et substances toxiques sera largement traitée dans l'évaluation environnementale, mais elle peut aussi être traitée dans l'ERA (bien que cela soit rare). Il faut principalement tenir compte du type de matières présentes sur le site, de la façon de les gérer et des procédures à suivre en cas d'urgence. Ces dispositions peuvent exiger :

- Un inventaire des matières et des produits toxiques, de même que des plans de gestion des risques (incluant parfois l'interdiction de certaines matières, p. ex. les pesticides ou les BPC), des plans relatifs à l'utilisation, l'entreposage et la manutention de ces matières et de ces produits, et les plans d'urgence en cas de déversements, fuites ou rejets.
- Que la partie autochtone soit informée si des matériaux, des produits chimiques ou des produits restreints, ou à l'étude pour une restriction, doivent être utilisés.
- L'engagement de ne pas utiliser certains produits ou matières, comme les pesticides.

Mesures particulières concernant l'exploration, l'exploitation et la fermeture

Il peut être très utile de déterminer des mesures spécifiques pour l'environnement aux différentes étapes de la vie de la mine. Par exemple, à l'étape de l'exploration, certains éléments précis concernant la remise en état des sites peuvent être suggérés. En ce qui concerne l'exploitation, l'entente peut prévoir des méthodes et des moyens alternatifs pour transporter les constituantes du projet (p. ex. de nouveaux sites pour les déchets ou les résidus).

Les dispositions relatives à la fermeture et la remise en état peuvent comprendre :

- Les plans de fermeture et de remise en état;
- La participation des Autochtones à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de fermeture;
- La remise en état tout au long de la vie du projet;
- Le respect de toutes les exigences relatives aux approbations réglementaires;
- La surveillance, par la partie autochtone, suite à la fermeture et à l'inspection réglementaire.⁹³

Effets cumulatifs

Les effets cumulatifs, qu'on qualifie parfois de « perte par grignotage », « mort à petit feu » ou « tyrannie des petites décisions », se produisent lorsque les décisions prises de façon distincte, provoquent ensemble, souvent involontairement, des situations indésirables. Les démarches pour tenter de comprendre la somme de ces effets cumulatifs, et leurs conséquences sur l'environnement récepteur, sont appelées évaluation des effets cumulatifs (EEC). Même si la complexité des causes des effets cumulatifs fait de l'EEC un type d'évaluation difficile, cela ne diminue en rien l'urgence de la tâche. Évaluer les répercussions de chaque projet comme si elles constituaient la principale source de préoccupations est une tâche de plus en plus illusoire et détourne l'attention de ce qui doit être le principal objectif : les effets totaux influant sur une composante valorisée (CV). Lorsque la CV actuellement en question est : les droits et intérêts des Autochtones, toutes les pressions assemblées vont dans un grand nombre de catégories différentes d'objets qui facilitent ou empêchent l'exercice des droits autochtones. Ces « ressources suffisantes » vont bien au-delà de la biophysique. Et étant donné que les droits autochtones ne sont pas purement une CV, mais sont plutôt des droits prioritaires protégés en vertu de la constitution canadienne, l'EEC de ces droits doit être une priorité de l'EE canadienne, que ce soit au niveau provincial ou fédéral.

Surveillants membres des Premières Nations

Les surveillants membres des Premières Nations documentent leurs observations sur les sites des projets et dans la région afin de fournir des observations de première main à leurs nations, en étant essentiellement les yeux et les oreilles des Premières Nations dans les installations des projets.

De nombreuses nations ont négocié des paiements miniers qui comprennent les employés chargés de la surveillance environnementale. Ce sont des employés permanents au sein des secteurs de leurs gouvernements autochtones, avec un rôle d'observateurs de l'environnement sur les sites des projets.

La surveillance du territoire par les Autochtones ne se limite pas aux répercussions d'un seul projet sur l'environnement. Par exemple, les gardiens innus surveillent le site de la mine de la baie Voisey tout au long de la vie de la mine. De la même manière, le programme de surveillance des Ni Hadi Xa dans les T.N.-O., établi pour surveiller les répercussions de la mine De Beers Gahcho Kue dans les T.N.-O., emploie deux observateurs traditionnels de l'environnement dans la région, ainsi qu'un spécialiste de l'environnement.

En Alberta, la Première Nation Crie de Mikisew a réagi à un déversement industriel en déclenchant une surveillance de la qualité de l'eau. À la suite de la rupture du bassin de décantation de la mine de charbon d'Obed en 2003, la PNCM (et la Première Nation Chipewyan d'Athabasca) ont fait valoir qu'elles devaient recevoir des fonds du promoteur pour surveiller la qualité de l'eau en aval, après que les données sur la qualité de l'eau du gouvernement de l'Alberta ont montré des contaminants présentant des dépassements. Cette démarche ne faisait pas partie d'une ERA, les deux nations n'étant pas initialement incluses dans la portée des répercussions possibles de la mine. Elles ont réussi leur plaidoyer, après la publication, et elles ont commencé la surveillance de l'eau par la communauté. Les Crie de Mikisew pensaient que leur surveillance de l'environnement serait financée à long terme, comprendrait de nombreux sites du projet et renforcerait la capacité des membres de Mikisew à diriger la surveillance. Plus tard, ils se sont associés à d'autres nations, dont la Première Nation Chipewyan d'Athabasca, et ont formé des chasseurs/pêcheurs pour qu'ils indiquent les déversements et rapportent rapidement leurs observations lors de leurs déplacements sur leur territoire traditionnel le long de la rivière Athabaska. Cet exemple démontre à quel point il est important que les déversements fassent l'objet de rapports et que des protocoles soient inclus dans l'ERA.

Catastrophes ou événements imprévus

Les ententes doivent contenir des mesures de protection contre les défaillances catastrophiques ou les événements imprévus. Il ne faut pas que l'entreprise se décharge de sa responsabilité quant à ces défaillances et des clauses de protection, ainsi que des mesures pour la gestion des terres, doivent être mises en place pour éviter qu'elles ne se produisent.

Le désastre de la mine du mont Polley (voir page 173) fournit un exemple de pertes qui n'ont pas encore été quantifiées en matière d'utilisation, de culture et de droits ancestraux en aval de l'installation de stockage des résidus.

Dans les ententes, des dispositions commencent tout juste à apparaître pour protéger les nations en cas de défaillances ou de pertes catastrophiques. Les éléments comprennent :

- **LA PREUVE** : Une des composantes de la protection implique d'avoir une preuve solide qui illustre l'étendue et l'ampleur de l'utilisation dans la zone située aux alentours du projet. Ceci exige que la nation négocie avec le promoteur les coûts d'une étude portant sur les savoirs traditionnels et sur l'utilisation traditionnelle, ou l'ampleur de l'utilisation, sur la connaissance du site et son importance pour la nation. Les données probantes ainsi obtenue peut être utilisée, en cas de défaillance, comme fondement pour accorder les indemnités.
- **LA PERTE** : Des dispositions en vue de s'assurer que l'indemnisation pour les pertes collectives et individuelles arrive rapidement peuvent être négociées. La perte peut se traduire par l'incapacité d'exercer pleinement ses droits pendant la construction, l'exploitation et tout au long de la phase de décontamination/restauration du projet. La définition de toutes les pertes, dont les pertes culturelles, sociales et spirituelles, en cas de répercussions graves sur l'environnement, est limitée dans le cadre du droit réglementaire actuel, donc les ERA peuvent permettre de combler ces lacunes.
- **L'INDEMNISATION** ne doit pas seulement être financière, mais doit aussi inclure une restauration rituelle ainsi qu'une mobilisation importante des équipes communautaires autour de la restauration et de la surveillance. L'indemnisation est habituellement liée aux pertes subies par certains chasseurs/pêcheurs en termes d'équipement, ou à l'impossibilité de continuer à pratiquer leurs activités de subsistance (et les pertes de marché qui y sont associées); elle doit être élargie.
- **LES ASSURANCES** : Certaines ERA en Australie utilisent un mode alternatif de police d'assurance dans laquelle la communauté est nommée bénéficiaire, ainsi elle contrôle les sommes qui peuvent être utilisées pour la remise en état.
- **LE RECOURS** : Il faut veiller à ce que les institutions financières ou les entreprises soutenant un petit promoteur soient responsables des coûts liés à la restauration. Il faut passer par une garantie de la maison mère (p. ex. Vale), si la filiale (p. ex. la Voisey's Bay Nickel Company) n'a pas accès à des ressources financières suffisantes pour terminer la restauration, la maison mère paiera la différence.

- **ÉVALUATION DE LA RÉACTION APRÈS UNE DÉFAILLANCE CATASTROPHIQUE** : Elle implique de s'entendre sur un plan d'intervention d'urgence en cas de défaillance, incluant un accord sur la façon de déterminer l'ampleur des répercussions et le caractère adéquat de l'indemnisation. Le comité d'experts du mont Polley a recommandé d'adopter de meilleures pratiques de gestion, comme l'inclusion de couvertures aqueuses sur les résidus, ainsi que de comités d'examen indépendants sur les résidus.
- **SURVEILLANCE ENVIRONNEMENTALE** : La surveillance de l'environnement durant la vie du projet par les nations en vertu des ERA s'effectue sur les sites miniers depuis plus de 10 ans. S'il existe une surveillance communautaire importante, cette capacité peut être utilisée pour la surveillance post-désastre afin de garantir un flux soutenu d'informations sur les répercussions.
- **AUCUNE RENONCIATION** : Les négociateurs doivent se montrer prudents au sujet des clauses qui demandent aux Premières Nations de renoncer à tout recours en justice en cas de défaillance catastrophique.

Il ne faut pas que l'entreprise se décharge de sa responsabilité quant à ces défaillances et des clauses de protection, ainsi que des mesures pour la gestion des terres, doivent être mises en place pour éviter qu'elles ne se produisent.

Le désastre de la mine du mont Polley

Le 4 août 2014, la digue du bassin de décantation de la mine de cuivre et d'or du mont Polley, au centre de la C.-B., s'est rompue, déversant 10 millions de mètres cubes d'eaux et 4.5 millions de mètres cubes de sable fin dans le ruisseau Hazeltine, le lac Quesnel et le lac Polley.

Le gouvernement de la C.-B. a ordonné un examen des causes de la défaillance de l'installation de stockage des résidus et en 2015, un comité d'experts a conclu que « le principal facteur de la défaillance a trait à la conception de la digue » qui « ne tenait pas compte de la complexité de l'environnement géologique préglaciaire et sous-glaciaire associé à la fondation de la digue périmétrique ».

Le comité a recommandé l'adoption d'un plus grand nombre de meilleures pratiques applicables (MPA), mais également la mise en œuvre des meilleures techniques existantes (MTE), y compris des couvertures aqueuses et des comités d'examen indépendants sur les résidus. Ces deux recommandations peuvent servir de mesures dans les évaluations environnementales futures.

Source : *Rapport sur la rupture de l'installation de stockage des résidus du mont Polley*, mountpolleyreviewpanel.ca/final-report (en anglais seulement)



La mine du mont Polley le 24 juillet 2014 (ci-dessus) et le 5 août 2014 (ci-dessous), un jour après la rupture de la digue.



SOURCE: JESSE ALLEN (À PARTIR D'IMAGES SA-TELLITES DE LA NASA) /WIKIMEDIA COMMONS



Culture et patrimoine culturel

Les dispositions relatives à la protection du patrimoine culturel peuvent comprendre la description des éléments devant être protégés, le protocole exposant la façon dont la recherche ou les études seront entreprises, les stratégies de gestion du patrimoine culturel dans cette zone et les procédures de notification.

Les mesures de protection et d'atténuation peuvent concerner deux sphères liées aux ressources culturelles. La première est le patrimoine culturel, ou les manifestations matérielles de l'occupation autochtone au cours des périodes antérieures. Cela inclut les sites de sépultures, les tertres formés des restes de coquillages ou des débris de nourriture, les peintures rupestres et les outils dispersés. La seconde sphère concerne les lieux, les sites, les régions ou les territoires qui ont une signification spirituelle contemporaine, ou d'autres aspects de la culture vivante, qui peuvent inclure la langue, les valeurs, les relations et les moyens par lesquels la population exprime sa culture (p. ex. art, danse, rituels).⁹⁴

Le patrimoine culturel

Les dispositions relatives à la protection du patrimoine culturel peuvent comprendre la description des éléments devant être protégés, le protocole exposant la façon dont la recherche ou les études seront entreprises, les stratégies de gestion du patrimoine culturel dans cette zone et les procédures de notification. Par exemple :

- Le principe d'éviter tout dommage comme objectif premier, suivi de la possibilité de réduire les dommages au minimum, et, dans le cas où les dommages, ou la destruction, de sites ou d'artéfacts ne peuvent pas être évités, un processus d'atténuation et de compensation;
- Des mesures et des protocoles pour éviter les dommages aux sites culturels, y compris des protocoles pour la gestion de sites ou d'objets et pour les autorisations relatives aux sites, les échéanciers et, dans le cas où les sites doivent être mentionnés dans les rapports, les personnes qui auront accès à ces renseignements;
- La fourniture de ressources et de fonds pour que les Autochtones puissent entreprendre l'évaluation du patrimoine et élaborer des plans de gestion, selon des normes convenues, ou le financement d'études sur les connaissances traditionnelles;
- L'embauche d'un consultant en patrimoine culturel, et le mandat en vue de sa sélection;
- La création de directives de surveillance définies par les Autochtones;
- La confidentialité de certaines informations sensibles sur le plan culturel;
- L'accès des Autochtones aux zones d'importance pour des raisons sociales, religieuses ou culturelles et l'interdiction d'accès aux sites pour les employés non autochtones (p. ex. l'accès à la mine, où il y a des sites sacrés, dans les mines de diamants Argyle);

- L'embauche d'agents de surveillance pour la protection du patrimoine culturel local, p. ex. la participation des aînés ou des utilisateurs du territoire dans l'évaluation des répercussions sur les ressources patrimoniales, avant, pendant et suivant l'exploration ou l'exploitation;
- Les processus relatifs à la consultation de la partie autochtone.

Les pratiques culturelles et la langue

Évidemment, la culture représente bien plus que « des os et des pierres ». C'est un système vivant, qui s'adapte continuellement, et non pas un vestige du passé. Elle est aussi complexe, ce qui rend impossible toute définition précise ou exhaustive du concept. Nous utilisons une définition simple et générale du terme culture : « une façon de vivre, un système de connaissances, de valeurs de croyances et de comportements transmis de génération en génération. »⁹⁵ Les mesures d'atténuation des répercussions sur la culture des personnes travaillant dans les sites éloignés peuvent donc être définies.

Les mesures d'atténuation peuvent comprendre :

- Les stratégies de gestion et les mesures d'atténuation visant à prévenir les répercussions sur l'utilisation des territoires traditionnels et la culture;
- La participation des communautés à la définition, la surveillance et l'analyse des répercussions culturelles;
- Une aide visant les pratiques ou célébrations culturelles, comme les festivals, les événements, les assemblées, les moyens de diffusion culturelle et les travaux d'archives (p. ex. stations de radio, magazines, photographie, projets audio ou vidéo, projets archéologiques ou concernant l'histoire orale), et un soutien pour les activités culturelles (p. ex. les activités liées à l'alimentation traditionnelle, l'écotourisme et les pratiques culturelles);
- Une aide visant les programmes culturels, comme les cours d'écriture et de lecture, ou les programmes éducatifs, en langue autochtone;
- Des formations et un fonctionnement des installations qui tiennent compte des langues autochtones.



Indemnisation des chasseurs/ pêcheurs et utilisation traditionnelle



L'indemnisation peut compenser la perte de revenus du piégeage et de la pêche, entraînée par les dommages sur l'équipement, la perte des animaux, y compris les pertes directes dans le cas où les animaux ne sont plus du tout présents dans la zone du projet, ou l'augmentation des dépenses liées à des déplacements supplémentaires.

L'indemnisation peut compenser la perte de revenus du piégeage et de la pêche, entraînée par les dommages sur l'équipement, la perte des animaux, y compris les pertes directes dans le cas où les animaux ne sont plus du tout présents dans la zone du projet, ou l'augmentation des dépenses liées à des déplacements supplémentaires. Par exemple, les sociétés Cominco et Anvil Range Mining dans le nord de la C.-B. ont toutes deux contribué à une fiducie destinée aux trappeurs. Cette fiducie a été utilisée pour verser des montants annuels de 1 500\$ à 30 aînés, offrir un supplément aux trappeurs dénés de Ross River, donner des formations, faire des expéditions de chasse et fournir de la viande aux aînés.⁹⁶

Un autre fonds pour les activités de prélèvement et traditionnelles permet de financer :

- Les camps de trappeurs, incluant les nouveaux camps et les rénovations;
- Les communications (p. ex. la connexion par radio satellite);
- La gestion des lignes de piégeage, la surveillance de la faune, de la récolte et la re-localisation des animaux;
- Les moyens de transport, incluant les avions de brousse, les routes, les pistes de motoneiges;
- Les améliorations relatives aux activités traditionnelles, comme l'amélioration des habitats ou la réparation des équipements;
- Les autres travaux, programmes ou solutions de remplacement compensant la perte des activités traditionnelles;
- Toute autre utilisation, jugée appropriée par la partie autochtone, liée aux mesures ou au développement socioéconomiques.⁹⁷

Les ententes cherchent souvent à réduire au minimum les perturbations sur les activités de prélèvement des Autochtones et à prévenir les dommages sur la faune et les habitats. Par exemple, elles peuvent préciser si les employés non autochtones ont le droit de chasser ou de pêcher, et à quelles conditions.

Dans certaines ententes (p. ex. tant dans l'ERA de la mine de diamants Diavik que dans celle de la mine de diamants EKATI), des limites sont fixées quant à l'accès des chasseurs/pêcheurs autochtones aux zones visées par des baux. Dans d'autres cas, ce genre de restriction est interdite. Par exemple, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut mentionne que : « Toute condition prévue par un contrat et ayant pour objet de limiter les droits d'accès ou de récolte d'un employé – qui est un Inuk – pendant ses heures de loisir est nulle et sans effet à l'égard des Inuit » (section 5.7.23).

Mesures sociales

La plupart de mesures présentées ici devront être adaptées au contexte local, en réponse aux questions qui ressortent des travaux d'évaluation des impacts sociaux et des consultations d'autres communautés. Elles peuvent inclure :

- Des mesures pour contrôler les interactions entre les travailleurs de « l'extérieur » hébergés dans les grands camps, avec principalement, les petites communautés autochtones.
- Un soutien plus large pour les activités culturelles et sociales;
- Un fonds pour le développement durable, comme celui développé par la nation innue;
- L'obligation de développer des programmes sociaux, comme les services-conseils aux travailleurs et aux familles, les programmes de lutte contre la toxicomanie, la formation en gestion du budget, les ateliers de guérison, de gestion du stress et de la colère, prenant place tant dans la communauté que sur le site du projet;
- L'établissement d'une aide sur le plan des finances, des techniques et des ressources humaines pour améliorer les infrastructures communautaires, pour mettre en œuvre les programmes communautaires ou établir une fiducie pour le développement communautaire.⁹⁸



Conclure des ententes qui reflètent les objectifs de la communauté

Une fois que le projet d'entente est rédigé, l'équipe de négociation doit mesurer le degré de consentement par rapport aux questions traitées par l'entente et par rapport aux engagements, aux responsabilités et aux avantages proposés. Comme nous l'avons vu dans la section 3, il existe une série de moments auxquels on doit obtenir le consentement de la communauté. Chacun de ces moments peut exiger un niveau distinct de participation communautaire (voir figure 3.3 page 102).

Dès le début, il doit y avoir une forte participation pour établir les points de vue de la communauté sur le projet proposé. Ces opinions peuvent être resserrées à l'étape du PE (voir page 83), puis élargies de nouveau lorsque prises en compte dans le projet d'entente. Le poids de l'opinion publique peut être pris par l'équipe de négociation ou par une plus grande instance telle que le gouvernement de la communauté, et il doit être mesuré à l'aide de différents moyens tout au long du processus.

Lorsque le projet d'entente est prêt, les négociateurs peuvent mesurer auprès de la population le niveau d'acceptation des modalités de l'entente, de toute nouvelle mesure requise ou de tout changement important devant être négocié.

Chaque communauté procède sans doute de manière différente en matière de consultation et de décision de la population. Fixer des règles pour chercher à obtenir l'approbation (p. ex. on doit toujours tenir un référendum) serait contraire au respect des pratiques locales. Il y a toutefois de nombreux enjeux dont il faut tenir compte pour élaborer le forum dans lequel obtenir le consentement. Tout d'abord, les organismes externes peuvent ne pas comprendre la manière dont les décisions sont prises au niveau local et donc, attribuer une autorité à de mauvaises personnes. Ensuite, il existe souvent des systèmes pluriels de décision et ceux-ci peuvent donner la possibilité aux membres de la communauté, ou hors réserve, de « magasiner leur forum »⁹⁹ pour obtenir la décision qu'il souhaite. Enfin, les organismes peuvent aussi manipuler les autorités locales et susciter des tensions pour arriver à leurs fins.¹⁰⁰ Des principes adéquats pour mesurer le degré de consentement représentent sans doute la meilleure protection pour régler ces problèmes, dont :

- Être rigoureux et transparent dans le processus de consultation, ainsi tous les membres et les groupes de la communauté touchée ont la possibilité d'apporter leurs commentaires dans le processus;
- Fournir aux citoyens de nombreuses occasions d'exprimer leurs besoins et leurs perspectives, ainsi qu'alimenter les négociateurs et les processus de décision.¹⁰¹

Lorsque le projet d'entente est prêt, les négociateurs peuvent mesurer auprès de la population le niveau d'acceptation des modalités de l'entente, de toute nouvelle mesure requise ou de tout changement important devant être négocié.

Il existe plusieurs façons d'obtenir le consentement éclairé de la communauté au sujet de l'entente, comme la tenue de référendums, l'attribution du pouvoir au négociateur en chef de parvenir à une entente qui reflète les objectifs définis par la communauté, l'approbation par les dirigeants de la communauté et la tenue d'assemblées communautaires. Chaque option présente des aspects positifs et des aspects négatifs, comme mentionnés dans les paragraphes qui suivent, et au final, la communauté doit utiliser un processus qui est à la fois adapté sur le plan culturel et efficace, dans la perspective d'obtenir le maximum de commentaires et le plus large consentement possible.

Les votes et les référendums

Les votes et les référendums sont devenus très populaires au Canada. Ils impliquent le vote de l'ensemble de la communauté qui doit se prononcer sur l'accord de principe à l'exploitation de la mine, ou sur l'approbation de l'entente. Pour éviter les allégations d'illégitimité, ils doivent être soigneusement organisés, bien annoncés, conduits par des bureaux indépendants et suivre des règles de procédures convenues. Le côté positif de ce processus est que tout le monde a son mot à dire dans la décision. Également, un soutien clair est offert par le groupe autochtone à l'industrie lorsqu'une importante majorité approuve l'entente. Le seuil d'approbation n'a pas besoin d'être de 100 p. cent, mais à un niveau déterminé localement. En dessous de 60 p. cent en faveur d'un projet ou d'une entente, le pourcentage pourrait être jugé trop bas pour représenter un seuil acceptable considérant les conséquences graves et durables découlant de l'approbation des projets miniers majeurs.

Un certain nombre d'inconvénients peuvent être associés aux référendums. Ils peuvent provoquer des divisions et un manque d'unité simplement parce que le processus ne permet qu'un résultat sous forme de « oui » ou de « non », sans aucune possibilité de débattre de la question à l'interne pour trouver un compromis pouvant représenter une solution plus largement acceptable (par exemple une autre entente ou un projet plus réduit). Il se peut qu'il n'existe pas vraiment d'approche adaptée aux Autochtones pour la prise de décision, lesquels s'appuient sur l'établissement de consensus et sur les délibérations pour prendre les décisions. De plus, si la population n'est pas bien informée de la nature de l'entente ou du projet, les référendums peuvent dénaturer le véritable degré de soutien. Ce qui peut signifier que des gens pourraient retirer leur appui à mesure qu'ils sont mieux renseignés.

L'attribution du pouvoir au négociateur en chef

Si le négociateur en chef et l'équipe de négociation ont consulté la population tout au long du processus et qu'ils ont clairement établi les éléments qui doivent figurer dans l'entente pour satisfaire la communauté, alors le pouvoir de signer l'entente peut être attribué à l'équipe. Cette possibilité suppose à la fois que :

- Le négociateur en chef et l'équipe ont consulté les différents membres de la communauté, ils ont écouté les gens qui n'étaient pas d'accord avec le projet tel que proposé, et ils ont négocié une entente ou des modifications au projet permettant de répondre aux objectifs de la communauté;
- Le négociateur en chef et l'équipe peuvent communiquer clairement et facilement sur ce que l'entente signifie et comment elle lie la communauté;
- Les membres de la communauté accordent leur confiance au négociateur en chef et respectent les engagements pris en leur nom dans l'entente.

Un certain nombre d'inconvénients peuvent être associés aux référendums. Ils peuvent provoquer des divisions et un manque d'unité simplement parce que le processus ne permet qu'un résultat sous forme de « oui » ou de « non », sans aucune possibilité de débattre de la question à l'interne pour trouver un compromis pouvant représenter une solution plus largement acceptable (par exemple une autre entente ou un projet plus réduit).

La révision et l'approbation par les dirigeants

L'entente peut être révisée par un organisme politique représentatif ou un groupe ayant autorité (p. ex. les chefs héréditaires). Ces chefs élus, de cérémonie ou traditionnels peuvent avoir le pouvoir de ratifier l'entente. En tout cas, ils représentent souvent les signataires principaux des ententes, et de ce fait, ils doivent prendre part au processus de décision.

Les assemblées communautaires pour dégager un consensus.

Les réunions communautaires ou les assemblées publiques en vue de dégager un consensus correspondent mieux aux façons autochtones de prendre des décisions. Elles permettent à tous d'entendre toutes les opinions et de contribuer à l'obtention d'un consensus (un accord général et une solidarité de groupe). Ces rencontres peuvent se dérouler sur plusieurs jours et, à mesure que les gens écoutent (et que les nuits portent conseil), ils peuvent parvenir à une décision concertée.

Le grand avantage de cette forme de décision est que toute personne qui n'est pas d'accord peut être entendue par la communauté, ce qui ne peut se produire dans le secret de l'isoloir utilisé pour les référendums. Quand il y a effectivement désaccord, il est toujours possible de modifier les ententes pour concilier les points de vue. Le seul fait de permettre aux gens d'être entendus peut faire toute la différence dans le maintien de l'harmonie une fois l'entente ratifiée. C'est un mécanisme qui favorise le consensus plutôt que de laisser la communauté divisée dans le cas, par exemple, où un référendum indique que 45 p. cent de la population est contre l'entente.

Les réunions ou les assemblées communautaires en vue de dégager un consensus correspondent mieux aux façons autochtones de prendre des décisions. Ces rencontres peuvent se dérouler sur plusieurs jours et, à mesure que les gens écoutent (et que les nuits portent conseil), ils peuvent parvenir à une décision concertée.

Retourner à la table de négociation

Une énorme pression peut être exercée à l'endroit des négociateurs et des dirigeants politiques de la communauté pour ratifier le projet d'entente recommandé par les deux équipes de négociation. Cette pression peut conduire les négociateurs et les dirigeants à négliger l'importance de l'opposition de la communauté, ou à prétendre que les enjeux soulevés par la communauté pourront être réglés une fois l'entente en vigueur. Il est très difficile pour les négociateurs de retourner à la table de négociation et d'avouer qu'ils n'ont pas été capables d'obtenir l'appui de la communauté sur une entente qu'ils approuvent. Mais il est absolument essentiel qu'ils le fassent si les préoccupations sont réelles et largement partagées. Faire pression sur la communauté pour qu'elle approuve l'entente ou minimiser les préoccupations soulevées par la population est susceptible de créer du ressentiment et des conflits à plus long terme. Ce n'est ni dans l'intérêt de la communauté ni dans l'intérêt de l'entreprise, car l'entreprise peut se heurter à l'opposition plus tard au cours de la vie du projet, une fois qu'elle a investi des centaines de millions de dollars.

À ce stade, les négociateurs de la communauté doivent être ouverts et transparents à l'égard de l'entreprise, en présentant des preuves claires de l'existence de préoccupations majeures au sein de la communauté, par exemple les dates et heures des assemblées communautaires et les résolutions qui y ont été adoptées. Ceci permet de contrer toute prétention selon laquelle les négociateurs de la communauté exagèrent les préoccupations de la communauté ou utilisent l'opposition comme une tactique pour soutirer quelques compromis de plus de la part de l'entreprise.

Une fois que la communauté a déterminé les éléments nécessaires pour qu'elle signe l'entente, les négociateurs doivent les présenter clairement à l'entreprise et attendre sa réponse. Si les négociations se trouvent alors dans l'impasse, cela vaut toujours mieux que de signer une entente qui reçoit peu d'appui de la part de la communauté. Si l'entreprise s'est sérieusement engagée dans le projet, elle retournera à la table de négociation à un moment donné et tentera de répondre aux préoccupations non réglées de la communauté.

Il est très difficile pour les négociateurs de retourner à la table de négociation et d'avouer qu'ils n'ont pas été capables d'obtenir l'appui de la communauté sur une entente qu'ils approuvent. Mais il est absolument essentiel qu'ils le fassent si les préoccupations sont réelles et largement partagées.

Signature et lancement de l'entente

Tenir une cérémonie peut être une façon très puissante d'impliquer rituellement les directeurs et les cadres supérieurs d'une entreprise, pour qu'ils puissent être témoins de la force de la culture, qu'ils s'intègrent dans la communauté et qu'ils deviennent, à l'aide d'un rituel, des amis et des proches plutôt que des étrangers.

La signature officielle de l'entente finale peut ne concerner que les négociateurs ou les signataires désignés de la communauté et de l'entreprise, ou prendre la forme d'un événement public. Cela dépend du protocole convenu entre les équipes de négociation.

Même si la ratification officielle n'implique qu'un petit groupe de négociateurs, il peut être très intéressant de procéder au « lancement » de l'entente par le biais de cérémonies publiques, en présence des dirigeants de l'entreprise et de la communauté. Par exemple, le conseil d'administration de la société Polaris Minerals a été invité à la cérémonie de ratification prenant place dans un lieu traditionnel de la Première Nation Namgis. Tout le monde portait des vêtements traditionnels, ensuite des cérémonies et des rituels ont eu lieu pour bénir l'entente. Ceci peut être une façon très puissante d'impliquer rituellement les directeurs et les cadres supérieurs d'une entreprise, pour qu'ils puissent être témoins de la force de la culture, qu'ils s'intègrent dans la communauté et qu'ils deviennent, à l'aide d'un rituel, des amis et des proches plutôt que des étrangers. Une cérémonie publique permet aussi à la communauté de connaître pleinement l'entente, en consolidant les relations entre l'entreprise et l'ensemble de la communauté.



Résumé de la section 4

- Définir les rôles du comité de négociation et des gens qui le composent.
- Élaborer des règles de négociation pour guider l'équipe de négociation.
- Établir l'ordre du jour des négociations en fonction des objectifs et des aspirations communautaires.
- S'entendre sur les tactiques et les stratégies de négociation.
- Documenter toutes les négociations, conversations et ententes verbales.
- Faire attention à ce qui se passe entre les séances.
- Se concentrer à développer des relations avec l'entreprise au sein de la communauté.
- Préparer les dispositions juridiques, en s'assurant de disposer de l'avis juridique d'un spécialiste.
- Identifier les options parmi les dispositions de fond qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la communauté et pour protéger les intérêts de la communauté.
- Se mettre d'accord sur les dispositions de fond permettant à la communauté d'obtenir le maximum d'avantages et de réduire les coûts à supporter au minimum.
- S'assurer que la communauté appuie largement le projet d'entente – si ce n'est pas le cas, retourner à la table de négociation.
- Ratifier l'entente, en utilisant cette occasion pour consolider les liens entre la communauté et l'entreprise.

La liste complète des références est située dans les dernières pages de la trousse disponible au ibacommunitytoolkit.ca ou employnations.com

SECTION 4

Notes

- 1 Programme pour les Populations Forestières, 2008.
- 2 Weitzner, 2006.
- 3 Wilkinson, 2001.
- 4 Christenson, 1999.
- 5 Woodward et Company, 2009.
- 6 Ibid.
- 7 GTTEEPN, 2004, p. 13.
- 8 Woodward et Company, 2009, p. II-11.
- 9 Woodward et Company, 2009.
- 10 Voir Woodward et Company, 2009, p. II-5-10, pour un examen détaillé.
- 11 O'Faircheallaigh, 2004.
- 12 Cité dans Kennett, 1999, p. 45.
- 13 Woodward et Company, 2009, p.11-44.
- 14 Woodward et Company, 2009.
- 15 Quinn, 2005.
- 16 O'Faircheallaigh et Ali, 2008.
- 17 UNDESA, 2004.
- 18 Woodward et Company, 2009.
- 19 Cité dans Kennett, 1999, p. 104.
- 20 Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, Article 26.9.1.
- 21 Quinn, 2005.
- 22 Ibid.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid.
- 25 Ibid.
- 26 Quinn, 2005; Woodward et Company, 2009.
- 27 Woodward et Company, 2009
- 28 Quinn, 2005, 27.
- 29 Quinn, 2005.
- 29 Ibid.
- 30 Ibid.
- 31 Ibid.
- 32 Ibid.

- 33 Ibid.
- 34 O'Faircheallaigh et Corbett, 2005, p. 643.
- 35 O'Faircheallaigh, 2006a.
- 36 O'Faircheallaigh et Corbett, 2005, p. 644.
- 37 O'Faircheallaigh, 2003a, p. 14.
- 38 Quinn, 2005, p. 14.
- 39 Ibid.
- 40 O'Faircheallaigh, 2004, p. 43.
- 41 Accord sur les revendications territoriales Tłıchǫ, 2003.
- 42 GTTEPN, 2004, p.20.
- 43 O'Faircheallaigh, 2006c.
- 44 Ibid.
- 45 Les services et les programmes pourraient subir de graves préjudices pendant les périodes de chute des prix, O'Faircheallaigh, 2006c.
- 46 O'Faircheallaigh, 2006c.
- 47 Kennett, 1999, p. 85.
- 48 Ibid.
- 49 O'Faircheallaigh, 2007a.
- 50 O'Faircheallaigh, 2006a.
- 51 O'Faircheallaigh, 2004.
- 52 Ibid, 49.
- 53 O'Faircheallaigh, 2007a.
- 54 Gibson, 2008.
- 55 O'Faircheallaigh, 2006c; Gibson, 2008.
- 56 Kennett, 1999, 50.
- 57 O'Faircheallaigh, 2006c.
- 58 Ibid, p. 83.
- 59 Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et BHP Billiton, 1996.
- 60 O'Faircheallaigh, 2006c, p. 83.
- 61 Wilkinson, 2001, p. 7.
- 62 Kennett, 1999, p. 53-54.
- 63 Quinn, 2005.
- 64 Barker et Brereton, 2005; Gibson, 2008.
- 65 Kennett, 1999, p. 58.
- 66 O'Faircheallaigh, 2006c, p. 85.
- 67 Kennett, 1999, p.63.
- 68 Ibid, p. 54, 57.

- 69 O'Faircheallaigh, 2006c, p. 82.
- 70 Ibid, p. 85.
- 71 Kennett, 1999, p. 60.
- 72 Kennett, 1999.
- 73 Dreyer, 2004.
- 74 Wilkinson, 2001, p. 9.
- 75 O'Faircheallaigh, 2006c, p. 87.
- 76 Gogal et coll., 2005, p. 150.
- 77 Ibid, p. 150.
- 78 Woodward et Company, 2009, p. 11-35.
- 79 Hennessey, 2007, p. 19.
- 80 Kennett, 1999, p. 74.
- 81 Gogal et coll., 2005, p. 149.
- 82 Ibid, p. 149.
- 83 Kennett, 1999, p. 73.
- 84 O'Faircheallaigh et Corbett, 2005, p. 636.
- 85 O'Faircheallaigh, 2002, p. 5; GTTEPN, 2004, p. 13.
- 86 Woodward et Company, 2009, p. 11-24.
- 87 Ibid, p. 20.
- 88 Ibid, p. 11-21.
- 89 O'Faircheallaigh, 2006b.
- 90 Kennett, 1999.
- 91 Woodward et Company, 2009, p. 11-27.
- 92 Ibid, p. 11-28.
- 93 Kennett, 1999, p. 95.
- 94 O'Faircheallaigh et Ali, 2008
- 95 Gibson et coll., 2009.
- 96 Dreyer, 2004, p. 88.
- 97 Kennett, 1999, p. 84.
- 98 GTTEPN, 2004, p. 17.
- 99 Colchester et Ferrari, 2007, p. 7.
- 100 Ibid, p. 7.
- 101 Veit et coll., 2008.

SECTION 5

Mettre les ententes en œuvre et maintenir les relations

Mettre les ententes en œuvre	189
Les facteurs internes à l'entente.....	190
Des objectifs clairs.....	190
Mécanismes institutionnels de mise en œuvre	190
Des responsabilités et des engagements clairs	192
Suffisance des fonds et autres ressources pour la mise en œuvre ...	193
Sanctions et mesures incitatives.....	194
Surveillance.....	194
Mécanismes institutionnels d'examen	195
Modification des dispositions.....	195
Les facteurs externes à l'entente	197
Le pouvoir politique.....	197
Soutien des acteurs et des groupes importants.....	197
Les changements de politiques ou de gouvernement	197
La rivalité entre les ministères	198
Le manque d'information au sujet des ententes, des politiques et des lois connexes.....	198
La viabilité et les marges du projet	198
Des relations continues	199
Utiliser l'entente pour développer les relations.....	199
Instaurer la confiance et s'attaquer aux obstacles.....	201
Résumé de la section 5.....	202

Mettre les ententes en œuvre et maintenir les relations

Les avantages promis par les ententes n'arrivent pas automatiquement une fois celles-ci signées. Il faut beaucoup de planification, d'action et d'engagement de la part des ressources pour s'assurer que les ententes sont réellement mises en œuvre ou qu'elles entrent en vigueur pour garantir, par exemple, que les cibles d'emploi précisées dans les ententes sont effectivement atteintes, ou que les systèmes visant à protéger les activités liées au patrimoine culturel sont mis en pratique.

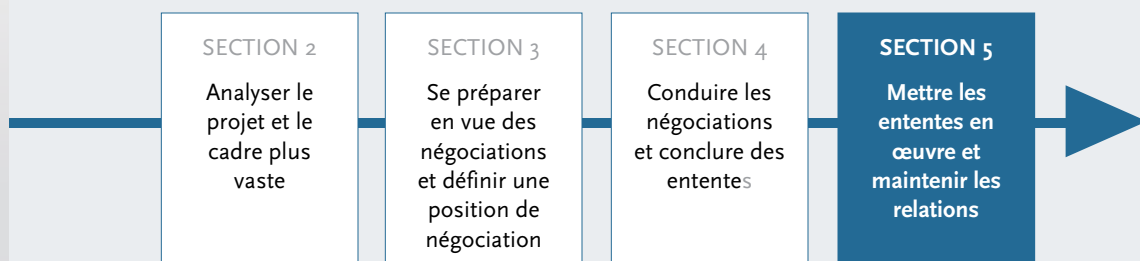
Cette section examine les défis de la mise en œuvre des ententes et détermine les éléments clés qui sont nécessaires à une réelle mise en œuvre. Une mise en œuvre efficace est essentielle pour que la communauté retire l'ensemble des avantages découlant de tous ses efforts de planification et de négociation de l'ERA, et la mise en œuvre doit être assurée tout au long de la vie du projet. Elle marque, entre les parties, une nouvelle relation qui implique pour chacune des parties de remplir toutes les obligations auxquelles elle s'est engagée.

Malgré son importance manifeste, la mise en œuvre a pratiquement toujours constitué le point faible des ententes.

Cette section vous permettra de :

- Mettre les ententes en œuvre d'une façon qui permet de s'assurer que l'intention des parties est respectée;
- Garantir que les ententes constituent des documents évolutifs, intégrant des mécanismes de suivi, de rapports et de gestion adaptative, permettant de s'assurer qu'elles demeurent pertinentes et continuent de répondre aux besoins des parties.

Structure de la trousse



Mettre les ententes en œuvre

L'entente signée à la fin des négociations ne procure pas automatiquement les résultats prévus dans l'entente. C'est une leçon tirée de la mise en œuvre des ententes portant sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, et illustrée, par exemple, dans le rapport du vérificateur général du Canada concernant la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.¹ Il concluait que, plusieurs années après la signature de l'entente, le gouvernement fédéral n'avait toujours pas développé de stratégie sur la manière dont le Canada remplirait ses obligations.

Certaines ententes fonctionnent très bien et ont permis de dégager des avantages,² mais on ne peut pas prendre pour acquis que la conclusion d'une entente garantit les résultats attendus par les deux parties. Dans certains cas, les ententes ont été conclues dans des perspectives totalement différentes. Tandis que la partie autochtone cherche à entretenir des contacts permanents et quotidiens, l'entreprise considère parfois la conclusion d'une entente comme la fin des relations.

Quels sont les éléments pouvant freiner la mise en œuvre de l'entente? Quels sont les problèmes qui peuvent être prévus? Il existe un éventail de barrières et d'obstacles à la mise en œuvre qui sont présentés dans cette section.

L'un des obstacles les plus répandus est l'absence de communication. Sans protocole de communication officiel, sans communication informelle et constante entre les exploitants de projet et les dirigeants de la communauté, il est peu probable que les ententes produisent de bons résultats.

Avant de présenter les obstacles et les stratégies spécifiques pour les surmonter, il faut se rappeler trois concepts quand on parle de mise en œuvre :

- La mise en œuvre comprend les mesures et les activités requises pour donner effet aux dispositions de l'entente;
- Le suivi consiste à collecter et analyser les données concernant la mise en œuvre, ou l'absence de mise en œuvre, de manière continue;
- L'examen est l'analyse périodique de tous les renseignements utiles pour déterminer le degré de mise en application et pour vérifier l'efficacité des mesures, ou l'adéquation des dispositions pertinentes contenues dans les ententes, en ce qui a trait à la mise en œuvre;³

Ces concepts sont liés. Le suivi permet de savoir si l'entente est mise en application. Le suivi permet de surveiller des éléments comme l'atteinte des objectifs en matière d'emploi ou d'éducation. Lorsque l'examen est intégré au processus, l'analyse peut être approfondie davantage et établir les raisons de la réalisation (ou de la non-réalisation) des objectifs de l'entente. Grâce à l'examen, les parties peuvent aussi évaluer l'adéquation des objectifs, et la nécessité de les modifier.



Tandis que la partie autochtone cherche à entretenir des contacts permanents et quotidiens, l'entreprise considère parfois la conclusion d'une entente comme la fin des relations.

Deux grands facteurs peuvent avoir des effets sur la mise en œuvre des ententes :

- La présence ou l'absence des facteurs internes à l'entente qui sont essentiels à une mise en œuvre efficace;
- Les facteurs externes à l'entente (par exemple certaines politiques gouvernementales) qui ne peuvent pas être prévus dans l'entente, mais qui jouent un rôle essentiel dans sa réussite.

Les facteurs internes à l'entente

Des objectifs clairs

Les objectifs de l'entente doivent être définis de manière claire et précise. Nous en avons parlé dans la section 4 (voir page 127), en précisant qu'il fallait éviter les termes « élastiques » comme « si c'est faisable », « si c'est possible ». Voici les questions qu'il faut se poser, pendant la rédaction de l'entente et, à nouveau, avant de signer le document définitif :

- Les objectifs et les résultats attendus sont-ils clairs?
- Subsiste-t-il des ambiguïtés? Peut-on parvenir à différentes interprétations des éléments qui ont été convenus?
- Quelles sont les conséquences des différences possibles d'interprétation?
- Est-ce que les gens ne participant pas du tout à la négociation sont capables de comprendre le résultat attendu en lisant le texte de l'entente?
- Les mots sont-ils clairs et précis?⁴

Mécanismes institutionnels de mise en œuvre

Des structures institutionnelles particulières doivent être mises en place pour gérer les relations au fil du temps. Parfois, une seule structure de mise en œuvre est désignée, composée de représentants de l'entreprise et de la communauté (possiblement un nombre égal). Dans d'autres cas, il y a des structures à l'intérieur de la communauté, de même que ce comité conjoint.

Si l'unité de mise en œuvre est basée dans la communauté, elle peut s'avérer vulnérable en raison des pressions pour détourner les ressources pour répondre à d'autres demandes. Souvent, si les ressources sont limitées, le travail de mise en œuvre sera géré par un membre du personnel qui exerce déjà de nombreuses responsabilités, rendant la mise en œuvre difficile dans les faits. Toutefois, plusieurs nouvelles ententes contiennent des ressources et des fonds pour l'agent de mise en œuvre. Les unités de mise en œuvre sont plus efficaces lorsqu'elles sont prévues par l'entente, à l'aide de dispositions adéquates traitant de sujets comme le nombre de représentants de chacune des deux parties et les critères de sélection des membres du comité.

De Beers et certaines communautés ont établi un comité de gestion environnementale (CGE), composé d'un nombre égal de représentants des deux parties, pour examiner conjointement les questions et pour parvenir à prendre des décisions par consensus. Entre autres choses, le CGE examine les projets concernant les demandes d'autorisation environnementale avant que celles-ci ne soient soumises aux organismes de réglementation,



Les unités de mise en œuvre sont plus efficaces lorsqu'elles sont prévues par l'entente, à l'aide de dispositions adéquates traitant de sujets comme le nombre de représentants de chacune des deux parties et les critères de sélection des membres du comité.

ainsi les questions et les préoccupations de la communauté peuvent être traitées avant le dépôt des demandes. Selon l'entreprise, ce genre de comité fonctionne très bien et a permis d'obtenir plusieurs permis et licences pour la construction du projet de façon moins onéreuse qu'il aurait pu en être.

Voici trois exemples de comité de mise en œuvre :

- La nation Tłı̨chǫ a délégué ses pouvoirs au groupe de travail Kwe Beh pour la mise en œuvre des quatre ERA qu'elle détient avec de grandes sociétés minières. Le rôle du groupe de travail Kwe Beh est de mettre en œuvre les ententes existantes; gérer les relations avec les entreprises d'exploration dans la région; gérer les préoccupations, les plaintes ou les problèmes qui émanent des mineurs; et gérer les processus d'évaluation environnementale à mesure qu'ils se déroulent dans la région. Le Kwe Beh se réunit toutes les huit semaines et comprend 10 membres. L'équipe s'assure que toutes les branches du gouvernement et de la communauté sont représentées et informées. Les entreprises peuvent demander à être inscrites à l'ordre du jour du Kwe Beh au besoin et sont réputées envoyer leurs dossiers d'information une semaine à l'avance. Le coordonnateur technique étudie et prépare une analyse des documents de l'entreprise pour information interne avant que les entreprises n'arrivent. Le travail entre les séances est réalisé par divers employés, selon le portefeuille, soit les affaires, les emplois ou l'environnement.
- Dans le cas des Inuit de Kitikmeot, deux représentants de la communauté et deux représentants de l'entreprise siégeaient dans le comité de mise en œuvre, faisant appel à d'autres experts, au besoin. Lorsque des désaccords ne pouvaient pas être réglés au niveau du comité, ils étaient « renvoyés plus haut », aux dirigeants de chacune des parties.
- Les membres du comité de coordination, établi par l'entente des communautés de l'ouest de Cape York en Australie, ont été choisis en utilisant des processus culturels particuliers aux groupes de propriétaires traditionnels, dans lesquels il a été reconnu que les plus jeunes générations de propriétaires traditionnels étaient parfois « mieux placées pour exercer ce genre de fonctions ».⁵

D'autres aspects liés aux comités de mise en œuvre font souvent l'objet de négociation, dont :

- Les exigences et la gestion en matière d'information, par exemple pour vérifier si les engagements sont respectés. Les réunions du comité de mise en œuvre ont lieu deux à quatre fois par an, voire plus de 20 fois, et gérer l'information est très important pour pouvoir consulter les archives des données historiques et des décisions antérieures. Les comptes rendus devront être archivés, de même que toutes les modifications à l'entente ou d'autres documents importants.
- Le calendrier des réunions et le délai pour tenir la première réunion, de même que la manière dont sont organisées les séances, les lieux où elles prennent place et les règles de quorum.
- La personne qui agit à titre de président, ou si la présidence est exercée à tour de rôle.
- Le mandat des membres et le processus pour le modifier.
- Le respect des règles de procédure des séances.
- La nécessité d'assurer une liaison avec les tiers, par exemple les ministères gouvernementaux.
- La gestion des dépenses, l'administration des budgets, les rapports annuels et les procédures de vérification comptable.



GAR LUNNEY /OFFICE NATIONAL
DU FILM DU CANADA

Les réunions du comité de mise en œuvre ont lieu deux à quatre, fois par an, voire plus de 20 fois, et gérer l'information est très important pour pouvoir consulter les archives des données historiques et des décisions antérieures.

Il est essentiel que les champions de l'entente, de l'entreprise et de la communauté, maintiennent l'élan pour la réussite de la mise en œuvre. Le personnel des deux organisations peut choisir de se concentrer principalement sur la mise en œuvre de l'entente.

- Les modalités de la prise de décision, incluant la nature des décisions qui peuvent être prises.
- Les responsabilités de l'ensemble des sous-comités et la manière dont ils sont formés (p. ex. les questions environnementales, la protection du patrimoine culturel, l'emploi et la formation, la communication).
- L'examen des rapports et les recommandations (par exemple en matière de formation, d'emploi, ou de répercussions sociales).

Des responsabilités et des engagements clairs

La mise en œuvre échoue souvent du fait que les responsabilités des membres de l'équipe et que l'imputabilité des gestionnaires ne sont pas définies.⁶ L'examen d'une entente en Australie, a conclu que l'échec de la mise en œuvre résultait du fait que la direction de l'entreprise n'avait pas bien compris la nécessité d'assumer la responsabilité individuelle et hiérarchique pour mettre en œuvre l'entente. Les responsabilités doivent être énoncées clairement, ainsi que les pouvoirs attribués aux dirigeants de l'entreprise et des communautés, afin de s'acquitter des obligations d'une entente.

Exiger la participation des décideurs à l'examen périodique de la mise en œuvre, ou leur présence à un nombre minimum de réunions du comité chaque année, peut constituer un autre moyen de soutenir la mise en œuvre. Certaines ententes interdisent, en particulier, la délégation de ces fonctions à des employés moins haut placés. L'étude de la mise en œuvre d'une entente a conclu que les responsables et les employés avaient tendance à refiler leurs responsabilités au secteur des ressources humaines ou des relations communautaires, ce qui a fondamentalement restreint la réussite des efforts de mise en œuvre.⁷ Les responsables des différents secteurs de l'exploitation ont refusé de prendre la responsabilité des dispositions concernant leur domaine de travail, laissant l'ensemble des tâches à un seul service.

Il est essentiel que les champions de l'entente, de l'entreprise et de la communauté maintiennent l'élan pour la réussite de la mise en œuvre. Le personnel des deux organisations peut choisir de se concentrer principalement sur la mise en œuvre de l'entente. Si un individu de la communauté exerce des pressions sur l'entreprise, les questions clés recevront plus d'attention. Ce représentant de l'extérieur doit se jumeler, à l'interne, à un champion de l'entente. L'initié doit être soutenu par les dirigeants et comprendre la culture interne de l'entreprise afin de soulever les problèmes de mise en œuvre de manière appropriée. Ces deux représentants peuvent s'assurer qu'une attention constante est accordée à la mise en œuvre.

Voici des questions à poser pour s'assurer que les responsabilités sont claires :

- Les responsabilités associées à chaque action, ou à chaque initiative, sont-elles claires?
- Les deux parties s'entendent-elles sur qui est responsable?
- Les personnes chargées de la mise en œuvre ont-elles le mandat, sur le plan juridique, réglementaire ou politique, de mettre en œuvre les mesures dont elles ont la responsabilité?
- Les hauts dirigeants sont-ils responsables de la mise en œuvre ou, au moins, responsables de la supervision de la mise en œuvre?
- Les responsabilités sont-elles clairement délimitées au sein des nombreuses unités d'exploitation de l'entreprise, ou sont-elles susceptibles d'être refilées au secteur des ressources humaines ou des relations communautaires?

Suffisance des fonds et autres ressources pour la mise en œuvre

Des ressources doivent être dédiées spécifiquement à la mise en œuvre. La bonne mise en œuvre, qui rapporte les avantages à la communauté, représente un travail considérable. Elle requiert un renforcement des capacités, des emplois et des fonds suffisants. Ces ressources doivent s'ajouter aux ressources affectées aux activités liées aux programmes de financement, comme les bourses d'études. Il est très important de mettre en place un budget de mise en œuvre avant que l'entente ne soit signée, ainsi les deux parties s'attendent aux mêmes dépenses au fil du temps.

- **DES FONDS** sont nécessaires tout au long de la mise en œuvre, par exemple pour retenir les services d'experts techniques en vue d'examiner les rapports sur l'environnement et les plans de suivi, pour que les employés administrent l'entente et les programmes énumérés dans celle-ci, ainsi que pour les frais juridiques ou de consultation. Des moyens budgétaires pour la consultation et la communication entre les comités de mise en œuvre et la communauté sont nécessaires pour l'organisation des rencontres, la gestion des différends, les ressources humaines et la surveillance environnementale. Aussi, des fonds doivent être attribués pour l'administration générale.
- **LES RESSOURCES** peuvent inclure le personnel, de même que l'accès aux experts ou aux renseignements requis durant la mise en œuvre de l'entente. Il est essentiel de s'assurer que des employés travaillent comme gestionnaires de la mise en œuvre (par opposition aux employés qui tentent de coordonner la mise en œuvre sur le tas). Ces personnes jouent un rôle important en reliant le secteur consultation ou mise en œuvre aux dirigeants et à la communauté.
- **LA FORMATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES** sont nécessaires pour entreprendre les travaux sur les politiques ou la mise en œuvre de l'entente.

L'entreprise peut elle-même manquer de compétences et de capacités dans des sphères essentielles, comme l'engagement interculturel. Par exemple, le personnel de direction peut faire des commentaires ou agir d'une façon qui entraîne des réactions négatives dans la population autochtone, ce qui peut affecter la mise en œuvre.⁸

Voici des questions à poser au sujet des compétences et des capacités de l'entreprise :

- Quelles compétences sont requises pour la mise en œuvre?
- Quels programmes, politiques ou procédures peuvent s'avérer nécessaires?
- Quels sont les formations ou les cours nécessaires pour, sur le plan interne, renforcer les capacités, ou, du côté de l'entreprise, pour orienter le personnel dans le contexte local, afin que la mise en œuvre se déroule sans heurt?

Voici des questions permettant d'évaluer la suffisance des fonds et autres ressources en vue d'une mise en œuvre efficace :

- Quelles sont les ressources nécessaires pour soutenir la mise en œuvre? Les ressources sont-elles là aujourd'hui?
- Quels sont les moyens budgétaires nécessaires et qui fournit les fonds?
- Quelles sont les compétences que chacune des parties à l'entente doit posséder?
- Combien de temps ces ressources doivent-elles être disponibles?
- Quelles sont les informations nécessaires pour s'assurer que les engagements sont respectés?
- Si les ressources ne sont pas disponibles, comment les mobiliser au moment où la mise en œuvre doit commencer?



Des fonds sont nécessaires tout au long de la mise en œuvre, par exemple pour retenir les services d'experts techniques en vue d'examiner les rapports sur l'environnement et les plans de suivi, pour que les employés administrent l'entente et les programmes énumérés dans celle-ci, ainsi que pour les frais juridiques ou de consultation.

- Ces ressources continueront-elles d'être disponibles à l'avenir? À quelle fréquence arriveront-elles, et comment seront-elles gérées?
- Quels sont les mécanismes indispensables pour assurer la disponibilité des fonds nécessaires?

Sanctions et mesures incitatives

Dans la mesure du possible, les ententes doivent prévoir des mesures incitatives créatives pour récompenser les réussites et des sanctions systématiques lorsque la mise en œuvre s'avère lente ou qu'elle échoue.

Par exemple, en vertu de certaines ententes en Australie, les entreprises doivent investir davantage dans les programmes d'emploi et de formation si l'emploi passe au-dessous des objectifs convenus.

Ce genre de gestion adaptative est important. Il ne s'agit pas de blâmer l'entreprise, mais de s'assurer d'une solution adéquate si les objectifs de l'entente ne sont pas réalisés. À un niveau plus stratégique, la gestion adaptative implique d'utiliser les révisions de l'entente pour comprendre les facteurs sous-jacents qui entraînent une mise en œuvre inefficace; et de structurer les solutions pour agir sur ces facteurs déterminants en premier lieu.

Surveillance

Il est capital de commencer à vérifier les principaux facteurs déterminant l'exécution de la mise en œuvre dès le départ et d'en faire le suivi tout au long de la vie du projet. En cas contraire, il peut être difficile de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre a réussi ou échoué, ou de développer des stratégies pour régler les problèmes de mise en œuvre. Le suivi peut être à la fois quantitatif (en utilisant des questions fermées, des objectifs de surveillance ou d'autres engagements en termes de chiffres) et qualitatif (en utilisant les données obtenues grâce aux questions ouvertes, des entrevues, des groupes de discussion, des réunions ou des discussions).

Certaines des dispositions de surveillance sont évidentes et elles sont basées sur les objectifs établis dans l'entente. Donc, par exemple, la cible d'emploi établie à 25 p. cent d'employés autochtones peut être atteinte ou non. Cependant, il est important de ne pas se limiter à ces indicateurs évidents. Le fait que l'entreprise atteint les objectifs ne garantit pas que de solides relations sont en place ou que les gens occupent des emplois qui valent la peine. Par exemple, il peut y avoir un taux élevé d'embauche, permettant à l'entreprise d'atteindre les cibles, mais le taux de roulement peut lui aussi être élevé. Lors d'un examen de la mise en œuvre de la mine Troilus, les auteurs ont indiqué : « une approche plus structurée pour faire le suivi de l'expérience de travail est nécessaire et des relations de travail étroites (et durables) entre la communauté et l'entreprise sont ... indispensables ».⁹

Les dispositions de surveillance indiquent souvent :

- La fréquence à laquelle les rapports sont effectués.
- Les variables qui sont surveillées (p. ex. les critères et les indicateurs, comme les taux d'emploi, de maintien en emploi, de roulement).
- La façon dont les résultats sont utilisés. Par exemple, lorsque les résultats de surveillance indiquent un échec dans la mise en œuvre, il peut être exigé que les parties se réunissent et élaborent un plan pour résoudre le problème.

Dans la mesure du possible, les ententes doivent prévoir des mesures incitatives créatives pour récompenser les réussites et des sanctions systématiques lorsque la mise en œuvre s'avère lente ou qu'elle échoue.

Mécanismes institutionnels d'examen

L'examen consiste à analyser régulièrement les données pertinentes pour établir l'étendue de la mise en œuvre et pour évaluer l'adéquation des mesures de mise en œuvre et des dispositions concordantes dans les ententes. La plupart des ententes contiennent des dispositions relatives à l'examen périodique de l'entente, par exemple :

Trois (3) ans après la date d'effet, les parties doivent évaluer de bonne foi si les conditions de cette entente sont adaptées à la situation du [projet] à cette date et, dans le cas où une des parties estime que ces conditions ne sont pas adéquates, les parties doivent négocier des ajustements de bonne foi. Les parties se sont entendues pour communiquer ces informations à mesure qu'elles s'avèrent nécessaires pour régler la négociation de tout ajustement.

Les questions primordiales sont :

- Quand les examens ont-ils lieu?
- Qui les réalise?
- Qui les finance?
- Quelle suite sera donnée aux conclusions? (Par exemple des seuils déclenchant des engagements financiers supplémentaires sont-ils convenus?)

Modification des dispositions

Les exigences concernant les modifications ne doivent pas être trop lourdes sinon les problèmes liés à ces ententes ne peuvent pas être réglés. Les entreprises peuvent être très réticentes à prendre des risques dans ce domaine et, dans certains cas, elles insistent pour s'en tenir aux termes initiaux de l'entente, car elles considèrent que modifier une partie de l'entente revient à ouvrir une boîte de pandore.

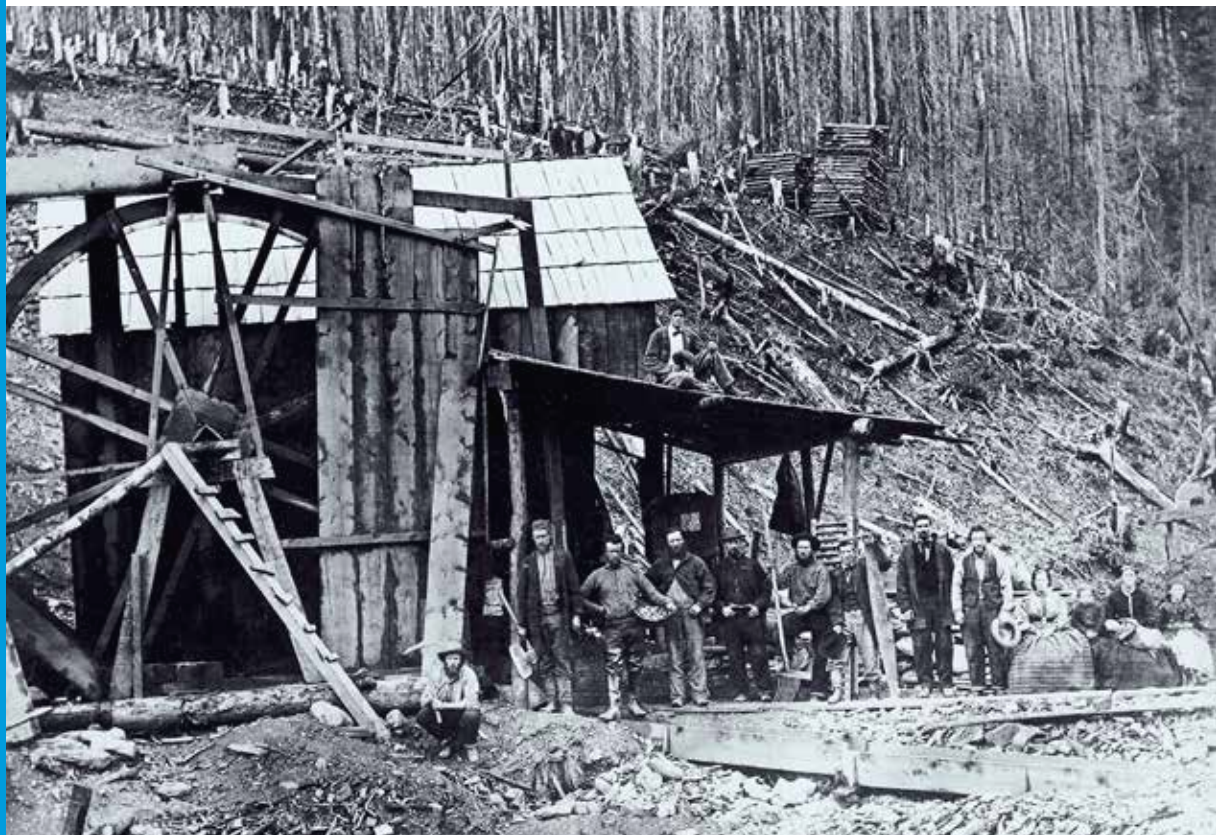
En Australie, certaines ententes récentes ont contourné la complexité juridique (perçue ou réelle), associée à la modification des ententes, en énumérant l'ensemble des liens et des principes guidant les parties dans un accord-cadre qu'il est difficile de modifier. Des plans de gestion distincts figurent en annexe de l'accord-cadre et traitent des questions comme l'emploi, la formation, le patrimoine culturel et la gestion de l'environnement. Une procédure beaucoup plus simple est établie pour modifier les plans de gestion.

La modification est un élément important à plusieurs titres. En premier lieu, les relations entre l'entreprise et la communauté sont dynamiques ce qui peut entraîner des situations imprévues qui doivent être réglées par la modification de certaines dispositions. Ne pas pouvoir le faire peut miner la confiance entre les parties. Ensuite, les connaissances, la compréhension et les approches à l'égard des ERA évoluent, davantage d'ERA sont négociées et davantage de participants contribuent à perfectionner les approches.¹⁰ Enfin, la solution de rechange à la modification est souvent le règlement des différends, une solution qui peut s'avérer onéreuse et conduire à des relations tumultueuses.¹¹ Examiner et réviser les dispositions de l'ERA constitue une façon proactive d'éviter d'avoir recours au mécanisme officiel de règlement des différends et d'empêcher l'érosion éventuelle des relations.

La modification est un élément important à plusieurs titres. En premier lieu, les relations entre l'entreprise et la communauté sont dynamiques ce qui peut entraîner des situations imprévues qui doivent être réglées par la modification de certaines dispositions. Ne pas pouvoir le faire peut miner la confiance entre les parties.

Voici quelques exemples de dispositions ayant été modifiées :

- Des changements à la date de démarrage et à la formation. S'il s'avère que les retards de construction vont modifier la date de démarrage ou qu'il y a des changements au niveau des entreprises ou des compétences nécessaires, les engagements en matière de formation et de développement des affaires peuvent être révisés pour s'adapter aux nouvelles conditions d'exploitation, et, éventuellement, pour échanger certains avantages liés à l'après-construction contre d'autres avantages.¹²
- Une expansion importante du projet ou le développement d'un nouveau projet dans la même zone géographique. Par exemple, une entente prévoit que : « Cette entente doit être renégociée si les réserves de minerai prouvées et probables dans le bloc de concessions du [projet] augmentent à un point équivalent ou dépassant [tel seuil de quantité]. Aux fins de cette entente, les réserves de minerai prouvées et probables sont définies conformément aux politiques de [la société minière], lesquelles peuvent changer de temps en temps. »¹³
- L'établissement de conditions par le biais de processus réglementaires qui, soit ne sont pas compatibles avec l'ERA, soit justifient que les parties repensent certaines dispositions de l'entente.¹⁴ Cette situation peut arriver lorsque l'entente est conclue avant le début de l'évaluation environnementale ou du processus de délivrance des permis. Une ERAI négociée en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut contient la clause de renégociation suivante : « les parties reconnaissent que l'évaluation environnementale définitive et les autorisations du [projet minier] seront soumises au processus d'évaluation environnementale de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions ... les parties conviennent qu'elles renégocieront cette entente, au besoin, afin de s'assurer qu'elle respecte les conditions d'approbation définitive du projet. »¹⁵
- Des dispositions contractuelles, comme dans le cas où l'entreprise change de nom ou dans le cas où le groupe autochtone a acquis de nouveaux domaines d'expertise et qu'il souhaite changer les dispositions relatives au développement des entreprises.



Les facteurs externes à l'entente

Beaucoup de facteurs extérieurs à l'entente peuvent avoir une influence sur la réussite. Par exemple, si le système d'éducation générale ne fonctionne pas efficacement, il peut être difficile de placer les Autochtones à des postes qualifiés. Ou encore, les mauvaises conditions de logement, ou les habitations surpeuplées, dans la région de la mine, peuvent pousser les familles à quitter la région. Il pourrait être impossible de traiter ces problématiques plus larges dans l'ERA, mais elles peuvent être reconnues comme des obstacles possibles à la mise en œuvre, et les parties peuvent convenir de travailler de façon conjointe pour réduire au minimum leurs effets négatifs sur la mise en œuvre.

Certains facteurs externes pouvant influencer la mise en œuvre sont présentés ci-dessous.

Le pouvoir politique

Souvent, les mécanismes de mise en œuvre ne tiennent pas compte du pouvoir politique autochtone et, de ce fait, négligent la participation des acteurs politiques autochtones à la conception des institutions. Par conséquent, même si l'entente contient de solides dispositions sur papier, celles-ci ne deviennent pas réalité. Les mécanismes de mise en œuvre peuvent être conçus par des non Autochtones et se fonder sur des structures similaires, utilisées dans d'autres projets ou d'autres contextes. Il est possible qu'ils ne prennent pas la forme voulue, ou qu'ils n'aient pas l'effet voulu, car ils ne correspondent pas sur le plan de l'organisation aux valeurs culturelles et aux normes de gouvernance locales.

Par exemple, le modèle de négociation et de consultation de l'entreprise peut être inadapté si l'unité sociale dans laquelle les gens s'organisent et s'identifient est représentée par la famille, le clan ou l'église.¹⁶ Cette situation mène à l'absence de collaboration avec les acteurs politiques autochtones en vue de trouver des solutions mutuellement acceptables aux enjeux de mise en œuvre,¹⁷ au manque de transparence, à l'exclusion des Autochtones au processus de prise de décision et à des relations moins efficaces.

Soutien des acteurs et des groupes importants

Le soutien politique de la part de différents groupes pourrait être nécessaire pour mettre en œuvre les ententes de façon efficace. À la mine Troilus, au Québec, le soutien de la Nation crie de Mistissini, grâce à sa promotion active de l'emploi dans l'industrie minière, est mentionné comme l'un des facteurs de réussite les plus déterminants.¹⁸ Dans le Nord canadien, l'incapacité d'un dirigeant autochtone à travailler en équipe a fait en sorte que les réunions de mise en œuvre ont été négligées pendant plus de deux ans. Si le ministère provincial responsable de la formation et de l'éducation change les priorités et ne soutient plus le renforcement des capacités, cela peut aussi avoir des effets sur la réussite.

Les changements de politiques ou de gouvernement

Les changements dans les politiques gouvernementales peuvent aussi affaiblir le cadre de l'entente. Par exemple, les nouvelles administrations peuvent abroger des lois ou des dispositifs institutionnels indispensables à la mise en œuvre efficace des ententes.

Il pourrait être impossible de traiter ces problématiques plus larges dans l'ERA, mais elles peuvent être reconnues comme des obstacles possibles à la mise en œuvre, et les parties peuvent convenir de travailler de façon conjointe pour réduire au minimum leurs effets négatifs sur la mise en œuvre.

Deux Premières Nations ont mis en place leurs propres politiques sur l'exploration et l'exploitation minières. Dans les T.N.-O., les Akaitchos ont réalisé un document : « l'exploration minière dans le territoire Akaitcho : Directives en matière de respect » (contact : (867) 370 3217). En C.-B., la Première Nation des Tlingit de Taku River a mis en place une « politique sur l'exploitation minière » (<http://trtfn.yikesite.com/downloads/mining-policy.pdf>). Ces deux politiques établissent le cadre de référence de l'exploration et du développement miniers et rassurent les entrepreneurs sur la manière dont ils devraient mener la consultation et s'engager dans ces régions en particulier.

La rivalité entre les ministères

Dans certains cas, plusieurs ministères se sont retrouvés avec des responsabilités en matière de formation ou d'éducation. Par conséquent, un protectionnisme et des manœuvres considérables peuvent apparaître et interférer dans la mise en œuvre de l'entente.¹⁹

Le manque d'information au sujet des ententes, des politiques et des lois connexes

Si les organismes ont un taux de roulement élevé de gens qui connaissent bien le domaine et qui sont indispensables à la mise en œuvre de l'entente, l'historique, l'esprit, l'intention des ententes, ainsi que toutes les lois connexes, ou pertinentes, peuvent disparaître. Les ententes sont souvent établies dans un cadre législatif ou politique qui soutient leur mise en œuvre, mais l'absence d'information en vue de familiariser le personnel avec ces cadres de référence peut donner lieu à des mesures incompatibles avec les objectifs des parties. (Pour les stratégies, voir *Établir des mécanismes pour gérer le roulement du personnel* page 201).

La communauté peut aussi avoir besoin d'élaborer des politiques relatives à l'exploration minière, au développement, à la fermeture des mines (ou aux connaissances traditionnelles, et ainsi de suite) en vue de clarifier les attentes de la région sur des thèmes spécifiques. Également, si plus d'un projet est exploité ou est susceptible d'être exploité dans la région, il peut s'avérer nécessaire d'élaborer des programmes et des procédures pour gérer les demandes de permis ou les demandes de recherche, participer à la surveillance environnementale ou régler d'autres enjeux.

De plus, la communauté pourrait devoir participer à des processus juridiques et réglementaires à mesure que les changements se produisent dans la région ou au niveau national, et les employés et les capacités pourraient devoir se perfectionner à cette fin. La communauté aura également besoin de soutien administratif pour faire le suivi des fonds et gérer l'entente.

La viabilité et les marges du projet

Les objectifs concernant la mise en œuvre ne seront pas atteints si le projet ne commence pas à la date prévue, s'il est mis en suspens ou fermé pendant une période prolongée, ou si les bas prix des produits de base ou d'autres facteurs entraînent une réduction des marges d'exploitation.

Même si l'on peut prendre certaines mesures de protection contre ces problèmes dans les ententes, grâce au type de redevances choisies et aux dispositions établissant des paiements minimums annuels, les problèmes de viabilité du projet réduisent le potentiel d'augmentation des sources de revenus pour la mise en œuvre, ils peuvent affecter la capacité de réaliser les objectifs en termes d'emploi et de formation, et interférer avec la priorité accordée à la mise en œuvre de l'ERA.



Des relations continues

Ce chapitre traite des relations continues entre les parties à l'entente, en mettant l'accent sur trois questions importantes :

- De quelle manière utilisez-vous l'entente pour développer des relations?
- De quelle manière s'établit la confiance entre les parties?
- Quels sont les obstacles majeurs au maintien de la confiance dans le temps?

Utiliser l'entente pour développer les relations

Souvent, les entreprises et les communautés peuvent prêter une plus grande attention à la mise en œuvre pendant les premières années d'exploitation, mais ensuite, y accorder de moins en moins d'attention, à mesure que le projet est bien établi ou en perspective de la fermeture. L'attention accordée aux domaines suivants permet de conserver le caractère évolutif des ententes, et d'adapter leur contenu au besoin.

- Maintenir la communication. Les voies de communication doivent être constamment consolidées, de cette façon, des contacts informels et des réunions officielles peuvent avoir lieu.
- Consigner soigneusement en dossier l'ensemble des réunions, des discussions, des correspondances, des rapports et des données, comme le suivi des engagements.
- Agir rapidement et continuellement pour répondre aux problèmes qui sont soulevés, avant qu'ils ne se transforment en désaccords. Un des objectifs fondamentaux de l'entente doit être de résoudre les problèmes le plus tôt possible, grâce à une communication et des systèmes d'alerte efficaces. À cette fin, il est important de former les membres du personnel en matière de gestion des différends.²⁰
- Si des différends émergent, les entreprises et les communautés doivent former leur personnel en le considérant comme une source de renseignements précieux pouvant permettre d'améliorer le fonctionnement opérationnel, de réduire les risques et d'entretenir des rapports constructifs au sein de la communauté.²¹
- Élaborer des plans de mise en œuvre. Même si les plans sont uniquement élaborés à l'interne, ils peuvent guider les gens dans leurs engagements, au fil du temps.

Le tableau 5.1 page 200 fournit un exemple de la manière dont un organisme a fait le suivi de certains engagements pris dans l'ERA. Cet organisme procède à la révision annuelle de chacun des éléments contenus dans l'ERA pour effectuer le suivi des mesures, de l'état d'avancement et du calendrier des engagements. Ce genre de planification (qu'elle soit conjointe ou distincte) peut comprendre l'énumération des obligations des parties, les activités, les calendriers. La gestion de la mise en œuvre comprend souvent le plan d'exécution, l'élaboration des documents qui l'accompagnent (p. ex. les ententes de transfert financier) et la description des modalités de la nouvelle relation.

Maintenir la communication. Les voies de communication doivent être constamment consolidées, de cette façon, des contacts informels et des réunions officielles peuvent avoir lieu.

Tableau 5.1 : Exemple de révision annuelle de l'ERA

Partie	Exigence	Mesure	État d'avancement	Calendrier
Annexe A : Comité de mise en œuvre	<i>Composition du comité</i> : quatre membres, dont deux sont nommés par [l'entreprise] et deux sont désignés par [la communauté].	Envisager l'emploi de hauts représentants ou de l'aide externe. Donner des orientations aux représentants et au personnel du comité.	Atelier d'orientation pour les représentants et le personnel sur l'entente, les rôles et les responsabilités.	Atelier d'orientation – Automne.
Annexe B : Agent de liaison de l'entreprise	<i>Intention</i> : [l'entreprise] doit employer un agent de liaison. L'agent de liaison contribue à la mise en œuvre de l'entente (du point de vue de l'entreprise) et peut siéger au sein du comité de mise en œuvre.	Embaucher l'agent de liaison en automne et l'orienter par rapport à l'entente.	Annoncer le poste dans les journaux locaux et à la radio.	Faire le suivi.
Annexe C : Coordonnateur de l'entente	<i>Intention</i> : [la communauté] embauche/ou désigne un coordonnateur dans les 30 jours suivant la décision relative à la construction du projet [minier]. Le coordonnateur contribue à la mise en œuvre de l'entente (du point de vue de la communauté).	Embaucher le coordonnateur de l'entente. Envisager le rôle du coordonnateur par rapport à l'ensemble des besoins (p. ex. le coordonnateur pourrait se charger uniquement des programmes concernant la culture et le développement communautaire).	Envisager l'emploi de hauts fonctionnaires de (la communauté) ou de l'aide externe pour s'occuper des autres aspects.	Le poste de coordonnateur fait actuellement l'objet d'un concours.
Annexe D : Possibilités de formation et d'éducation	<i>Formation – disposition générale</i> : utiliser les fonds destinés à la formation et à l'éducation pour fournir des occasions de formation et d'éducation dans le secteur minier (p. ex. les bourses d'études, programmes préparatoires aux métiers, etc.), avec [l'entreprise] et d'autres organismes.	Élaborer une stratégie pour aider la [communauté] à prendre des décisions concernant la formation.	Atelier sur la formation.	Faire le suivi et stimuler la participation de [l'entreprise] dans les programmes de formation prenant place sur le site.
Annexe E : Possibilités d'emploi	<i>Système de soutien à l'emploi</i> : [l'entreprise] doit mettre en place un système de soutien comprenant : la réadaptation des toxicomanes et des alcooliques, la gestion budgétaire, etc.; la formation interculturelle; le programme de soutien aux familles; servir de la nourriture traditionnelle; interdire l'alcool ou les drogues; les services de communication sur le site à ses frais (pour que les employés gardent le contact avec la maison).	Informers les communautés ainsi que les travailleurs, et, dans une perspective de sensibilisation interculturelle, fournir à l'entreprise des orientations en ce qui concerne l'accès aux aliments traditionnels et les aînés.	Le programme de soutien aux familles et les autres programmes semblables sont fournis en collaboration avec d'autres organismes dans la région. Il est important que les membres du personnel sachent qu'ils ont accès à ces programmes.	En cours.
Annexe F : Opportunités d'affaires et de marché	<i>Application</i> : les dispositions contenues dans cette annexe s'appliquent à tous les contrats, à l'exception des contrats relatifs au dynamitage ou au forage.	Surveiller.	Tous les autres contrats seront offerts aux entreprises [l'entreprise] par appel d'offres.	En cours – faire le suivi.
Annexe I : Abandon et remise en état	<i>Intention</i> : prévoir les activités en ce qui concerne la remise en état progressive du projet [minier] tout au long de la vie du projet, conformément aux conditions des licences, permis, etc.	Informers le secteur chargé des terres de [la communauté] au sujet des dispositions.	Atelier sur les dispositions, destiné au secteur chargé de la gestion du territoire.	En cours – faire le suivi.

Instaurer la confiance et s'attaquer aux obstacles

- **COMMUNIQUER ET APPROCHER.** Un des obstacles majeurs à une mise en œuvre efficace s'avère le manque de communication et l'incapacité d'établir des liens solides. Par exemple, la nation Tłı̨chǫ invite tout le personnel de la société minière à participer à des voyages annuels en canot sur le territoire, à la chasse communautaire et à d'autres rassemblements communautaires, pour sensibiliser les directeurs à la culture.
- **ÉTABLIR DES MÉCANISMES POUR GÉRER LE ROULEMENT DU PERSONNEL.** Avec le départ des employés, les connaissances institutionnelles ainsi que des conditions de l'entente et des lois se perdent, et il y a aussi l'absence de politique d'apprentissage. Un roulement important empêche de nouer et d'entretenir les relations. Il est nécessaire de former les nouveaux employés de l'entreprise et de la communauté. *On ne saurait surestimer cet aspect.* Les connaissances essentielles peuvent disparaître si les responsabilités ne sont pas clairement définies au moment où les transitions ont lieu. L'entreprise et la communauté doivent mettre en œuvre des stratégies portant sur le mentorat, le compagnonnage, le jumelage, par exemple, et requérant que l'ensemble des nouveaux cadres supérieurs suivent un programme de formation sur l'entente. De plus, les groupes autochtones peuvent concevoir les politiques et procédures décrivant la relation ainsi que les protocoles en vigueur. Ceci permet de s'assurer que la continuité est établie avec le nouveau personnel.
- **ÉTABLIR DES RELATIONS SOLIDES ENTRE LES GENS EXERÇANT DES RESPONSABILITÉS SEMBLABLES** au sein de l'entreprise et au sein de la communauté, par exemple entre les agents de l'entreprise, chargés de l'emploi et de la formation, et les agents de liaison de la communauté, ou entre les employés de l'entreprise, chargés de l'environnement, et les surveillants ou les conseillers de la communauté.
- **SENSIBILISER LES GENS SUR LE PLAN LOCAL, AINSI QUE L'ENTREPRISE, AU SUJET DE L'ENTENTE.** C'est une responsabilité essentielle et continue. Élaborer des séances d'information pour sensibiliser le personnel de l'entreprise, les employés de la communauté et les entrepreneurs au sujet de la nature de l'entente. Les séances d'information peuvent mettre en avant :
 - Les raisons de la signature de l'entente, incluant ses objectifs, ses avantages, ses réalisations et ses modalités.
 - Les rôles et les attentes des travailleurs et des entrepreneurs.
 - Le rôle constructif des critiques de la communauté au sujet du fonctionnement du projet, dans la mesure où les plaintes et l'opposition peuvent représenter de précieuses sources d'information.²²
- **UTILISER LES DONNÉES EN VUE D'UNE GESTION ADAPTATIVE.** Réussir à établir des relations nécessite de prêter attention aux changements au projet en soi, dans le vaste contexte, et à l'interaction entre les deux. Il s'agit d'un enjeu clé qui implique de collecter les informations et de savoir quelle suite y donner. Par exemple, les données sur la sécurité, le bien-être, le recrutement et la promotion des travailleurs sont souvent collectées, mais pas réellement utilisées pour procéder à des changements. La collecte des données fiables et appropriées est une chose, mais il est capital d'y donner suite.
- **TENIR COMPTE DE LA FATIGUE INSTITUTIONNELLE,** surtout si plusieurs projets prennent place dans la région (p. ex. les mines de diamants de Snap Lake, Diavik et EKATI dans les T.N.-O.). Avec trois mines de diamants en exploitation et un comité de gestion de l'environnement distinct pour chaque exploitation minière, les gens sont surchargés par de nombreux engagements. Cette situation reflète l'absence de gestion adaptative dans la région, car les institutions sociales qui régissent les mines sont immuables, et n'offrent aucune possibilité d'adaptation lorsque de nouvelles mines se développent. L'absence de coordination entre les trois organismes environnementaux est très marquée, tout comme l'absence de régime efficace d'évaluation des effets cumulatifs des répercussions tant sur l'environnement naturel que sur le milieu social.



Réussir à établir des relations nécessite de prêter attention aux changements au projet en soi, dans le vaste contexte, et à l'interaction entre les deux.

Résumé de la section 5

- Établir des objectifs clairs de mise en œuvre de l'entente;
- Mettre en place des structures institutionnelles solides de mise en œuvre, basées sur des modèles culturellement appropriés;
- Élaborer des plans de mise en œuvre et les réviser fréquemment;
- Déterminer qui est responsable de mettre en œuvre les parties concernées de l'entente;
- Intégrer des plans de transition en prévision du roulement des employés;
- S'assurer que la communauté dispose de grands champions de l'entente, qui correspondent aux champions de l'entreprise, exerçant la même influence;
- Négocier des ressources pour la mise en œuvre de l'entente, incluant les fonds, l'accès à l'expertise, les ressources humaines ou d'information.
- Prévoir les besoins en matière de personnel, de programmes et de politiques, et commencer à développer des compétences dans ces domaines;
- Intégrer des sanctions et des mesures incitatives, les utiliser ensuite pour pousser à l'action;
- Élaborer un système de surveillance de la mise en œuvre de l'entente;
- Intégrer un système facile à utiliser pour la modification des parties de l'entente risquant le plus d'être touchées par les changements de situation;
- Prévoir les facteurs externes pouvant avoir une influence sur la réussite de la mise en œuvre et des plans pour tenir compte de ces facteurs;
- Utiliser l'entente pour établir des relations solides;
- Impliquer l'entreprise dans les activités locales dans le but d'instaurer la confiance.

SECTION 5

Notes

- 1 Bureau du vérificateur général du Canada, 2007.
- 2 O'Faircheallaigh, 2002.
- 3 O'Faircheallaigh, 2003a, p. 6.
- 4 Ibid, p. 19.
- 5 Crooke et coll., 2006, p. 14.
- 6 Crooke et coll., 2006.
- 7 Ibid, p. 12.
- 8 O'Faircheallaigh, 2003c, p.9.
- 9 Penn et Croquet, 2008, p.22.
- 10 Diges, 2008.
- 11 Ibid, 5.
- 12 Tiré de Diges, 2008.
- 13 Kennett, 1999, p.97.
- 14 Kennett, 1999.
- 15 Ibid, p.98.
- 16 Gibson et Kemp, 2008.
- 17 O'Faircheallaigh, 2003.
- 18 Penn et Croquet, 2008.
- 19 O'Faircheallaigh, 2003a, p.7.
- 20 CAO, 2008.
- 21 Ibid.
- 22 Adapté de CAO, 2008, p.53.

La liste complète des références est située dans les dernières pages de la trousse disponible au ibacommunitytoolkit.ca ou employments.com

Références

- Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*. Consulté le 6 mai 2009. Disponible : www.gov.nu.ca/hr/site/doc/NLCA.pdf
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. (2005). *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2011. *Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale. (2005). *Orientation à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* – [Manuel du participant].
- Altman, J. et Smith, D. (1994). *The Economic Impact of Mining Moneys: The Nabarlek case, Western Arnhem Land*. Document de réflexion 63/1994. Canberra : CAEPR, ANU.
- Archibald, I et Cronkovich, M. (1999). *Et si les femmes avaient voix au chapitre? : étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey*. Ottawa : Conseil du statut de la femme.
- Austvik O. Gunnar. (2007). *Reflections on permanent funds: The Norwegian pension fund experience*. Communication présentée à la réunion de la Gordon Foundation, Fort Good Hope, 4 mai.
- Barker, T. et Brereton, D. (2005). *Survey of Local Aboriginal People Formerly Employed at Century Mine: Identifying factors that contribute to voluntary turnover*. Rapport de recherche n°4. Brisbane, Queensland : Centre for Social Responsibility in Mining, Université du Queensland.
- Barsch, R. et Bastien, K. (1997). *Effective Negotiation by Aboriginal Peoples: An action guide with special reference to North America*. Genève : Bureau international du travail.
- Bass, S., Seth Parih, P., Czebiniak, R. et Filbey, M. (2003). *Prior informed consent and mining: Promoting the sustainable development of local communities*. Washington : Environmental law Institute. Consulté le 3 juillet 2009, tiré de : www.elistore.org/reports_detail.asp?ID=10965
- Beach, R., Brereton, D. et Cliff, D. (2003). *Workforce turnover in FIFO mining operations in Australia: An exploratory study*. Brisbane : Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, Université du Queensland.
- Bergner, K. (2006). *The Crown's duty to consult and accommodate*. Communication présentée à la deuxième édition de l'Annual Conference on Aboriginal Consultation du Canadian Institute, Vancouver, C.-B.
- Blondin, Ted. (2007). *Exploring common ground: Aboriginal communities and base metal mining in Canada*. Communication présentée à la Canada Forum Mining Conference, Sudbury, Ontario, 14-15 novembre.
- Boutillier, Robert. (2009). *Stakeholder 360*. www.stakeholder360.com/index.htm
- BC First Nations Energy et Mining Council. (2009). *Sharing the Wealth: First Nation Resource Participation Models*. Vancouver Ouest : BCFNEMC.
- Bureau du vérificateur général du Canada. (2007). *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Octobre 2007*. Disponible : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200710_03_f_23827.html

- Castrilli, J. (1999). *Environmental regulation of the mining industry in Canada: An update of legal and regulatory requirements*. Toronto : Walter & Duncan Gordon Foundation (The Gordon Foundation).
- Christenson, E. (1999). *Myths and Realities of Inuit Impact Benefits Agreements: A perspective of myths and realities of Inuit Impact Benefits Agreements and highlights of the first IIBA negotiated under the Nunavut land claims agreement*. Préparé pour la Kitikmeot Inuit Association.
- Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC). *Development and Indigenous Land: A human rights approach*. Sydney, NSW : Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances.
- Commission d'examen conjoint. (2007). *Kemess North Copper-Gold mine project: Joint Review Panel report*. Consulté le 6 mai 2009. Disponible : www.bristolbayalliance.com/images/JPR%20Final%20Report%20Exec%20Summary.pdf
- Compliance Advisory Ombudsmen (CAO). (2008). *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*. Washington : CAO.
- Conseil international des mines et métaux (ICMM). (2013). *Déclaration de position sur les peuples autochtones et l'exploitation minière*. Disponible : icmm.com/document/6415
- Corbett, T. et O'Faircheallaigh, C. (2006). Unmasking the politics of native title: The national native title tribunal's application of the NTA's arbitration provisions. Dans *University of Western Australia Law Review* 33(1), 153-177.
- Crooke, P., Harvey, B. et Langton, M. (2006). Implementing and monitoring land use agreements in the minerals industry – The Western Cape Communities co-existence agreement. Dans M. Langton, O. Mazel, L. Palmer, K. Shain, M. Ttehan (Édit.), *Settling with Indigenous Peoples*. Annandale, NSW : The Federation Press, 1-20.
- Diges, C. (2008). *Sticks and bones: Is your IBA working? Amending and enforcing Impact Benefit Agreements*. Toronto : McMillan Binch Mendelsohn LLP.
- Dreyer, D. (2002). *Economic development for Kaska Dena communities: Improving Impact and Benefits Agreements in order to increase benefits from mining projects*. (Thèse de maîtrise, Université du Nord de la Colombie-Britannique).
- Fidler, C. et Hitch, M. (2007). Impact and Benefit Agreements: A contentious issue for environmental and Aboriginal justice. *Environments Journal* 35(2), 50 – 69.
- Galbraith, L. et Bradshaw, B. (2005). *Towards a new supraregulatory approach for environmental assessment in northern Canada*. Communication présentée à la réunion annuelle de l'International Association for Impact Assessment. Boston, MA, 31 mai – 3 juin.
- Galbraith, L. (2003). *Understanding the Need for Supraregulatory Agreements in Environmental Assessment: An evaluation from the Mackenzie Valley, Northwest Territories*. (Thèse de maîtrise, Université Simon Fraser).
- Gibson, G., MacDonald, A. et O'Faircheallaigh, C. (2010). Cultural considerations associated with mining and indigenous communities. Dans P. Darling (Édit.), *Society for Mineral Economists Handbook*, édition spéciale.
- Gibson, G. (2008). *Negotiated Spaces: Home, work and relationships in the Dene diamond economy*. (Thèse de doctorat, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, C.-B.).
- Gibson, G. et Kemp, D. (2008). Corporate engagement with indigenous women in the minerals industry: Making space for theory. Dans C. O'Faircheallaigh et S. Ali (Édit.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility* (p. 104-123). Sheffield, G.-B. : Greenleaf Publishing.

- Gibson, R. (2006). Sustainability assessment and conflict resolution: Reaching agreement to proceed with the Voice's Bay nickel mine. *Journal of Cleaner Production*, 14, 334-348.
- Gogal, S., Riegert, R. et Jamieson, J. (2005). Aboriginal Impact and Benefit Agreements: Practical considerations. *Alberta Law Review* 129(43), 129-157.
- Gouvernement de la Colombie-Britannique. (2015). *Independent Expert Engineering Investigation and Review Panel Report on Mount Polley Tailings Storage Facility Breach*. January 30. mountpolleyreviewpanel.ca/final-report
- Gouvernement de Terre-Neuve et Innu Nation. (2002). *Protocole d'entente concernant le projet de la baie Voisey*.
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et BHP Billiton Diamonds Inc. (1996). *Entente socioéconomique: projet BHP Diamonds*. Déposée à la 4e session de la 13e législature.
- Groupe de travail technique d'évaluation environnementale des Premières nations (GTTEEPN) (2004). *Trousse d'évaluation environnementale des Premières Nations*. Victoria : GTTEEPN. <http://fnbc.info/resource/first-nations-environmental-assessment-toolkit-fneatwg>
- Harvey, B. et Nish, S. (2005). Rio Tinto and Indigenous community agreement making in Australia. *J. of Energy et Natural Resources Law* 23(4), 499-510.
- Henderson, L. (2001). *Benefits Agreements: Some legal issues considered*. Laurie Henderson Professional Corporation.
- Henderson, L. et Voogd, G. (2001). *Benefits Agreements: A situational analysis*. Laurie Henderson Professional Corporation
- Hennessy, L. (2007). *Negotiating indigenous sustainability measures of protection in agreements with mining companies*. Rapport de recherche pour Pacific Environment, Berkeley, CA.
- Holden, A. et O'Faircheallaigh, C. (1995). *The Economic and Social Impact of Silica Mining on Hope Vale, Aboriginal Politics and Public Sector Management Monograph No. 1*. Brisbane : Centre for Australian Public Sector Management, Université Griffith.
- Initiative Boréale Canadienne. (2012). *Le consentement libre, préalable et éclairé au Canada. Résumé des principaux enjeux, des leçons apprises et des études de cas visant à fournir des orientations pratiques aux exploitants des ressources et aux communautés autochtones*. Disponible : borealcouncil.ca/publication/view/le-consentement-libre-prealable-et-eclairer-au-canada/
- Innu Nation task Force on Mining. (1996). *Ntesinan Nteshiniminan Nteniunan: Between a Rock and a Hard Place*. Rapport final du groupe de travail sur les activités minières d'Innu Nation. Bureau d'Innu Nation : Sheshatshui, Nitassinan.
- Innu Nation task Force on Mining. (1995). *Ntesinan, Nteshiniminan, Nteniunan: Between a rock and a hard place*. Processus de recherche participative sur l'exploitation minière Participatory. Ntesinan (Labrador). Disponible : www.ryakuga.ca/best/ntesinan.html
- Jepsen, D., Joseph, B., Mcintosh, B. et Mcknight, B. *Mineral Exploration, Mining and Aboriginal Community Engagement*. Chambre des mines de la C.-B. et du Yukon.
- Jones, P. (2007). *American Indians and Oil and Natural Gas Exploitation: Case examples*. Communication présentée à la conférence annuelle de la Society for Applied Anthropology, Tampa, Floride, 28 mars – 1^{er} avril 2007.
- Keeping, Janet. (1999). *Local benefits from mineral development: The law applicable in the Northwest Territories*. Calgary : Institut canadien du droit des ressources.

- Keeping, Janet. (1998). *Thinking about benefits agreements: An analytical framework*. Préparé pour le Comité canadien des ressources arctiques, Yellowknife : NWT.
- Keeping, Janet. (2005). *The legal and constitutional basis for benefits agreements: A summary*. Tiré de : www.carc.org/pubs/v25no4/3.htm
- Kennett, S. (1999). *A guide to Impact and Benefit Agreements*. Calgary : Institut canadien du droit des ressources.
- Ker, Alex. (2000). *Impact and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non-Renewable Resource Development: A report on selected case studies*. Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.
- Kischuk, P. (2001). *Yukon Benefits Agreements: Policy Options*. Whitehorse : Yukon Economic Development.
- Klein, H., Donihee, J. et Stewart, G. (2004). *Environmental impact assessment and Impact and Benefit Agreements: Creative tension or conflict?*
- Lange, L. (1985). *Employment of Native Women at the Norman Wells Oilfield Expansion and Pipeline Project*. Institut arctique de l'Amérique du Nord : Calgary.
- Lehr, A. et Smith, G. (2010). *Implementing a corporate free, prior, and informed consent policy: Benefits and challenges*. Washington : Foley Hoag LLP eBook. Disponible en ligne.
- Mckenna, S. (1995). Negotiating mining agreements under the Native title Act. 1993. *Agenda* 2(3), 301-312.
- Noble, B. et Storey, K. (2005). Towards increasing the utility of follow-up in Canadian EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 25, 163-180.
- Nouvet, Dominique. (2009). *The duty to consult and accommodate: Overview of the current law*. Communication présentée à la Conférence du Pacific Business et Law Institute sur l'exploitation minière dans les communautés autochtones, Vancouver, C.-B., 5 mars.
- O'Brien, P. et Olson, D. (1990). The Alaskan Permanent Fund and Dividend Distribution Program. *Public Finance Quarterly* 18(2), 39-156.
- O'Faircheallaigh, C. et Ali, S. (2008). Understanding Corporate-Aboriginal Agreements on Mineral Development. Dans O'Faircheallaigh, C. et Ali, S. (Édit.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility* (p. 67-82). Sheffield, G.-B. : Greenleaf Publishing.
- O'Faircheallaigh, C. (2007a). *Reflections on the sharing of benefits from Australian Impact and Benefit Agreements*. Communication présentée à la réunion de la Gordon Foundation, Fort Good Hope, 4 mai.
- O'Faircheallaigh, C. (2007b). *Understanding corporate-indigenous agreements on mineral development: A conceptual framework*. Communication présentée à la conférence annuelle de la Society for Applied Anthropology, Tampa, Floride, 28 mars – 1^{er} avril 2007.
- O'Faircheallaigh, C. (2006a). Aborigines, mining companies and the state of contemporary Australia: A new political economy or 'business as usual'? *Australian Journal of Political Science* 41(1), 1-22.
- O'Faircheallaigh, C. (2006b). *Environmental Agreements in Canada: Aboriginal participation, EIA Follow-Up and environmental management of major projects*. Calgary : Institut canadien du droit des ressources.
- O'Faircheallaigh, C. (2006c). Mining agreements and Aboriginal economic development in Australia and Canada. *Journal of Aboriginal Economic Development* 5(1), 74-91.
- O'Faircheallaigh, C. et Corbett, T. (2005). Indigenous participation in environmental management of mining projects: the role of negotiated agreements. *Environmental Politics* 14(5), 629-647.

- O'Faircheallaigh, C. (2004). Denying citizens their rights? Indigenous people, mining payments and service provision. *Australian J. of Public Administration* 63(2), 42-51.
- O'Faircheallaigh, C. (2003a). *Implementing agreements between indigenous peoples and resource developers in Australia and Canada*. Aboriginal Politics and Public Sector Management. Rapport de recherche No. 13.
- O'Faircheallaigh, C. (2003b). *Financial models for agreements between indigenous peoples and mining companies*. Aboriginal Politics and Public Sector Management. Rapport de recherche No.12. Université Griffith : Centre for Australian Public Sector Management.
- O'Faircheallaigh, C. (2003c). *Negotiating a better deal for Indigenous landowners: Combining 'research' and 'community service'*. Aboriginal Politics and Public Sector Management. Rapport de recherche No. 11. Université Griffith : Centre for Australian Public Sector Management.
- O'Faircheallaigh, C. (2002). Implementation: the Forgotten Dimension of Agreement-Making in Australia and Canada. *Indigenous Law Bulletin* 5, 14-17.
- O'Faircheallaigh, C. (2000). *Negotiating major project agreements: The 'Cape York Model'*. Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Interior Studies. Numéro 11.
- O'Faircheallaigh, C. (1999). Making social impact assessment count: A negotiation-based approach for indigenous people. *Society et Natural Resources* 12, 63-80.
- O'Faircheallaigh, C. (1996). Negotiating with resource companies: Issues and constraints for Aboriginal communities in Australia. Dans, R. Howitt, J. Connell et P. Hirsco (Édit.), *Resources, Nations and Indigenous Peoples* (p. 185-202). Oxford : Oxford University Press.
- O'Faircheallaigh, C. (1995a). *Mineral development agreements negotiated by Aboriginal communities in the 1990s*. Centre for Aboriginal Economic Policy Research Paper. No. 85.
- O'Faircheallaigh, C. (1995b). *Negotiations between mining companies and Aboriginal communities: Process and structure*. Centre for Aboriginal Economic Policy Research Paper, No. 86.
- Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (OEREVM). (2007). *Lignes directrices concernant l'évaluation des répercussions socioéconomiques*. Yellowknife, T.N.-O. : Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, mars 2007.
- Ontario Mineral Industry Cluster. *Guide for Junior Exploration Companies and Prospectors: Building a dialogue with Aboriginal communities is critical...* Consulté le 8 octobre 2008 : www.ontarioprospectors.com/publications/BuildingADialogueAboriginalCommunities.pdf
- O'Reilly, K. et Eacott, E. (1998). *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a national workshop, Northern minerals program working paper No. 7*. Yellowknife, Comité canadien des ressources arctiques.
- Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales (UN/DESA). 2004. *An Overview of the principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous People's in International and Domestic Law and Practice*. New York. PF11/2004/WS.2/8.
- Paine, Isabella. (2009). *Maximizing benefits from IBAs*. Communication présentée à la conférence de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, 13 mai 2009.
- Palmer, L. et M. Tehan. (2007). 'Anchored to the land': Asserting and recognizing Aboriginal jurisdiction in the Northwest Territories. Settling with Indigenous Peoples. Dans Marcia Langton, Odette Mazel, Lisa Palmer, Kathryn Shain, Maureen Tehan (Édit.) *Settling with Indigenous People: Modern treaty and agreement-making* (p. 66-93).

- Penn, A. et Croquet, V. (2008). *Implementing the Troilus Agreement: A joint study of Cree employment and services contracts in the mining sector*. Nation crie de Mistissini, Administration régionale crie et Corporation minière Inmet.
- Première Nation Tlingit de Taku River. (1995). *What we need to know: Information requirements for Redfern Resources' project report for Tulsequah Chief Mine*.
- Pretes, M. et Robinson, M. (1989). Beyond boom and bust: A strategy for sustainable development in the north. *Polar Record* 25(153), 115-120.
- Programme pour les Populations Forestières. (2008). *Guide du Critère de performance 7 (CP7) de la Société financière internationale sur les peuples autochtones à l'intention des communautés. Guide des normes IFI*. Moreton-in-Marsh, G.-B : Programme pour les Populations Forestières.
- Quinn, Raine. (2005). *Mining agreements: Content ideas*. Perth: Tribunal national pour les titres fonciers autochtones. www.nntt.gov.au
- Robinson, M., Dickerson, M., Van Camp, J., Wuttunne, W., Pretes, M., Binder, L. (1989). *Coping with the Cash: Background study prepared for the NWT's Legislative Assembly's Special Committee on the northern economy*. Committee on the Northern Economy. Calgary : Institut arctique de l'Amérique du Nord.
- Roquet, V. et Durocher, C. (2007). *Implementing the Troilus Agreement: A joint study of Cree employment and service contracts in the mining sector*. Nation crie de Mistissini, Administration régionale crie et Corporation minière Inmet.
- Shanks, Gordon. (2006). *Sharing in the benefits of resource development: A study of First Nation Industry Impact and Benefit Agreements*. Ottawa : Forum des politiques publiques.
- Sosa, I. et Keenan, K. (2001). *Impact Benefit Agreements between Aboriginal communities and mining companies: their use in Canada*. Ottawa : Association canadienne du droit de l'environnement.
- Storey, K, Shrimpton, M., Lewis, J. et Clark, D. (1989). *Family life impacts of offshore oil and gas employment*. Institute of Social and Economic Research, Université Memorial, Terre-Neuve.
- Sweeting, A. et Clark, A. (2000). *Lightening the Lode: A guide to responsible large-scale mining*. Washington : Conservation International Policy Paper.
- Tłı̄chǫ et Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et Gouvernement du Canada. (2005). *Loi sur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple Tłı̄chǫ*. Sanctionnée le 15 février 2005. Lois du Canada.
- Veit, P., Nshala, R., Ochiengè Odihiambo, M., Manyindo, J. (2008). *Protected Areas and Property Rights: Democratizing eminent domain in East Africa*. Washington : Institut des ressources mondiales. Consulté le 29 juin 2009 : http://pdf.wri.org/protected_areas_and_property_rights.pdf
- Weitzner, V. (2006). *Dealing full force: Lutsel K'e Dene First Nation's experience negotiating with mining companies*. Ottawa : the North-South Institute and lutsel k'e Dene First Nation. www.nsi-ins.ca
- Wilkinson, P. (2001). *Impact and Benefit Agreements: An overview and evaluation*. Préparé pour la Première Nation d'Attawpiskat.
- Wolfe, W. (2001). *Socio-Economic Impact Agreements in Canada, 1999-2001*. Communication présentée à l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, Toronto, mardi 13 mars.
- Woodward et Company. (2009). *Benefit sharing agreements in British Columbia: A guide for First Nations, businesses and governments*. Victoria, C.-B.
- Zorilla, C., Buck, A., Palmer P., Pellow, D. (2009). *Protecting your Community Against Mining Companies and other Extractive Industries: A guide for community organizers*. Boulder, CO : Global Response.

Ressources disponibles sur le web

- LA TROUSSE D'OUTILS POUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PREMIÈRES NATIONS fournit des renseignements détaillés sur le processus d'évaluation environnementale : <http://fnbc.info/resource/first-nations-environmental-assessment-toolkit-fneatwg>
- L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE présente aussi de la documentation sur la nature du processus et la participation du public aux évaluations environnementales : www.ceaa-acee.gc.ca
- Le réseau IBA RESEARCH NETWORK fournit des informations et des ressources au sujet des ERA au Canada : www.impactandbenefit.com
- Les pages concernant les mines de RESSOURCES NATURELLES CANADA fournissent un large éventail de ressources en ligne, incluant une partie sur la participation des Autochtones (www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/autochtones/7816) et le *Guide sur l'exploration et l'exploitation minières pour les communautés autochtones* : www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/autochtones/bulletins/7824
- AGREEMENTS, TREATIES AND NEGOTIATED SETTLEMENTS PROJECT, en Australie, met à disposition une base de données sur les ententes et d'autres ressources : www.atns.net.au
- LE CONSEIL DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INDUSTRIE MINIÈRE met à la disposition des communautés autochtones un portail pour se renseigner sur les carrières dans l'industrie minière, incluant les programmes de cours et de formation, et des ressources pratiques comme des descriptions de poste ainsi qu'un guide téléchargeable sur les professions de l'industrie minière : www.aboriginalmining.ca
- MININGWATCH CANADA propose des articles et des ressources au www.miningwatch.ca, incluant le guide d'introduction : Investisseurs de l'industrie minière : connaître la structure juridique des sociétés minières et déterminer leur mode de gestion, leurs actionnaires et leurs liens avec les marchés financiers (en anglais) : www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/Mining_Investors_o.pdf
- MINES AND COMMUNITIES propose aussi des articles et des ressources sur l'industrie minière, en particulier, la manière dont elle affecte les populations autochtones et qui dépendent des terres : www.minesandcommunities.org



Ressources naturelles Canada fournit une carte des ententes entre les sociétés minières et les communautés ou gouvernements autochtones, par emplacement géographique et par état actuel, téléchargeable : http://www2.rncan.gc.ca/mms/map-carte/MiningProjects_cartovista-eng.html

Les ententes sur l'accès et les retombées

Les ententes sur l'accès et les retombées sont très semblables aux ERA (et dans certains cas, le terme est interchangeable avec ERA), mais certaines régions du Canada ont établi des exigences spécifiques en vertu des lois (p. ex. la Loi sur le pétrole et le gaz au Yukon) ou en vertu d'accords sur les revendications territoriales.

Le gouvernement du Yukon et la nation Kaska, par exemple, proposent en ligne un modèle d'entente sur les retombées : www.emr.gov.yk.ca/oilandgas/pdf/guidelines_benefits_agreements_march_25_2011.pdf

Index

INDEX

A

ACCÈS AUX CONCESSIONS
MINIÈRES 139, 167

ACCORDS PRÉCURSEURS 82–83

ACTIONS DIVERSIFIÉES 143

AÎNÉS 65, 101, 108, 121

ANALYSER LE PROJET ET LE
CADRE PLUS VASTE 16–55

ARTICLE 35 DE LA CONSTITUTION
CANADIENNE 30–32

ASSEMBLÉES COMMUNAUTAIRES
98–99, 180

ASSEMBLÉES PUBLIQUES 99

AVOCATS 69

B

BUDGET (RESPONSABLES DU) 68

BUDGETS 84–86, 125, 193

BUTS, PLANIFICATION ET POLITIQUES
COMMUNAUTAIRES 53–58, 178–180

C

CADRE LÉGAL DES ERA 24–33

CALENDRIER DES NÉGOCIATIONS
DES ERA ET DES EE 45–47

CARTE DES INTÉRÊTS 65

CARTE DES PARTIES PRENANTES 65

CARTOGRAPHIER L'ENSEMBLE
DES RELATIONS 58

CÉRÉMONIES DE RATIFICATION 182

CHASSEURS ET PÊCHEURS 65, 176

CHOIX DU SITE ET DÉCISION
D'INVESTIR 17

CLAUDE DE CONSENTEMENT 130

CLAUSES DE CONFIDENTIALITÉ
51, 79, 83, 132

COLLECTE ET GESTION DES
DONNÉES 72–81, 87–91

COMITÉS DIRECTEURS 65

COMMUNICATION 98–104, 123, 138

CONDITIONS DE RÉFÉRENCE 90–93

CONDUIRE LES NÉGOCIATIONS ET
CONCLURE DES ENTENTES 114–179

CONSEILLERS 68–69, 116

CONSENTEMENT PRÉALABLE,
LIBRE ET ÉCLAIRÉ 26–27, 133

CONSÉQUENCES GLOBALES DE LA
SIGNATURE DES ENTENTES 49–52

CONSULTANTS 68–69, 81, 116

CONSULTATION AVEC L'ENTREPRISE 100

CONTEXTE JURIDIQUE DES
ERA AU CANADA 29–33

COORDONNATEURS POUR L'EMPLOI
DES AUTOCHTONES 157

COÛT DES NÉGOCIATIONS 84

CULTURE ET PATRIMOINE
CULTUREL 93, 174–175

CYCLE DE VIE D'UNE MINE 17–23

D

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES
DROITS DE L'HOMME 25

DÉFINIR L'ORDRE DU JOUR
DES NÉGOCIATIONS 118

DÉLIMITATION DU GISEMENT 19

DÉPÔTS DE GARANTIE DÉTENUS
PAR LE GOUVERNEMENT 23

DÉVELOPPEMENT DES
AFFAIRES 151, 164–166

DIRIGEANTS POLITIQUES 66

DISPOSITIONS JURIDIQUES
DES ENTENTES 127–135

DROITS AUTOCHTONES : LE CONTEXTE
INTERNATIONAL 24–28

DROITS DE SURFACE CONTRE
DROITS DU SOUS-SOL 21

E

ÉDUCATION ET FORMATION 156

ENJEUX ET DISPOSITIONS
DE FOND 136–137

EMBAUCHE PRÉFÉRENTIELLE 155

EMPLOI 152–161

ENTENTE SUR LES RÉPERCUSSIONS
ET LES AVANTAGES DES INUIT. 32

ENTENTES D'EXPLORATION 82

ENTENTES SOCIOÉCONOMIQUES 44

ENTREPRISES AUTOCHTONES 164–166

ENVIRONNEMENT : APPROBATION ET
RÉGLEMENTATION AU CANADA 38–43

ÉQUIVALENCE 66, 120

ÉTABLIR DES RELATIONS
126, 182, 199–201

ÉTAPE DE LA CONSTRUCTION
22, 94, 153, 162

ÉTAPE DE L'EXPLOITATION 22, 95

ÉTAPES DE L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE
RÉGLEMENTAIRE ET DES ERA 45

ÉTUDES DE FAISABILITÉ 20

ÉVALUATION DES
RÉPERCUSSIONS 92–95

ÉVALUER ET AUGMENTER LE POUVOIR
DE NÉGOCIATION 105–109

EXPERTS 69, 79

EXPLORATION AVANCÉE 19, 94

EXPLORATION DES ANCIENS SITES 18

EXPLORATION HORS CHANTIER 18

EXPLORATION PRÉLIMINAIRE 18, 94

F

FEMMES 65, 101, 121, 155

FERMETURE ET RESTAURATION 23, 95

FINANCEMENT DES NÉGOCIATIONS
PAR L'ENTREPRISE 83–86

FINANCEMENT LIÉ À LA
MISE EN ŒUVRE 193

FORAGE 19

FORMATION INTERCULTURELLE 157, 159

G

GESTION DES PAIEMENTS MINIERS 151

GESTION DES OFFRES 119

GUICHET UNIQUE 39

H

HÉBERGEMENT DES TRAVAILLEURS 160

I

INFRASTRUCTURE ET
INSTALLATIONS 167
INDEMNISATION DES CHASSEURS
/PÊCHEURS 176

J

JEUNES 65, 101, 108

L

LANCEMENT DES ENTENTES 172
LA NÉGOCIATION N'EST PAS
UN CONSENTEMENT 11
LANGUE UTILISÉE POUR
LES RÉUNIONS 122
LEGS DES PROBLÈMES
ENVIRONNEMENTAUX 23
LEVIERS JURIDIQUES ET
POLITIQUES DES ERA 34-35
LICENSES ET PERMIS 21
LIEU DES RÉUNIONS 122
LIMITES TERRITORIALES 56
LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE 38-42
LOI SUR LA GESTION DES RESSOURCES
DE LA VALLÉE DU MACKENZIE 41-42
LOIS INTERNATIONALES 24-28

M

MAINTENIR LES RELATIONS 188
METTRE LES ENTENTES EN ŒUVRE ET
MAINTENIR LES RELATIONS 188-202
MINIMISATION DES RÉPERCUSSIONS
ET MAXIMISATION DES
AVANTAGES 43-44
MODIFICATION DES ENTENTES 195

N

NÉGOCIATEURS EN CHEF 66, 179

O

OBJECTIFS – DÉTERMINATION 109
OBLIGATION DE CONSULTER ET
D'ACCOMMODER 30-31
OBLIGATIONS CONTRACTUELLES
EN VERTU DE LA LOI 133-135
ORGANISMES POLITIQUES 197

P

PAIEMENTS MINIERS 140-148, 151
PART D' ACTIONS DANS
L'ENTREPRISE 143
PARTAGE D'INFORMATION AVEC
LA COMMUNAUTÉ 102
PARTAGE D'INFORMATION
AVEC L'ENTREPRISE 100
PARVENIR À DES ENTENTES 114
PÊCHEURS ET CHASSEURS 65, 176
PERSONNES DE POUVOIR 121
PERSONNES NUISIBLES 121
PORTEFEUILLE DE PLACEMENTS 151
POSITION DE NÉGOCIATION 109
POUVOIR DE NÉGOCIATION 105-109
PRÉAMBULE 129
PRENDRE LA DÉCISION DE NÉGOCIER 11
PRÉOCCUPATIONS DE LA
COMMUNAUTÉ, SUIVI
ET RÉPONSES 104
PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE 66, 120
PRIX DES PRODUITS DE BASE 148
PROCESSUS DE SÉLECTION DE
L'ÉQUIPE DE NÉGOCIATION 67
PROCESSUS ET PROCÉDURES DE
NÉGOCIATION 115-126
PROSPECTEURS 18
PROTOCOLES D'ENTENTE (PE) 82-83

R

RECRUTEMENT 153
RECUEILLIR ET GÉRER L'INFORMATION
72-81, 87-89, 123-124
REDEVANCES 140-146
RÈGLEMENT SUR LES REVENDICATIONS
TERRITORIALES 32-33, 41, 51
RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 50, 85, 132
RÈGLES ENCADRANT LA
NÉGOCIATION 71
RELATIONS AVEC LES
SYNDICATS 162-163
RÉPERCUSSIONS SOCIOÉCONOMIQUES
90, 93-98, 177
RÉSEAUX : L'IMPORTANCE
DE FORMER DES, 13
RESPONSABILITÉ SOCIALE DES
ENTREPRISES 52, 107
RESTAURATION 23

RETOURNER À LA TABLE DE
NÉGOCIATION 181

RÔLE DES EXPERTS DANS L'ÉQUIPE
DE NÉGOCIATION 69

RÔLE DES NÉGOCIATEURS NON
AUTOCHTONES 70

RÔLES ET STRUCTURES DE L'ÉQUIPE
DE NÉGOCIATION 66-69, 116

RÔLES ET STRUCTURES DE
NÉGOCIATION 64-71

S

SE PRÉPARER EN VUE DES
NÉGOCIATIONS 62-122

SE RETIRER DES NÉGOCIATIONS 120

SIGNATURE ET LANCEMENT
DE L'ENTENTE 182

STRATÉGIES POLITIQUES 50-51

STRUCTURES DE LA NÉGOCIATION 63-71

SOUTIEN AUX FAMILLES ET AUX
COMMUNAUTÉS PENDANT LA
PÉRIODE DE TRAVAIL 160

SUIVI DES ERA 194

SUIVI ET GESTION
ENVIRONNEMENTALE 168-169

SYSTÈME MINIER EN LIBRE ACCÈS 20

T

TACTIQUES À LA TABLE DE
NÉGOCIATION 120-122

TACTIQUES EN DEHORS DE LA TABLE
DES NÉGOCIATIONS 49-51, 123

TOLÉRANCE AUX RISQUES DU
MODÈLE FINANCIER 147

TRAITÉS 31

TRAPPEURS 65, 176

TRIBUNAUX ET ORGANISMES DE
RÉGLEMENTATION 49-50

TROUSSE D'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DES
PREMIÈRES NATIONS 38

U

UTILISATION DES PAIEMENTS
MINIERS 149

UNITÉ ENTRE LES NATIONS
AUTOCHTONES 56-58

UNITÉ AU SEIN DES
COMMUNAUTÉS 53-55

Glossaire et acronymes

ACCORD DE PRINCIPE	Accord verbal ou écrit, visant à poursuivre dans l'intérêt mutuel, qui traduit généralement très tôt le désir de conclure une entente formelle (voir aussi <i>PE</i>). Les accords écrits peuvent être juridiquement contraignants ou non.
ANCIENS SITES	Exploration impliquant la recherche de nouveaux gisements, dans des zones où l'exploration est déjà en cours ou a déjà été finalisée (voir aussi <i>hors chantier</i>).
AUTOCHTONES	Terme collectif communément utilisé pour désigner les peuples autochtones au Canada. Dans cette trousse, le terme <i>Autochtones</i> (le terme international le plus utilisé) est employé dans l'optique d'inclure l'ensemble des peuples autochtones du Canada : les Premières Nations, les Inuit et les Métis.
COENTREPRISE	Partenariat ou conglomérat, souvent formé pour partager le risque ou l'expertise liés à un projet en particulier.
CONSULTATION	Processus permettant de fournir aux peuples autochtones les renseignements utiles sur les projets miniers, et de consigner leurs réponses, auxquelles les sociétés minières ou le gouvernement vont donner suite ou non.
COÛTS EN IMMOBILISATIONS	Dépenses d'implantation ou de développement du projet, incluant les coûts d'équipement et de construction, les coûts de remplacement de l'équipement (par opposition aux coûts d'exploitation permanents, comme les salaires et les fournitures renouvelables).
EE	Évaluation environnementale qui consiste à évaluer les répercussions du projet sur l'environnement. Il existe de nombreux niveaux d'évaluation, comme décrits dans la section 2.
ENTENTES SUR L'ACCÈS ET LES RETOMBÉES	Les ententes sur l'accès et les retombées, ou les ententes sur le partage des avantages sont souvent négociées aux étapes de l'exploration. Dans certaines régions du Canada, les ententes APA doivent respecter les exigences spécifiques établies par les lois ou les accords sur les revendications territoriales
ERA	Entente sur les répercussions et les avantages, une entente contractuelle entre une communauté, ou un organisme autochtone et une entreprise spécialisée dans la mise en valeur des ressources, telle qu'une société minière.
ERAI	Entente sur les répercussions et les avantages Inuit, une entente contractuelle entre une communauté, ou un organisme inuit et une entreprise spécialisée dans la mise en valeur des ressources, telle qu'une société minière. Les ERAI sont généralement utilisées dans le cas de parcs et d'aires protégées.
FAISABILITÉ	Analyse visant à déterminer dans quelle mesure la proposition est possible et rentable.

FONDERIE	Usine où sont traités les minerais (en utilisant la chaleur) pour produire les métaux.
GUICHET UNIQUE	Installation permettant aux parties impliquées dans l'évaluation environnementale de déposer les informations et les documents standardisés en un lieu unique, en vue de répondre aux exigences réglementaires.
HÉRITAGE	Dans l'industrie minière, cela signifie souvent que les dommages environnementaux causés par la mine perdurent, même si elle est maintenant fermée.
HORS CHANTIER	Exploration impliquant la recherche de gisements minéraux dans des zones où il y a eu peu, ou pas, d'exploration ou d'exploitation minière, auparavant (voir aussi : <i>anciens sites</i>).
INFRASTRUCTURES	Infrastructures de base, comme les routes, les ports, l'approvisionnement en électricité et en eau nécessaires au fonctionnement de la mine.
JURIDICTION	Territoire sur lequel s'exercent les compétences, autorités législatives.
NÉGOCIATEUR	Personne impliquée dans des discussions dans un sens et dans l'autre, afin de parvenir à une entente entre deux ou plusieurs parties.
PARTIES PRENANTES	Toute partie ayant un intérêt (« une part ») dans un projet.
PE	Le protocole d'entente établit souvent les principes permettant aux deux parties, la communauté et l'entreprise minière, par exemple, ou plusieurs parties de travailler ensemble dans leur INTÉRÊT MUTUEL AVANT DE NÉGOCIER UNE ERA OFFICIELLE .
PRODUITS DE BASE	Substances physiques, comme les métaux, pouvant être vendues ou échangées sur le marché.
RÉSIDUS	Substance éliminée du concentrateur une fois que les minéraux ont été extraits.
RESTAURATION	Remise en état des terres exploitées par la minière dans un état aussi proche que possible de l'état initial, en termes de courbes de niveau, d'utilisation ou de condition.
RESTAURER	Processus utilisé pour réparer les répercussions de l'exploitation minière sur l'environnement.
TERRES DE LA COURONNE	Terres qui appartiennent au gouvernement au nom de tous les Canadiens et qui sont administrées et réglementées par le gouvernement fédéral.



Cette trousse peut être téléchargée
gratuitement en français ou en anglais :
www.ibacommunitytoolkit.com
ou www.employnations.com



Commandé par
The Gordon Foundation
gordonfoundation.ca