

Établir des relations, créer des partenariats

**Les Autochtones canadiens et
l'exploitation des ressources énergétiques**

**Rapport présenté au premier ministre
par Douglas R. Eyford**

LETRE AU PREMIER MINISTRE	1
RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	6
CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES	7
POSSIBILITÉS D'EMPLOI, D'AFFAIRES ET FINANCIÈRES	8
RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES AUTOCHTONES	8
THÈMES	9
LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	10
ÉTABLIR LA CONFIANCE	12
DIALOGUE POSITIF SUR L'ÉNERGIE	12
ENGAGEMENT ENVERS LA DURABILITÉ DE L'ENVIRONNEMENT	14
COMPRENDRE ET PARTICIPER AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ DES PIPELINES ET DU TRANSPORT MARITIME	15
FAVORISER L'INCLUSION	22
TIRER PROFIT DE POSSIBILITÉS D'EMPLOI ET D'AFFAIRES	22
COLLABORER POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS	28
PARTICIPATION FINANCIÈRE DES AUTOCHTONES	29
FAIRE AVANCER LA RÉCONCILIATION	32
CONSULTATION ET ENGAGEMENT	32
INITIATIVES EN MATIÈRE DE RÉCONCILIATION	38
FACILITER LA RÉOLUTION DES CONFLITS SUR LES TERRITOIRES PARTAGÉS	39
PRENDRE DES MESURES	42
GROUPE DE TRAVAIL TRIPARTITE SUR L'ÉNERGIE REGROUPANT L'ÉTAT ET LES PREMIÈRES NATIONS	42
INITIATIVES FÉDÉRALES À L'INTERNE	43
RÉSUMÉ	45
ANNEXE A — MANDAT	46
ANNEXE B — PROJETS PROPOSÉS	47
ANNEXE C — RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	51

LETTRE AU PREMIER MINISTRE

Le 29 novembre 2013

Monsieur le Premier Ministre,

Vous trouverez ci-joint, à des fins de publication, mon rapport final, *Établir des relations, créer des partenariats : Les Autochtones canadiens et l'exploitation des ressources énergétiques*.

Je suis heureux d'avoir eu l'occasion de participer à la discussion sur les relations entre l'État et les Autochtones dans le contexte des projets d'infrastructure énergétique de la côte Ouest. C'est l'occasion pour le Canada et les collectivités autochtones en Alberta et en Colombie-Britannique d'aborder leurs intérêts respectifs et de les rapprocher d'une manière positive.

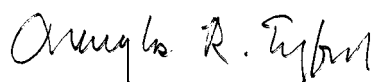
Parmi les observations clés, il y a les suivantes :

- le Canada et les collectivités autochtones doivent établir des relations efficaces; pour y parvenir, il leur faudra prendre un engagement durable;
- selon les collectivités autochtones, l'exploitation des ressources naturelles est liée à un programme de réconciliation plus vaste;
- les collectivités autochtones songeront à appuyer l'exploitation des ressources naturelles si cela est fait d'une manière durable sur le plan de l'environnement;
- ces projets serviraient à améliorer les conditions socioéconomiques des collectivités autochtones.

Pour réaliser des progrès, les gouvernements, les collectivités autochtones et l'industrie doivent faire preuve de leadership, prendre des engagements et adopter des mesures. Je suis certain que les efforts de collaboration déployés par chacune des parties permettront de faire avancer leurs intérêts respectifs.

J'espère que votre gouvernement trouvera ce rapport utile.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération,



Douglas R. Eyford

Résumé

Le 25 mars 2013, j'ai accepté le poste de représentant fédéral spécial (RFS) du Canada concernant l'infrastructure énergétique de la côte Ouest, afin de déterminer des approches qui permettraient d'atteindre les objectifs du Canada quant à l'expansion des marchés énergétiques et à la participation accrue des Autochtones à l'économie. On m'a demandé de déterminer l'intérêt des Autochtones à l'égard de l'exploitation des projets énergétiques sur la côte Ouest ainsi que les possibilités liées à cette exploitation.

L'énergie représente 25 % de la totalité des exportations canadiennes. À l'heure actuelle, les exportations canadiennes d'énergie dépendent presque entièrement du marché états-unien. La demande de pétrole et de gaz naturel augmente à l'échelle mondiale, et si le Canada souhaite tirer profit de cette occasion immédiate, il doit construire des pipelines et des terminaux pour transporter le pétrole et le gaz naturel vers la côte.

Les collectivités autochtones possèdent des droits protégés par la Constitution. Selon la loi, il faut, lors de l'élaboration d'un projet, tenir compte des répercussions éventuelles sur ces droits. Sinon, les projets peuvent être retardés ou ne jamais voir le jour.

Au cours des huit derniers mois, j'ai rencontré plusieurs représentants des collectivités autochtones, de l'industrie, ainsi que des gouvernements locaux et provinciaux, qui m'ont fait part de leurs perspectives.

Les Autochtones canadiens comprennent la valeur des projets énergétiques proposés pour leurs collectivités. Cependant, ils soulignent que la durabilité de l'environnement et la prévention de dommages environnementaux importants sont des conditions essentielles à respecter pour obtenir leur soutien. Selon plusieurs d'entre eux, ces conditions ne seront pas respectées. En outre, les Autochtones canadiens s'attendent à ce que leurs collectivités bénéficient d'avantages économiques à long terme et jouent un rôle important dans les activités connexes au projet, y compris les activités de surveillance et de protection de l'environnement.

L'industrie comprend qu'il est nécessaire de travailler avec les collectivités autochtones afin de servir leurs intérêts mutuels. Les promoteurs de projet ont décrit les étapes significatives qu'ils suivent pour donner suite aux préoccupations environnementales des Autochtones canadiens et leur permettre de tirer profit des possibilités d'emploi et d'affaires. L'industrie estime que le Canada est chargé d'aborder les questions qui vont au-delà des propositions spécifiques de projet et des examens réglementaires, comme améliorer les résultats scolaires, préparer les peuples autochtones à occuper un emploi, et aborder la question des droits ancestraux et conférés par traité, qui n'est pas réglée en Colombie-Britannique.

Les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont souligné le besoin que le Canada collabore avec eux pour adopter des approches souples et novatrices afin d'aborder les questions autochtones.

Trois thèmes ont émergé au cours de mon mandat. Le Canada doit prendre des mesures décisives pour former des liens de confiance avec les Autochtones canadiens, favoriser leur inclusion au sein de l'économie et faire avancer la réconciliation des Autochtones et des non-Autochtones dans la société canadienne.

En ce qui a trait aux projets énergétiques sur la côte Ouest, j'ai formulé des recommandations pour chacun de ces domaines.

Former des liens de confiance – Déterminer les efforts requis afin d'établir un dialogue positif sur l'exploitation énergétique, de montrer l'engagement à l'égard de la durabilité de l'environnement et de favoriser une meilleure compréhension de la sécurité des pipelines et de la sécurité maritime et une participation accrue à ces enjeux.

Favoriser l'inclusion – Proposer des efforts ciblés pour permettre aux Autochtones de tirer profit des possibilités d'emploi et d'affaires, établir parmi les collectivités autochtones une collaboration qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats, et faciliter la participation financière des collectivités autochtones aux projets énergétiques.

Faire avancer la réconciliation – Recommander des efforts ciblés pour former des relations efficaces, notamment préciser l'approche actuelle du Canada à l'égard de la consultation et de l'engagement, afin d'étudier les initiatives mutuellement bénéfiques à l'appui de la réconciliation, et encourager les collectivités autochtones à régler les problèmes relatifs aux territoires communs.

Prendre des mesures – Recommander la création d'un groupe de travail tripartite sur l'énergie regroupant l'État et des Premières Nations, afin de lancer un dialogue ouvert et durable et d'agir en lien avec les projets énergétiques. J'ai aussi déterminé que le Canada doit accroître sa capacité interne et adopter une approche intégrée pour tenir compte des intérêts des Autochtones à l'égard des projets énergétiques de la côte Ouest.

Le présent rapport est publié à un tournant critique de la relation entre les gouvernements et les Autochtones canadiens ainsi que de l'exploitation de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest. Ce sont toutes deux des opérations en cours comportant de nombreuses questions qui ne sont pas réglées. Mes recommandations exigent que les parties collaborent de manière plus efficace, et qu'elles prennent des mesures conjointes pour tirer profit des occasions qu'offrent ces projets. Un engagement de la part des gouvernements, des chefs autochtones et de l'industrie est requis pour que des mesures concrètes découlent de ces recommandations. À titre d'ordre du gouvernement le plus élevé, le Canada doit faire preuve de leadership quant à l'atteinte de ces objectifs.

Il existe encore des écarts sociaux et économiques entre les Autochtones et les autres Canadiens. La participation des Autochtones aux projets proposés offre une occasion de contribuer à éliminer ces écarts. Il n'y a pas eu de dialogue constructif au sujet des projets énergétiques. Les dirigeants autochtones sont prêts à dialoguer, et le Canada devra examiner les enjeux qui leur tiennent à cœur. Un choix s'offre à nous : maintenir le statu quo, répondre aux attentes de quelques-uns, ou profiter des occasions et du potentiel que nous créerons si nous empruntons une autre voie. Les personnes que j'ai rencontrées ont indiqué qu'elles désirent travailler ensemble pour aller de l'avant, ce qui me porte à croire qu'il est possible de réaliser des progrès.

Introduction

INTRODUCTION

Le 25 mars 2013, j'ai accepté le poste de représentant fédéral spécial (RFS) du Canada pour l'infrastructure énergétique de la côte Ouest, afin de déterminer des approches qui permettraient d'atteindre les objectifs du Canada quant à l'expansion des marchés énergétiques et à la participation accrue des Autochtones¹ à l'économie.

Dans le cadre de mon mandat, je devais étudier quatre aspects de plusieurs projets de pétrole et de gaz proposés en Alberta et en Colombie-Britannique. Je devais faire état de ce qui suit :

- l'incidence que ces projets auraient sur les intérêts autochtones;
- l'intérêt des Autochtones à l'égard des initiatives de sécurité des pipelines et du transport maritime;
- les options pour créer des possibilités d'emploi et d'affaires pour les Autochtones canadiens;
- Les facteurs environnementaux et socioéconomiques pouvant influencer sur la participation des Autochtones aux projets.

L'annexe A renferme une description de mon mandat.

Je me suis rendu partout en Alberta et en Colombie-Britannique pour rencontrer des représentants des collectivités et organisations autochtones, de l'industrie et des gouvernements provinciaux et locaux. J'ai rencontré plus de 80 groupes. Parmi les projets d'infrastructure énergétique discutés, il y a deux projets de pipelines, soit le pipeline Northern Gateway d'Enbridge Inc. et l'expansion du pipeline TransMountain existant de Kinder Morgan Inc., plusieurs gazoducs et projets connexes en amont et la construction d'installations de gaz naturel liquéfié (GNL) à Kitimat et à Prince Rupert. Tout au long du présent rapport, ces projets proposés sont désignés collectivement par le terme « projets ». Une liste complète des projets est fournie à l'annexe B.

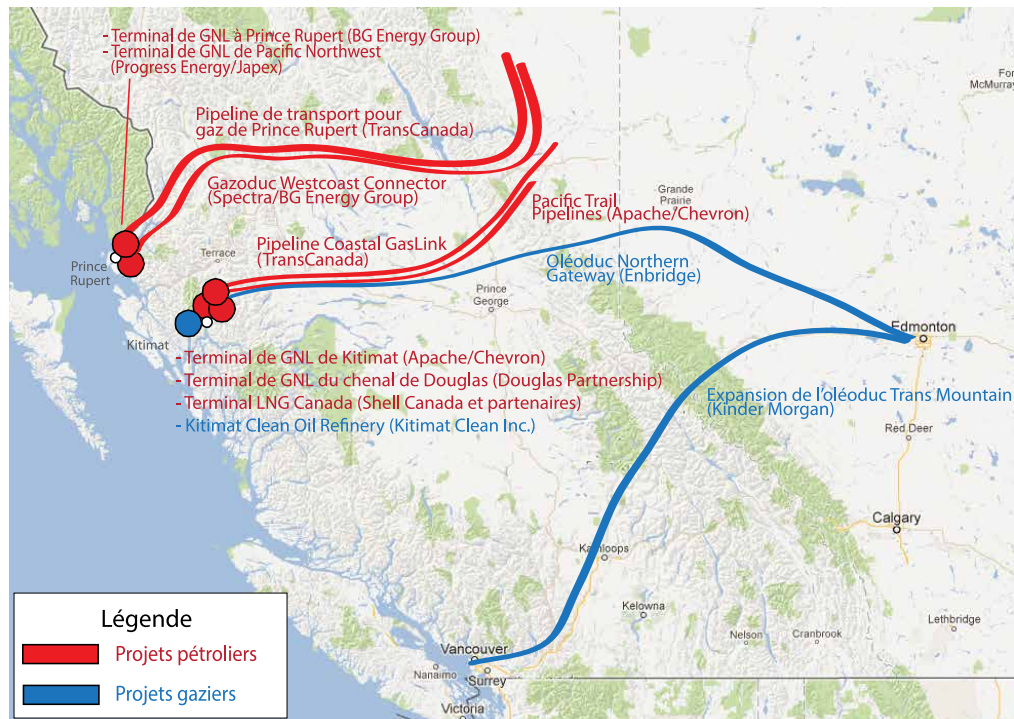
Mes discussions ne faisaient pas partie des consultations tenues par l'État sur ces projets.

J'ai mis l'accent sur les facteurs qui influent sur la participation des Autochtones à l'exploitation des projets, et dans le présent rapport, j'ai décrit des étapes de collaboration que le Canada,² les communautés autochtones, les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et l'industrie peuvent suivre pour aborder les intérêts communs et éviter les conflits et les confrontations.

Vous trouverez aux pages suivantes un résumé des principaux messages offerts par les groupes autochtones, les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, et l'industrie.

¹ Tout au long de ce rapport, le terme « Autochtones » renvoie aux Premières Nations et aux Métis de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

² Tout au long de ce rapport, le terme « Canada » renvoie au gouvernement du Canada.



CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les groupes autochtones ont différentes opinions en ce qui concerne les projets. La plupart des représentants autochtones ont indiqué clairement que leurs collectivités comprennent la valeur et les possibilités associées au développement économique. Cependant, ils soutiennent que les projets de développement doivent être durables sur le plan environnemental et réalisés d'une manière qui reconnaît les droits constitutionnellement protégés des peuples autochtones.

Certains groupes autochtones n'appuient pas les projets car, selon eux, le transport du pétrole et du gaz naturel par pipelines et navires-citernes est perturbateur et dangereux, et l'industrie et les gouvernements ne peuvent pas garantir qu'aucun accident ne se produira jamais. D'autres groupes autochtones acceptent le caractère inévitable du développement des ressources dans leurs territoires traditionnels, mais insistent pour que des efforts substantiels soient déployés afin de gérer les risques environnementaux et d'assurer leur participation à la planification de projets et au processus décisionnel.

Selon des collectivités autochtones, les changements législatifs découlant de l'initiative canadienne du *Développement responsable des ressources*³ ont affaibli les mesures de protection de l'environnement et favorisent l'élaboration de projets. Par ailleurs, peu de groupes autochtones étaient au courant de l'initiative du Canada visant à former un comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes chargé d'examiner la préparation et l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par les navires. Dans le même ordre d'idées, des initiatives récentes visant à renforcer le cadre réglementaire des pipelines de compétence fédérale sont, en grande partie, passées inaperçues.

Des représentants autochtones ont exprimé leur intérêt à s'associer au Canada et à l'industrie pour diriger des études et publier des données scientifiques objectives sur les pipelines et les

³ Voir : <http://actionplan.gc.ca/fr/initiative/developpement-responsable-des-ressources>.

risques maritimes, les répercussions des déversements sur les milieux terrestre et marin, les technologies de nettoyage d'hydrocarbures, ainsi que l'incidence de la circulation maritime sur le milieu marin et les collectivités côtières.

Les groupes autochtones et l'industrie réclament que les gouvernements assurent l'aménagement terrestre et marin à l'échelle régionale, afin de déterminer et de gérer les effets cumulatifs de l'industrialisation, de l'urbanisation et de l'élaboration de projets.

POSSIBILITÉS D'EMPLOI, D'AFFAIRES ET FINANCIÈRES

« Si la pauvreté est le seul mode de vie que vous connaissez, il est très difficile de réaliser que vous pouvez vous en sortir. Tout membre d'une bande qui observe le développement et la production de richesse dans son territoire sans avoir l'occasion d'y prendre part éprouvera de plus en plus de ressentiment. »

Ellis Ross, conseiller en chef, nation Haisla, « Economic Opportunity Ends First Nation Culture of Dependence », *Vancouver Sun*, le 20 novembre 2013.

Les groupes autochtones ne sont aucunement uniformes; chacun doit gérer des occasions, des défis et des contraintes qui leur sont propres. Plusieurs sont intégrés aux économies régionales, tandis que d'autres ne le sont pas. Cependant, tous les Autochtones canadiens souhaitent profiter de la richesse et de la prospérité de ce pays.

Les projets offrent des occasions d'acquérir de nouvelles compétences et de trouver un emploi, des possibilités d'affaires, ainsi que des avantages financiers. Les groupes autochtones ont souligné l'importance d'offrir des possibilités d'emploi et d'affaires à long terme à leurs membres.

L'industrie a indiqué qu'elle est prête à investir dans les collectivités autochtones afin d'avoir une main-d'œuvre capable et éduquée, et qu'elle cherche à obtenir un engagement sérieux des gouvernements pour atteindre ces objectifs.

Les gouvernements, l'industrie et les groupes autochtones conviennent qu'il faut coordonner les efforts, afin de veiller à ce que les possibilités de transformation découlant des projets ne soient pas perdues.

RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES AUTOCHTONES

Les représentants autochtones soutiennent que le Canada a négligé de former des relations avec leurs collectivités et qu'il doit mieux tenir compte des intérêts des Autochtones. On a vu d'un bon œil les séances de consultation récemment tenues avec les ministres fédéraux, les sous-ministres et les chefs autochtones en Colombie-Britannique. Il faut cependant poursuivre ces efforts. Les collectivités autochtones demeurent prudentes et demandent au Canada de continuer de montrer son engagement à améliorer la relation.

En raison du rythme et de l'étendue des travaux en Alberta et en Colombie-Britannique, et des exigences correspondantes en matière de consultation des collectivités autochtones, plusieurs de ces collectivités sont « épuisées » par le processus. Elles éprouvent également des difficultés sur le plan de leur capacité à prendre part aux évaluations et aux examens des projets.

L'industrie comprend, probablement mieux que les gouvernements, que les projets peuvent se trouver dans une situation risquée si les droits ancestraux et conférés par traité ne sont

pas respectés. Elle se demande pourquoi le Canada n'en fait pas plus pour régler les revendications des Autochtones en Colombie-Britannique, et pourquoi il ne collabore pas avec les groupes autochtones pour élaborer les projets en vue des processus réglementaires ou en dehors de ceux-ci. L'industrie désire aussi que le gouvernement fédéral s'occupe davantage de la question des revendications relatives aux territoires communs en Colombie-Britannique.

Les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont observé que le Canada pourrait collaborer davantage pour régler les questions autochtones dans leur province respective. Les deux provinces ont une présence durable sur le terrain dans les collectivités autochtones et sont en mesure d'appliquer des approches souples et novatrices quant à la gestion des droits ancestraux et conférés par traité. Selon elles, le système fédéral est inflexible ou indifférent. Elles travaillent ensemble, sans l'aide du Canada, à régler les questions relevant du gouvernement fédéral.⁴

THÈMES

Les projets offrent au Canada et aux collectivités autochtones en Alberta et en Colombie-Britannique l'occasion de repartir du bon pied. Toutefois, les projets ont une durée de vie critique. Si les relations ne s'améliorent pas, les parties manqueront des occasions importantes.

« En fin de compte, c'est au moyen de règlements négociés – toutes les parties négociant de bonne foi et faisant les compromis qui s'imposent – processus renforcé par les arrêts de notre Cour, que nous pourrions réaliser ce que [...] j'ai déclaré être l'objet fondamental du par. 35(1), c'est-à-dire "concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté." » Il faut se rendre à l'évidence, nous sommes tous ici pour y rester.

JC Lamer, *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

Le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Shawn A-in-chut Atleo, a défini la voie à suivre pour les gouvernements et les groupes autochtones en ce qui a trait au développement économique. Dans un discours récemment prononcé devant le Vancouver Board of Trade, il a proposé trois initiatives pour permettre à l'État et aux Autochtones d'améliorer leurs relations et d'éviter de manquer des occasions :

- habiliter les collectivités autochtones grâce au maintien des capacités, à des mesures socio-économiques et à l'accès au capital;
- prendre part à la planification environnementale qui intègre les connaissances et les principes autochtones;
- faciliter les processus décisionnels conjoints, inclusifs et responsables.⁵

M. Atleo a établi un cadre constructif pour lancer un dialogue et agir.

J'ai dégagé trois thèmes qui pourraient contribuer à une action ciblée : établir la confiance, favoriser l'inclusion et faire avancer la réconciliation. Dans la section intitulée *Prendre des mesures*, j'ai décrit les étapes que le Canada devrait suivre pour tenir compte des enjeux autochtones liés aux

⁴ En juillet 2013, les premières ministres Redford et Clark ont annoncé la formation d'un groupe de travail des sous-ministres de l'Alberta et de la Colombie-Britannique dont le mandat est de formuler des recommandations sur l'exportation de l'énergie. Il doit également étudier les questions relatives à l'intervention en cas de déversement en milieu marin, au transport du bitume par train, à l'exploitation de l'infrastructure portuaire, ainsi qu'aux répercussions économiques, environnementales et sociales des pipelines et du transport ferroviaire. Le groupe de travail doit produire son rapport final d'ici le 31 décembre 2013. Le Canada et la Colombie-Britannique ont récemment formé un groupe de travail conjoint pour aborder la question de l'exploitation du GNL. Ils collaborent aussi sur le plan de la sécurité des pipelines et de l'intervention en cas de déversement, et tiennent des consultations sur les questions de sécurité maritime.

⁵ *Resources, Risks and Responsibilities: A First Nations Perspective on Canada's Resource Agenda*, 27 septembre 2013.

projets. Il est essentiel que le Canada s'engage plus résolument et fasse preuve de leadership dans ses relations avec les groupes autochtones, l'industrie et les gouvernements provinciaux.

LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Le Canada ne peut plus présumer que son voisin du Sud sera toujours disposé à acheter ses produits énergétiques. De plus, puisque nous n'avons pas accès à des marchés diversifiés, nous ne pouvons demander pour nos produits énergétiques les meilleurs prix sur le plan international. Le résultat, d'après le Conseil de coopération économique du Pacifique, est que le Canada perd annuellement, sur les ventes de pétrole seulement, 28 milliards de dollars par an.

Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Maintenant ou jamais : Le Canada doit agir d'urgence pour prendre sa place dans le nouvel ordre mondial de l'énergie*, 2012.

Le Canada est le cinquième producteur mondial de pétrole et de gaz naturel. Ses réserves prouvées de pétrole se classent au troisième rang. Les exportations énergétiques sont un volet important de notre économie. En 2012, elles ont totalisé 110 milliards de dollars, ce qui représente environ 6 % du produit intérieur brut du Canada, et plus ou moins 25 % du total des exportations.⁶

Les marchés internationaux de l'énergie évoluent rapidement, ce qui a d'importantes conséquences pour le Canada. Même si presque toutes nos exportations de pétrole – 99 % du pétrole brut et la totalité du gaz naturel – vont actuellement vers les États-Unis (É.-U.), les Américains exploitent de nouvelles sources nationales de pétrole et de gaz naturel qui, selon les prévisions, remplaceront les exportations canadiennes. Parce que le Canada dépend du marché américain, et en raison des problèmes de transport du pétrole et du gaz naturel vers ce pays, les producteurs canadiens reçoivent beaucoup moins pour leurs produits qu'ils le pourraient s'ils avaient accès aux marchés mondiaux. Dans le même ordre d'idées, on s'attend à ce que la demande mondiale dans le domaine de l'énergie augmente d'un tiers d'ici 2035. Les pays en développement, en commençant par la Chine et l'Inde, représenteront 90 % de cette hausse.⁷

En raison de ces tendances mondiales prévues, la demande américaine pour le pétrole et le gaz naturel du Canada devrait diminuer, tandis que les possibilités d'exportation de l'énergie outre-mer, surtout en Asie, sont nettement à la hausse.⁸

Au cours des prochaines années, le marché d'exportation existant pour le gaz naturel canadien disparaîtra grandement, et les États-Unis deviendront un exportateur net. La demande mondiale de GNL croît rapidement, et selon les prévisions, le commerce mondial du GNL devrait presque doubler d'ici 2040.⁹ De nombreux projets d'exportation de GNL sont proposés sur la côte Ouest du Canada. Ils en sont à différentes étapes de la planification opérationnelle et de l'examen réglementaire. Ces projets font concurrence aux projets de GNL des États-Unis, du Moyen-Orient, de l'Afrique de l'Est et de l'Australie. À l'échelle mondiale, il y a 12 installations d'exportation du GNL en cours de construction. La construction d'autres installations est prévue. Tous ces projets concurrents n'iront pas nécessairement de l'avant, mais on peut constater que le marché mondial du GNL a une durée de vie critique et est de nature concurrentielle.

Afin de tirer profit des possibilités d'exportation vers les nouveaux marchés, des pipelines et des terminaux seront nécessaires pour transporter le pétrole et le gaz naturel de l'intérieur vers la côte.

⁶ Office national de l'énergie, *Note d'information sur l'énergie, Aperçu de la situation énergétique au Canada 2012*, <http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/mrgynfmrtn/nrgyrrprt/nrgyvrww/cndnrrgyvrww2012/cndnrrgyvrww2012-fra.pdf>.

⁷ Agence internationale de l'énergie (AIE), *Perspectives énergétiques mondiales 2013*.

⁸ Ressources naturelles Canada, « Prix moyens du pétrole brut, du gaz naturel et des produits pétroliers », préparé par la Division de l'analyse des politiques et des affaires réglementaires du pétrole et du gaz, le 17 octobre 2013.

⁹ U.S. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2013*, http://www.eia.gov/forecasts/ieo/more_highlights.cfm.

Établir la confiance

ÉTABLIR LA CONFIANCE

« L'objectif fondamental du droit moderne relatif aux droits ancestraux et issus de traités est la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones et la conciliation de leurs revendications, intérêts et ambitions respectifs. La gestion de ces rapports s'exerce dans l'ombre d'une longue histoire parsemée de griefs et d'incompréhension. La multitude de griefs de moindre importance engendrés par l'indifférence de certains représentants du gouvernement à l'égard des préoccupations des peuples autochtones et le manque de respect inhérent à cette indifférence ont causé autant de tort au processus de réconciliation que certaines des controverses les plus importantes et les plus vives. »
Juge Binnie, *Première nation crie Mikisew c. Canada (ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.

Les projets sont élaborés dans le contexte de relations de longue date entre les collectivités autochtones, les gouvernements et les Canadiens non-autochtones. Même si de nombreux efforts sont déployés pour régler les problèmes découlant de notre histoire, il est difficile de mesurer le progrès réalisé.

Les relations prospères doivent se fonder sur la confiance, ce qui est rendu possible par un dialogue constructif, une compréhension des intérêts et un engagement à trouver des solutions.

Pour établir la confiance entre le Canada et les collectivités autochtones, trois étapes sont nécessaires : le lancement d'un dialogue plus productif sur l'exploitation de l'énergie, un engagement à l'égard de la durabilité de l'environnement, et la prise de mesures pour mettre en œuvre les normes les plus élevées en matière de sécurité des pipelines et du transport maritime.

DIALOGUE POSITIF SUR L'ÉNERGIE

« Grâce à la confiance, nous pouvons surmonter les peurs, prendre un élan, et susciter l'espoir. Il n'est jamais facile d'établir la confiance. Cela demande le meilleur de nous tous. Il faut faire preuve d'écoute, de créativité et de compréhension. »
Chef national Shawn A-in-chut Atleo, discours devant le Vancouver Board of Trade, le 27 septembre 2013.

La consommation et l'exploitation de l'énergie sont devenues des enjeux politiques, environnementaux et économiques locaux au Canada, surtout en ce qui concerne l'extraction et le transport du pétrole et du gaz naturel. Cependant, des études révèlent que la population canadienne n'a pas une connaissance suffisante concernant les ressources énergétiques et les incidences environnementales connexes.¹⁰ En outre, elle est sceptique face aux

¹⁰ Andre Turcotte, Michael C. Moore et Jennifer Winter, « Energy Literacy in Canada », Université de Calgary, *The School of Public Policy SPP Research Papers*, volume 5, numéro 32, octobre 2012.

renseignements que les intervenants du domaine de l'énergie, y compris l'industrie, les gouvernements et les groupes environnementaux," lui fournissent. C'est pourquoi plusieurs observateurs croient qu'il faut faire une priorité de la littéracie dans le domaine de l'énergie.

Faits sur l'énergie

- Chaque jour, les Canadiens ont recours au gaz naturel et à des produits dérivés de pétrole brut pour combler plus des deux tiers de leurs besoins en matière d'énergie.
- 94 % de l'énergie utilisée dans les transports au Canada vient de produits pétroliers.
- Le gaz naturel permet de combler plus de la moitié de nos besoins résidentiels en matière d'énergie, et près de la moitié des besoins en énergie des industries.

Source : Canadian Energy Petroleum Association

Pour les groupes autochtones en Alberta et en Colombie-Britannique, les données et la sensibilisation dans le domaine de l'énergie sont devenues des enjeux très importants. On se fie aux leaders autochtones pour évaluer les risques et les avantages de l'extraction, du transport et du traitement de pétrole et de gaz naturel. Les collectivités visées par ce développement exigent des renseignements fiables et objectifs pour évaluer les répercussions socio-économiques de la réalisation de projets sur leurs territoires. Toutefois, le débat met l'accent sur la position et manque d'objectivité. Les collectivités autochtones ne savent pas à qui faire confiance et si les sources d'information sont fiables. Les publicités télévisées et imprimées ne font pas avancer le débat. Elles semblent plutôt accentuer les divisions. En outre, le fait que certaines personnes dans les médias se fient à un petit groupe de commentateurs ayant des points de vue fermés n'aide pas la cause.

Un dialogue constructif serait la meilleure approche. Le Canada peut y contribuer en mettant en valeur des forums où les groupes autochtones en Alberta et en Colombie-Britannique peuvent communiquer des connaissances, des pratiques exemplaires, des compétences, de l'expérience et des capacités par des échanges, des ateliers et des conférences communautaires. L'objectif est d'informer les collectivités autochtones, pour qu'elles puissent participer efficacement aux examens et à l'élaboration des de projets.

Recommandation

Le Canada devrait encourager la tenue d'un dialogue fondé sur des principes avec les collectivités autochtones de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, pour discuter du développement des ressources. Il peut y parvenir en organisant, en conjonction avec les gouvernements provinciaux et locaux et l'industrie, des conférences, des ateliers et des forums communautaires, afin d'améliorer les connaissances concernant le secteur de l'énergie et les grands projets.

« Parce que les citoyens comprennent mal les mécanismes de création de la richesse et qu'ils ignorent tout des processus utilisés pour exploiter les ressources, les transformer en quelque chose qui a une valeur et les transporter vers les marchés, il leur est facile de s'opposer aux grands projets d'exploitation des ressources. »

Jean-Sebastien Rioux, *The Energy Literacy Gap and its Potential Consequences for Canada*, Université de Calgary, The School of Public Policy, le 27 février 2013.

ENGAGEMENT ENVERS LA DURABILITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Les représentants autochtones affirment que la durabilité de l'environnement est une condition préalable pour exploiter l'énergie, sans égard aux avantages éventuels pouvant découler des projets. Les Autochtones canadiens se considèrent proches et gardiens de l'environnement, qui fait partie intégrante de leur culture. En raison de leur nature, les projets peuvent poser des risques pour les milieux terrestre et marin.

Les groupes autochtones ont exprimé des préoccupations à l'égard des effets cumulatifs du développement et de leurs répercussions sur l'exercice des droits ancestraux et conférés par traité. Par « effets cumulatifs », on entend les effets combinés des activités humaines passées, présentes et futures sur l'environnement, l'économie et la société, à un endroit particulier.¹² Selon les groupes autochtones, les gouvernements doivent veiller à ce que les effets cumulatifs du développement sur leurs territoires soient évalués et pris en considération au-delà de l'examen d'un projet précis. En outre, les promoteurs de projets ont signalé que les préoccupations des Autochtones en ce qui a trait aux effets cumulatifs nuisent aux efforts de consultation.

Même si la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE, 2012) exige que les effets environnementaux cumulatifs soient pris en considération, il est, en pratique, difficile de déterminer et d'évaluer les effets cumulatifs lors de l'évaluation environnementale d'un projet particulier. Il est préférable d'aborder la question des effets cumulatifs sur une base régionale, afin de tenir compte de l'ensemble des répercussions environnementales des projets d'exploitation proposés et existants.

Le traitement des effets cumulatifs est une question juridique évolutive en lien avec l'obligation de consulter. Les groupes autochtones qui ont été consultés à propos de projets individuels ont exprimé de plus en plus de préoccupations à l'égard des effets cumulatifs négatifs regroupés des projets d'exploitation sur leurs droits revendiqués ou établis en vertu de l'article 35. Selon le tribunal, seuls de nouveaux impacts négatifs exigent la tenue de consultations. Toutefois, il faut considérer les effets cumulatifs des activités antérieures comme « preuve contextuelle », afin de déterminer la gravité des impacts éventuels du projet en cours d'évaluation.

Voir *Rio Tinto Alcan Inc. c. Carrier Sekani Tribal Council*, [2010] 2 R.C.S. 650.

La planification régionale permet de définir les résultats environnementaux souhaités et de déterminer les seuils environnementaux pour gérer les décisions ultérieures relatives à l'aménagement terrestre et marin. Elle nécessite un effort de collaboration de la part des gouvernements, des collectivités autochtones et des autres intervenants. Des plans régionaux peuvent déterminer le besoin que les gouvernements, les groupes autochtones et l'industrie entreprennent des activités d'intendance. Le gouvernement de la Colombie-Britannique, conjointement avec les communautés autochtones, s'est engagé dans une planification régionale concernant les terres de la Couronne provinciales dans des régions stratégiques de la province. Le gouvernement de l'Alberta réalise également une planification régionale et tient compte des effets cumulatifs sur l'air, l'eau et la biodiversité.

Le Canada prend actuellement part à des approches collaboratives de planification régionale. Parmi les exemples de telles approches, il y a le Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux, élaboré en 2012 en fonction de la rétroaction fournie par l'industrie. L'objectif de cette initiative est d'acquiescer une meilleure compréhension des éventuels effets environnementaux cumulatifs liés à l'expansion rapide de l'exploitation des sables bitumineux, afin de surveiller plus rigoureusement les effets sur l'air,

¹² Gouvernement de l'Alberta, Department of Environment and Sustainable Resource Development, <http://environment.alberta.ca/0890.html>.

l'eau, la faune et la qualité des sols, et de veiller à une exploitation future durable sur le plan de l'environnement. Les collectivités autochtones sont mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan.

Le Canada dispose d'occasions additionnelles pour atteindre les objectifs de planification régionale avec les collectivités autochtones et les autres intervenants, tout particulièrement dans les domaines des activités intenses d'extraction du gaz naturel, des tracés de pipelines proposés, ainsi que des milieux terrestre et marin dans l'inlet Burrard, le chenal marin de Douglas et le port de Prince Rupert, et à proximité de ces lieux.

Recommandations

Dans les secteurs de compétence fédérale, le Canada devrait participer de manière collaborative à la planification régionale avec les gouvernements provinciaux, les collectivités autochtones, les gouvernements locaux et les autres intervenants, afin d'évaluer avec efficacité les effets cumulatifs et d'encourager le développement durable.

Le Canada devrait établir avec les groupes autochtones une initiative conjointe pour l'intendance environnementale et l'amélioration de l'habitat, afin d'aborder les préoccupations relatives aux effets cumulatifs des grands projets d'exploitation des ressources.

COMPRENDRE ET PARTICIPER AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ DES PIPELINES ET DU TRANSPORT MARITIME

Le Canada cherche à mettre en œuvre des normes de calibre mondial en ce qui a trait au transport sécuritaire du pétrole et du gaz naturel. Les critiques affirment qu'un déversement d'hydrocarbures est inévitable et causera des dommages irréparables. Dans le cadre du débat, on néglige de reconnaître que personne ne souhaite qu'un déversement ait lieu, et que toutes les parties ont l'objectif commun de créer et de mettre en œuvre des technologies et des systèmes avancés pour gérer les risques d'accidents et intervenir avec efficacité le cas échéant. Les populations autochtones observeront attentivement avec quelle détermination le Canada veillera à mettre en œuvre des normes de calibre mondial.

Un rapport récent du Sénat fournit un résumé utile des régimes de réglementation de la sécurité des pipelines et du transport maritime du Canada.¹³

Récemment, plusieurs études ont évalué la sécurité des pipelines et du transport maritime au Canada, dont :

- le rapport initial du Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes de Transports Canada, intitulé « *A Review of Canada's Ship-source Oil Spill Preparedness and Response Regime* » (un examen du régime de préparation et d'intervention du Canada en cas de déversement d'hydrocarbures causé par un navire);
- le document du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles intitulé *Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada*;
- le rapport de Nuka Research and Planning Group LLC pour le compte du gouvernement de la Colombie-Britannique, intitulé *West Coast Spill Response Study*.

¹³ Le rapport du Comité permanent du Sénat sur l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles intitulé *Transporter l'énergie en toute sécurité : une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada*, août 2013.

Pipelines

Selon l'Association canadienne de pipelines d'énergie, 97 % du gaz naturel et du pétrole brut produit au Canada est transporté par pipelines, et entre 2002 et 2011, 99,9994 % de ces produits a été transporté en toute sécurité.¹⁴

Néanmoins, les Canadiens expriment des préoccupations au sujet des effets potentiels de déversement de pipelines, particulièrement à la lumière de l'attention médiatique accrue accordée aux incidents récents.

Mesures fédérales pour renforcer le régime de sécurité des pipelines au Canada

Au cours des deux dernières années, le Canada a adopté quelques mesures pour accroître la sécurité des pipelines :

- hausse de 50 % du nombre d'inspections des pipelines et des gazoducs, ainsi que du nombre de vérifications annuelles;
- modifications au *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, augmentant la responsabilité personnelle au sein des entreprises en ce qui concerne les systèmes et programmes de sécurité, existants ou nouveaux;
- nouveaux règlements pour permettre à l'Office national de l'énergie d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux entreprises et aux individus contrevenant à la *Loi sur l'office national de l'énergie*;
- projet de loi visant à :
 - consacrer dans la loi le principe du pollueur-payeur en stipulant que les pollueurs seront tenus financièrement responsables des coûts et des dommages qu'ils provoquent;
 - exiger des exploitants de pipelines qu'ils conservent une capacité financière minimale pour pouvoir intervenir en cas de fuite, de déversement ou de rupture. Pour les grandes conduites de pétrole brut, on s'attend à ce que la capacité financière soit d'au moins 1 milliard de dollars;
 - faire en sorte que les exploitants demeurent responsables des pipelines qui ne sont plus exploités;
 - accroître la transparence en veillant à ce que les plans d'urgence et plans environnementaux des entreprises soient d'accès facile au public.



¹⁴ Association canadienne de pipelines d'énergie, Maintaining Safe Pipelines, <http://www.cepa.com/about-pipelines/maintaining-safe-pipelines>.

Participation des Autochtones

Les projets ont une incidence sur un grand nombre de collectivités autochtones et sur les territoires traditionnels qu'elles revendiquent (voir la description des projets à l'annexe B).

Les collectivités autochtones peuvent être le plus près, sur le plan géographique, des incidents exigeant une intervention d'urgence. C'est pourquoi elles veulent savoir quels systèmes de sécurité sont en place et elles veulent y participer, y compris pour les interventions en cas de déversement.

Le défi pour les gouvernements, l'industrie et les collectivités autochtones est d'intégrer les populations autochtones aux processus et aux plans de sécurité des pipelines en raison des compétences différentes des gouvernements fédéral et provinciaux, des diverses étapes où sont rendus les pipelines proposés en termes d'élaboration, et de la façon dont les promoteurs de projet mettent en œuvre les exigences réglementaires.

En Alberta, l'industrie a créé ses propres associations, comme Enform et Western Canadian Spill Services (WCSS), à l'appui des systèmes de gestion de la sécurité, de la préparation aux déversements d'hydrocarbures et du soutien en cas d'intervention des membres. Les collectivités autochtones ne font pas partie intégrante de des organisations ou de leurs systèmes.

En Colombie-Britannique, WCSS fournit des services d'intervention aux entreprises existantes dans le nord-est de la province. Il sera décidé si WCSS fournira des services d'intervention pour le projet d'expansion de l'oléoduc Northern Gateway et Trans Mountain que lorsque les promoteurs sauront si l'on va de l'avant avec leurs projets. Les deux promoteurs proposent d'embaucher et, dans la mesure du possible, d'intégrer les collectivités autochtones dans leurs systèmes de planification d'urgence et d'intervention en cas de déversement. Kinder Morgan Inc. a collaboré avec la First Nation Emergency Services Society (FNESS) pour offrir conjointement une formation pilote adaptée sur la gestion des urgences aux groupes autochtones à deux endroits le long du tracé de son pipeline.

Les collectivités autochtones pourraient contribuer à la planification de l'intervention géographique et augmenter la capacité d'une entreprise à intervenir en cas de déversement, y compris à titre de premiers répondants, lorsqu'elles ont la formation et l'équipement appropriés. C'est pourquoi l'industrie et les gouvernements devraient collaborer avec les groupes autochtones pour intégrer leurs membres à la planification de l'intervention en cas d'urgence, les former et leur fournir l'équipement requis pour se préparer aux déversements et intervenir le cas échéant. En raison des exigences techniques et organisationnelles d'une intervention efficace en cas d'urgence, le rôle de la FNESS pourrait être élargi pour qu'elle offre du soutien technique et une formation sur la gestion en cas d'urgence aux collectivités autochtones.¹⁵

Les collectivités autochtones peuvent contribuer davantage aux programmes de sécurité de pipelines d'une entreprise en offrant des services de surveillance sur les lieux le long de l'emprise d'un pipeline.

¹⁵ La FNESS offre aux collectivités autochtones de l'aide concernant la planification d'urgence, la préparation aux urgences, la sécurité-incendie et la planification de la protection de la faune.

Transport maritime

Selon certains commentateurs, les déversements d'hydrocarbures en milieu marin sont inévitables. Toutefois, les statistiques montrent, à l'échelle internationale, une baisse significative du nombre et de la gravité de ces déversements au cours des 20 dernières années, même si le nombre et la taille des navires-citernes ont augmenté.¹⁶ Même s'il est peu probable qu'un déversement se produise, les conséquences d'un tel déversement, s'il devait se produire, pourraient être énormes.

En Colombie-Britannique, les navires-citernes sont chargés au terminal maritime Westridge, dans l'inlet Burrard, depuis 60 ans. Aucun déversement n'a eu lieu. Selon le règlement veillant, entre autres choses, au transport sécuritaire du produit par navire-citerne, seuls les navires-citernes à double coque qui ont été inspectés peuvent accéder au terminal maritime Westridge. Des pilotes de la région doivent être à bord, et deux remorqueurs doivent les aider lorsqu'ils sont chargés. Un de ces remorqueurs doit être attaché.

Chaque année, plus de 3 000 gros navires entrent dans le port de Vancouver, dont 50 à 60 sont des navires-citernes.¹⁷ Si l'on va de l'avant avec l'expansion du Trans Mountain, le trafic de navires-citernes pourrait augmenter de 350 navires-citernes supplémentaires par année. Ce projet représente une hausse modeste de la circulation maritime existante dans le port, et une augmentation de 50 % du nombre de navires-citernes qui transitent par le détroit de Juan de Fuca. La circulation maritime sur la côte nord devrait augmenter de façon significative. À l'heure actuelle, aucun navire transportant du pétrole brut ne fait escale dans les ports de la Colombie-Britannique. Si l'on va de l'avant avec le projet Northern Gateway, jusqu'à 250 navires-citernes pourraient se rendre à Kitimat chaque année. Les deux terminaux de GNL proposés à Kitimat pourraient accueillir, ensemble, entre 230 à 430 navires par année.¹⁸ Selon les autorités portuaires de Prince Rupert, la circulation de gros navires passera de 400 par année à plus de 1 100 par année d'ici 2018. De ce nombre, 200 pourraient transporter du GNL.¹⁹

Mesures fédérales pour renforcer le système de sécurité du Canada pour les navires-citernes

En 2013, le Canada a annoncé, en plus de la formation du Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes, une série d'initiatives détaillées concernant une hausse des inspections des navires-citernes ainsi que de la surveillance et du contrôle des navires, l'établissement d'un Système de commandement (SCI) en cas d'incident mis en œuvre par la Garde côtière canadienne et intégré aux systèmes d'intervention du secteur privé en cas de déversements en milieu marin, un resserrement des exigences en matière de pilotage, la désignation de ports publics additionnels et une gestion améliorée de la circulation maritime, la réalisation d'études sur le comportement du bitume dans les milieux marins, des aides à la navigation améliorées, et le renforcement des dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

¹⁶ Le volume total de pétrole déversé de plus de 7 tonnes a diminué, passant de 3,2 millions de tonnes de 1970 à 1979 à environ 200 000 tonnes entre 2000 à 2009. En comparaison, en 2012, le nombre de déversements de pétrole de plus de 7 tonnes a été le plus bas enregistré pour une année – 1 000 tonnes. L'International Tanker Owners Pollution Federation Limited, Worldwide. *Oil Tanker Spill Statistics 2012*, ITOPF, www.itopf.com.

¹⁷ Port Metro Vancouver Statistics Overview 2012.

¹⁸ Nuka Research and Planning Group, LLC West Coast Spill Response Study, Volume 2: Vessel Traffic Analysis, 2013, pp. 70-71.

¹⁹ Autorité portuaire de Prince Rupert, 2013 *Commercial Vessel Call Projections*, Autorité portuaire de Prince Rupert, 2013.



Participation des Autochtones

Les corridors de transport maritime qui mènent aux projets sont situés à proximité d'un grand nombre de collectivités autochtones sur les côtes sud et nord. Ces collectivités s'attendent à être informées des systèmes de sécurité maritime mis en place, et peuvent vouloir y participer, notamment à la préparation, la planification et l'intervention en cas de déversement. Les collectivités autochtones ont une expertise et des connaissances locales considérables du milieu marin, et ont manifesté un intérêt dans la protection de l'environnement marin et dans toute intervention qui y est liée.

L'industrie et la Western Canadian Marine Response Corporation (WCMRC), l'entreprise chargée de la planification de l'intervention en cas de déversement et de la préparation, pourraient faciliter la participation des groupes autochtones à :

- la préparation de plans d'intervention géographiques pour déterminer les ressources marines essentielles à protéger en cas de déversement, ainsi que les mesures requises;
- le régime d'intervention de la WCMRC, en :
 - consultant les collectivités autochtones pour déterminer leur intérêt quant à leur participation à un régime de sécurité maritime élargi;
 - augmentant la participation dans la Fishers Oil Spill Emergency Team (FOSET) et à titre de ressources contractuelles;
 - déterminant les possibilités d'emploi et les exigences en formation connexe pour obtenir l'agrément approprié;
 - localisant des installations pour rassembler l'équipement d'intervention dans les collectivités autochtones;
 - formant les membres de la collectivité comme premiers répondants;
 - offrant une formation sur le SCI aux collectivités clés.

Le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* régit le recours à des pilotes dans les eaux côtières canadiennes, et établit la formation poussée, l'expérience et les tests requis. L'administration de pilotage du Pacifique devra recruter un grand nombre de pilotes pour gérer la circulation maritime au cours des 10 prochaines années. Cette organisation, en conjonction avec les organisations autochtones, devrait étudier et fournir des possibilités aux Autochtones canadiens pour qu'ils puissent suivre une formation de pilote et acquérir les compétences requises.²⁰

Toutes ces possibilités s'appliquent de manière unique aux collectivités autochtones de la côte nord, en raison du manque relatif de capacité en matière d'intervention, et de l'élaboration éventuelle de projets énergétiques dans cette région. Il y aura probablement une hausse de la capacité de remorquage. Pour y répondre, il faudra probablement laisser

²⁰ Afin d'accumuler du temps de navigation, les pilotes candidats doivent disposer d'un brevet de lieutenant de quart. Pour obtenir ce brevet, il ne manque que quelques cours à plusieurs pêcheurs autochtones qui ont une formation poussée fournie par Pêches et Océans Canada.

plusieurs remorqueurs à Kitimat ou à Prince Rupert sur une base permanente. Les collectivités autochtones ont une expertise et des connaissances locales considérables du milieu marin, et ont exprimé un intérêt à l'égard de la protection de l'environnement marin et de l'intervention qui y est liée.

En raison du nombre élevé de collectivités autochtones côtières, des exigences techniques et organisationnelles liées à la préparation d'interventions efficaces en cas de déversement de pétrole et à l'intervention en tant que telle, et de la nature intermittente de la formation et des activités d'intervention en cas d'urgence, une petite unité technique dirigée par des Autochtones pourrait aider à former les intervenants autochtones, coordonner les activités de la collectivité en cas de déversement, prendre part au SCI et agir à titre de carrefour offrant information et collaboration avec les collectivités autochtones.

Recommandations

Le Canada devrait coordonner la participation d'intervenants clés, y compris les groupes autochtones, les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les scientifiques, et les convoquer, afin de faire avancer la sécurité des pipelines et du transport maritime, et les stratégies visant à atténuer les répercussions éventuelles des déversements d'hydrocarbures dans les milieux terrestre et marin.

Le Canada, en conjonction avec l'industrie et les gouvernements provinciaux, devrait appuyer :

- a. la participation des Autochtones à la gestion de la circulation maritime et à la planification de l'intervention en cas d'urgence;
- b. la formation et la coordination des collectivités autochtones en ce qui concerne la surveillance des milieux terrestre et marin et l'intervention en cas d'urgence, par l'entremise des organisations existantes s'il y a lieu, comme FNESS et WCMRC;
- c. l'acquisition de l'équipement et de l'infrastructure appropriés par les collectivités autochtones pour permettre la surveillance des milieux terrestre et marin et l'intervention en cas d'urgence;
- d. l'investissement dans les technologies pour le nettoyage des déversements de pétrole.

Le Canada doit veiller à ce que les plans de préparation et d'intervention en milieu marin soient mis à la disposition du public.





**Favoriser
l'inclusion**

FAVORISER L'INCLUSION

Sur le plan historique, les Autochtones n'ont pas bénéficié du développement des ressources naturelles dans leurs territoires traditionnels au même niveau que les Canadiens qui ne sont pas d'origine autochtone. Les projets donnent l'occasion d'améliorer cette situation.

Ils offrent aux collectivités autochtones la chance d'améliorer leur situation économique à long terme et de combler l'écart socio-économique. En jouant un véritable rôle sur le plan de l'économie régionale, au fil du temps, une communauté d'intérêts surgira au sein des collectivités autochtones et des collectivités avoisinantes. Le fait de partager des intérêts encourage la formation de relations positives.

Pour favoriser l'inclusion, les possibilités d'emploi et d'affaires pour les Autochtones doivent se traduire en véritables emplois et en entreprises ayant du succès. La possibilité d'obtenir ce résultat augmentera si les gouvernements, les collectivités autochtones et l'industrie collaborent pour faire avancer les objectifs qu'ils partagent. Parmi les autres stratégies visant à favoriser la participation, il y a l'offre de possibilités de financement aux collectivités et aux entreprises autochtones.

TIRER PROFIT DE POSSIBILITÉS D'EMPLOI ET D'AFFAIRES

Occasions d'emploi

Les Autochtones canadiens représentent un groupe comparativement jeune et en croissance de la population canadienne.²¹ En outre, plusieurs collectivités autochtones se trouvent à proximité des projets, proposant ainsi des possibilités d'emploi aux membres. Malgré cela, plusieurs Autochtones canadiens font face à des obstacles importants à l'emploi. Plusieurs études illustrent les défis touchant la participation des Autochtones au marché du travail.²²

Le *Rapport d'analyse comparative de l'économie des Autochtones* de 2012 détermine des écarts entre les Autochtones canadiens et le reste de la population canadienne sur le plan de l'éducation.²³ Le taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires atteint 56 % chez les Autochtones, par rapport à 77 % chez les non-Autochtones. Dans les réserves, ce taux

²¹ Selon le Recensement de 2011, 4,3 % de l'ensemble de la population canadienne est d'origine autochtone, par rapport à 2,8 % lors du Recensement de 1996. Quarante-six pour cent de la population autochtone est âgée de moins de 25 ans, par rapport à 30 % de la population non autochtone.

²² *Forger des partenariats authentiques : La participation des Autochtones dans les grands projets de développement des ressources*, Forum des politiques publiques, 2012; *Augmenter la participation des Autochtones à de grands projets*, Conseil national de développement économique des Autochtones, octobre 2012; *Rapport d'analyse comparative de l'économie des Autochtones*, Conseil national de développement économique des Autochtones, juin 2012; et *Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité*, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mars 2007.

²³ Le fait de ne pas terminer la formation de base représente un obstacle à l'emploi pour de nombreux Autochtones au Canada. Selon le Recensement de 2006, 34 % de la population autochtone âgée de 25 à 64 ans n'avait pas de diplôme d'études secondaires, comparé à 15 % des non-Autochtones du même groupe d'âge. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Indicateurs de mieux-être au Canada, 2011*.

est encore plus bas, soit 40 %. Il existe un lien évident entre l'éducation et l'emploi. En 2011, 81 % des Autochtones canadiens occupant un emploi avaient au moins un diplôme d'études secondaires.²⁴

Parmi les autres facteurs ayant une incidence sur la capacité des Autochtones canadiens à tirer profit des possibilités d'emploi et d'affaires, il y a :

- le fait qu'une collectivité a un leadership et une vision mettant l'accent sur l'importance de l'éducation et du perfectionnement des compétences;
- le bien-être de la collectivité et la santé des individus;
- le soutien de la collectivité à l'égard du développement économique;
- la proximité avec les régions urbaines et les principales infrastructures de transport;
- la volonté de déménager;
- l'accessibilité des études secondaires et postsecondaires.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a confirmé ces défis lorsqu'il a observé ce qui suit : « ... que l'une des conditions préalables les plus importantes pour assurer le développement économique et communautaire à long terme consiste à combler cet écart de scolarisation. L'insuffisance du niveau d'instruction de la formation et de l'expérience professionnelle représente le principal obstacle à la participation accrue des Autochtones à l'économie. En outre, comme beaucoup d'Autochtones ne sont dans les affaires que depuis une ou deux générations, on manque de modèles et de mentors. »

Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité, mars 2007.

Les Autochtones canadiens souhaitent des emplois à long terme bien rémunérés. Ils souhaitent avoir une carrière, pas des emplois à court terme. Afin d'atteindre cet objectif, certains Autochtones canadiens qui ont peu ou pas d'expérience de travail devront acquérir une éducation de base préalable à l'emploi, y compris la littéracie et la numératie, afin de pouvoir suivre une formation professionnelle.

Les projets proposent aux collectivités autochtones l'occasion immédiate d'atteindre leurs objectifs en ce qui a trait à la formation, à l'emploi et à la création d'entreprise. Cependant, plusieurs possibilités d'emploi exigent des compétences particulières dont l'acquisition prend du temps.

La gamme des possibilités d'emploi éventuelles est inégale. Le gouvernement de la Colombie-Britannique estime que si l'on va de l'avant avec cinq projets de GNL et gazéoducs qui y sont liés, 21 600 travailleurs seront requis au plus fort de la construction, et 2 400 emplois opérationnels supplémentaires.²⁵ Selon les données fournies par les promoteurs de projet, les deux projets d'oléoducs créeront jusqu'à 7 500 emplois dans le domaine de la construction, et 200 emplois opérationnels en Alberta et en Colombie-Britannique. La construction des pipelines, des terminaux et de l'infrastructure connexe devrait commencer dès 2014. Plusieurs projets pourraient être réalisés simultanément. Les échéances sont serrées et, pour atteindre ces objectifs, toutes les parties devront faire une planification attentive et prendre des mesures ciblées.

Les promoteurs de projet ont montré leur volonté de travailler avec les collectivités autochtones et les fournisseurs de services pour mettre en œuvre des initiatives en matière de formation et d'emploi. Les promoteurs ont montré qu'ils sont capables de reconnaître et

²⁴ Centre for the Study of Living Standards, *Aboriginal Labour Market Performance in Canada: 2007–2011*, 2012.

²⁵ B.C. *Natural Gas Workforce Strategy and Action Plan*, juillet 2013.

de répondre de façon conciliante aux circonstances individuelles des collectivités autochtones. Ils ont néanmoins exprimé de la frustration à l'égard des critères flexibles du financement de programme et de la nature de la prestation de programmes en raison de leurs besoins et des échéances des projets. Même des professionnels de ressources humaines expérimentés ont fait des commentaires sur le fait d'avoir à passer au travers d'une myriade de programmes fédéraux.

Dans l'ensemble, les programmes de formation et de développement économique du Canada ne répondent pas aux besoins des promoteurs dans des régions spécifiques. L'Initiative des partenariats a connu une certaine réussite, notamment en ce qui concerne les lacunes des programmes fédéraux visant un nombre restreint de secteurs. Cependant, son financement insuffisant ne permet pas d'offrir la formation nécessaire pour faire face aux possibilités d'emploi créées par les projets.

Programmes et fournisseurs actuels – éducation, formation et emploi aux Autochtones

Le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* du Canada a été lancé en 2009. Il met l'accent sur la formation de partenariats stratégiques avec les groupes autochtones, le secteur privé et les provinces et territoires, afin de promouvoir le développement économique des Autochtones. Le Canada a créé plusieurs programmes à l'appui du cadre. Même si de nombreux programmes existent, trois ont été jugés particulièrement utiles par les collectivités autochtones et l'industrie :

L'Initiative sur les partenariats stratégiques qui détermine les débouchés et la demande existants dans des secteurs clés de l'économie, afin de combler les lacunes sur le plan des programmes fédéraux.

Le **Fonds pour les compétences et les partenariats** vise les initiatives de perfectionnement de la main-d'œuvre. Ce fonds vient à échéance en 2015. Tous les fonds ont été octroyés.

La **Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones** (SFCEA) cultive des partenariats avec le secteur privé, les provinces et les territoires en ce qui a trait au perfectionnement des compétences. Elle finance des organisations de prestation de services locales qui conçoivent leurs propres programmes de formation et d'emploi. Tous les fonds de la SFCEA ont été octroyés jusqu'en 2015.

L'Alberta et la Colombie-Britannique ont des programmes de formation ciblés à l'intention des Autochtones qui sont financés par les ententes relatives au marché du travail respectives conclues avec le Canada.

Plusieurs établissements scolaires et de formation préparent les peuples autochtones à tirer profit des possibilités d'emploi et d'affaires offertes. En Alberta, le Northern Alberta Institute of Technology propose un certain nombre de programmes qui s'adressent directement aux étudiants autochtones. En Colombie-Britannique, il existe plusieurs exemples de programmes d'éducation et de formation ciblés pour les Autochtones, comme le Jim Kassen Industry Training Centre au Northern Lights College, à Fort St. John, et le Ch'nook Indigenous Business Education Program, à la Sauder School of Business de l'Université de la Colombie-Britannique.



Il existe 13 organisations de prestation de services en Alberta et 15 en Colombie-Britannique. Elles proposent des techniques de recherche d'emploi et une formation, des subventions salariales pour encourager les employeurs à embaucher des travailleurs autochtones, des contributions financières pour aider les individus à accéder aux emplois ou à acquérir des compétences, une formation en compétences en gestion d'entreprise, du soutien pour aider les individus qui retournent à l'école, et des services de garderie pour les parents qui suivent une formation.

Pour répondre avec efficacité aux questions soulevées par l'industrie et les collectivités autochtones, le Canada devrait prendre en considération une approche de collaboration qui se fonde sur la planification stratégique régionale, afin d'assurer la coordination des efforts en matière de formation, l'efficacité et les économies d'échelle. Les plans régionaux visent à définir :

- la gamme de possibilités offertes durant les étapes de la planification, de la construction et de l'exploitation pour tous les projets dans la région;
- les possibilités indirectes connexes ou les services auxiliaires (p. ex. infirmières, enseignants);
- la capacité et les réalités sensibles au temps des collectivités autochtones et de l'industrie;
- les ressources requises pour mettre le plan en œuvre.

La Colombie-Britannique a commencé la planification régionale pour perfectionnement de la main-d'œuvre dans le secteur du GNL. La province, l'industrie et les fournisseurs de formation ont commencé la planification, afin de répondre aux exigences en matière d'acquisition de nouvelles compétences, par l'entremise du comité chargé de la stratégie et de la mise en œuvre de la main-d'œuvre dans le secteur du GNL. Les projets donnent au Canada l'occasion de tirer profit de ces efforts et de s'en inspirer.

Le Canada a entrepris une planification stratégique, en partenariat avec l'Ontario, l'industrie, et les collectivités autochtones touchées du Cercle de feu.²⁶ Dans le même ordre d'idées, l'Agence canadienne de développement économique du Nord favorise la croissance et le développement dans les trois territoires, en proposant des programmes de développement économique, et en collaborant avec les partenaires du nord et du sud du Canada, en plus d'harmoniser les efforts de ces partenaires, afin de surmonter les défis économiques et de tirer profit des possibilités dans le Nord.²⁷ Ces partenariats de planification stratégique pourraient être des modèles utiles pour l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Le Canada devrait utiliser toute l'information disponible sur la participation des Autochtones au marché du travail afin de lier les besoins en formation et les exigences relatives à l'emploi à la demande en main-d'œuvre pour le secteur du pétrole et du gaz naturel, et de mesurer les résultats.

²⁶ Le Cercle de feu est le nom attribué à une région riche en minéraux du nord de l'Ontario.

²⁷ <http://www.cannor.gc.ca/index-fra.asp>.



Pour mettre en œuvre les plans régionaux stratégiques, il faudra disposer de ressources compétentes sur le terrain. Il faudra intégrer les organisations de prestation de services actuelles, qui proposent un accès à des services d'emploi et de conseils aux entreprises, du soutien communautaire et une infrastructure de bureautique à la mise en œuvre d'un plan. Il faudra réaliser une évaluation pour déterminer les ressources additionnelles qui seront requises à l'appui des fournisseurs de services. En outre, ces organisations auront besoin d'aide pour accroître leur capacité à accroître leur présence dans les collectivités autochtones locales.

Le Canada ne peut pas y parvenir seul. Les leaders autochtones et l'industrie doivent aussi jouer un rôle. Les chefs autochtones doivent devenir des partenaires actifs en ce qui a trait à l'élaboration de plans stratégiques régionaux, et encourager l'éducation et la responsabilité personnelle pour créer ou faire ressortir une culture axée sur la réussite de la collectivité. Certaines collectivités sont sur la bonne voie, et pourraient partager leurs expériences et leurs connaissances avec les autres, par l'entremise d'échange de d'informations, de mentorat, d'activités de jumelage et d'autres initiatives autochtones réservées aux Autochtones. Les promoteurs du projet devraient partager entre eux des pratiques exemplaires afin d'améliorer la formation des Autochtones et les résultats d'emploi.

Possibilités d'affaires

Les économies prospères sont soutenues par des institutions des gouvernements autonomes qui sont légitimes et culturellement adaptées. Les sociétés indigènes sont toutes différentes. Chaque nation doit se doter d'une structure de gouvernement, d'un système économique, de politiques et de procédures qui correspondent à leur propre culture contemporaine.

Aperçu du projet de Harvard sur le développement économique des Indiens en Amérique.

D'importantes possibilités d'affaires seront offertes pendant la construction et l'exploitation du projet.²⁸ Il y aura également des possibilités d'affaires indirectes en raison d'une activité économique accrue et de l'augmentation de la population.

De nombreux d'Autochtones ont créé des entreprises fructueuses, y compris dans le secteur de l'énergie, mais des obstacles nuisent à leur participation, notamment :

- un accès limité aux capitaux;
- une connaissance du domaine des affaires et des finances, une capacité d'entrepreneuriat et un sens des affaires limités;
- un manque de formation pertinente, y compris de formation avancée et de compétences techniques, ainsi que de formation diplômante d'employés autochtones potentiels;
- une infrastructure physique inadéquate.

²⁸ À l'étape de la construction, par possibilités d'approvisionnement directes, on pourrait entendre les services au camp, les services de traiteur, le défrichage et le débroussaillage, l'utilisation de machinerie lourde, et le rétablissement de l'habitat. Une fois que les projets sont opérationnels, les contrats de service permanents pourraient comprendre la maintenance des systèmes électriques et mécaniques, la surveillance environnementale, et les services d'intervention en cas de déversement.

Les programmes de développement des affaires des Autochtones du Canada n'ont pas été conçus pour faire face au volume et à la quantité d'emplois créées par les projets.

Soutien fédéral au développement des entreprises autochtones

Le Programme de développement des entreprises autochtones appuie les entrepreneurs autochtones et les entreprises appartenant aux collectivités autochtones dans le cadre d'une gamme d'activités, dont la planification des activités, le démarrage, l'acquisition, l'expansion et le marketing. Le programme fournit le capital aux entreprises autochtones qui ont de la difficulté à obtenir un financement auprès de sources traditionnelles. Les fonds sont fournis par des institutions financières autochtones (IFA). Dans le cadre de ce programme, le financement offert par l'entremise des IFA est limité à 99 999 \$ pour les individus et les compagnies autochtones, et va jusqu'à 250 000 \$ pour les entreprises appartenant aux collectivités.

Une planification stratégique régionale et des organisations de prestation de services disposant de meilleures ressources accroîtraient aussi les capacités des Autochtones en développement des affaires.

Même si le Canada joue un rôle important pour veiller à ce que les programmes et les services appuient adéquatement le développement économique des Autochtones, la réussite des entreprises relève des entrepreneurs et des propriétaires d'entreprises autochtones.

Le Canada pourrait encourager et promouvoir des forums dans le cadre desquels les groupes autochtones pourraient partager des connaissances, des pratiques exemplaires, des compétences, des expériences, et une capacité, par l'entremise d'échanges communautaires, d'ateliers et de conférences. Pour assurer la réussite sur le plan de l'entrepreneuriat, le mentorat, le jumelage et le transfert des connaissances d'affaires parmi les groupes autochtones seront essentiels.

Le Canada, les organisations d'affaires autochtones, et l'industrie devraient établir une initiative de reconnaissance annuelle pour reconnaître les collaborations et le partenariats autochtones fructueux et innovateurs.

Recommandations

Les leaders autochtones devraient prendre part à la planification stratégique communautaire afin :

- a. de dresser des inventaires des compétences existantes et les besoins en formation de la collectivité;
- b. d'encourager les membres à tirer profit des possibilités de formation, d'études, d'emploi et d'affaires lorsqu'elles existent;
- c. de déterminer les possibilités de développement d'entreprises et de l'entrepreneuriat.

Le Canada devrait parrainer et coordonner la planification stratégique régionale avec les groupes autochtones, l'industrie, les gouvernements locaux et provinciaux, les établissements d'enseignement et les fournisseurs de formation, afin de veiller à ce que l'éducation, le perfectionnement des compétences et la formation professionnelle soient coordonnés, souples et ciblés de manière à répondre aux besoins des peuples autochtones et des employeurs dans les régions visées par les projets.

Le Canada devrait financer l'éducation, le perfectionnement des compétences préalable à l'emploi et l'acquisition de compétences d'une manière qui réponde aux besoins indiqués dans les plans stratégiques régionaux et qui tienne compte des échéances établies dans ceux-ci. En outre, le financement doit être suffisamment souple pour tenir compte des obstacles chroniques à l'emploi.

Le Canada devrait collaborer avec ses partenaires, afin d'accroître l'accès à l'emploi et aux services de conseils aux entreprises, le soutien communautaire et l'infrastructure de bureautique de manière à appuyer les peuples autochtones et à mettre en œuvre des plans stratégiques régionaux. Cela comprend l'établissement de liens directs et de mécanismes de reddition de comptes entre les fournisseurs de services régionaux et les collectivités autochtones avoisinantes pour soutenir leurs membres.

Le Canada, les collectivités autochtones et l'industrie devraient créer un forum pour partager leurs pratiques exemplaires en matière de formation, d'emploi et d'approvisionnement, afin d'améliorer les résultats de la formation et les taux d'emploi chez les Autochtones.

Le Canada devrait veiller à ce que les programmes fédéraux répondent aux besoins de capitaux et d'autres soutiens financiers pour les entreprises autochtones participant à des possibilités liées aux grands projets.

COLLABORER POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS

Le Canada devrait encourager les organisations régionales ou sectorielles qui représentent un certain nombre de collectivités autochtones et se préparer à les appuyer afin d'atteindre les objectifs définis. Le Pacific Trail Pipelines est un exemple de collaboration entre collectivités autochtones pour atteindre des objectifs qu'elles n'auraient pu atteindre seules.

En Alberta, 45 bandes assujetties à la *Loi sur les indiens* forment trois associations de traités historiques (Traités n^{os} 6, 7 et 8). Chaque association tribale représente les intérêts politiques collectifs des collectivités membres lorsqu'elle transige avec les gouvernements et l'industrie.

En Colombie-Britannique, il y a 203 bandes assujetties à la *Loi sur les indiens* (environ le tiers du total au Canada). L'association tribale du Traité n^o 8 est la seule association historique. Cette province compte 21 associations tribales qui représentent des collectivités autochtones, offrant aux collectivités membres et au Canada des structures établies qui représentent les intérêts autochtones régionaux. Dans plusieurs cas, les collectivités autochtones travaillent ensemble, sur une base sectorielle, afin d'atteindre leurs objectifs dans des domaines comme les pêches, aménagement des milieux marins, les services d'urgence et la formation professionnelle.



Sur les 203 bandes en Colombie-Britannique, cent soixante-six comptent moins de 500 résidents sur les réserves. Parmi les autres avantages des regroupements, il y a le fait que les petites collectivités qui n'auraient pas autrement les moyens financiers d'acquérir une expertise bénéficieront du transfert des connaissances et pourront mieux développer leur capacité.

Les collaborations entre les groupes autochtones ne diminuent pas l'autonomie des collectivités, leur capacité d'agir dans leur propre intérêt, et de gérer leurs affaires. Il existe des exemples d'associations autochtones qui sont un atout pour leurs membres et pour le Canada. Par exemple, Pêches et Océans Canada a facilité la création de groupes autochtones efficaces qui s'occupent des problèmes régionaux de gestion des pêches et qui sont financés par son Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques. L'Assemblée des Premières Nations et le First Nations Energy and Mining Council représentent des intérêts autochtones collectifs et constituent un forum permettant au Canada de prendre part à des enjeux distincts et intersectoriels.

Recommandation

Le Canada devrait aider et appuyer les associations tribales et sectorielles à atteindre des objectifs précis dans des domaines comme l'aménagement des milieux terrestre et marin, le renforcement de la capacité, la littéracie en matière d'énergie, la planification stratégique, l'emploi et les possibilités d'affaires.

PARTICIPATION FINANCIÈRE DES AUTOCHTONES

Les projets d'exploitation des ressources naturelles exigent d'importantes mises de fonds initiales. Les collectivités autochtones font face à des obstacles lorsqu'elles tentent d'avoir du financement pour participer à des développements de grande envergure.

Selon certains rapports, les gouvernements peuvent jouer un rôle pour offrir des garanties d'emprunt ou d'autres mesures de financement, afin de permettre aux collectivités autochtones de devenir des actionnaires dans le cadre de grands projets.²⁹ Des garanties d'emprunt offriraient aux groupes autochtones une sécurité qui leur permettrait d'emprunter à un coût moindre que les taux d'intérêt commerciaux. Les investissements éventuels deviennent ainsi plus réalisables et rentables. Dans le cadre de cette approche, les gouvernements serviraient d'appui financier si l'emprunteur est incapable de rembourser l'emprunt. Des garanties d'emprunt ont aussi été proposées afin de permettre aux collectivités autochtones d'acquérir un intérêt économique autre que du capital, par exemple le financement de dette, produisant ainsi un flux de rentrées constant tout en évitant divers risques associés à la participation aux capitaux propres.

Les collectivités autochtones n'ont pas exprimé d'intérêt quant à l'obtention d'une garantie d'emprunt du gouvernement fédéral afin d'acquérir des titres de participation dans des pipelines ou des installations de GNL. Toutefois, le Conseil de gestion financière des premières nations³⁰ a demandé au Canada d'étudier le concept d'une entité des premières nations qui

²⁹ Parmi les rapports dans lesquels figure cette recommandation, il y a « Forger des partenariats authentiques » et « Augmenter la participation des Autochtones à de grands projets ».

³⁰ Créé en vertu de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, le Conseil de gestion financière des premières nations est un organisme indépendant sans but lucratif par l'entremise duquel les premières nations peuvent présenter une demande pour obtenir la certification nécessaire afin d'accéder à des emprunts à moindre coût à l'appui du développement économique et communautaire.

participerait financièrement aux grands projets d'exploitation des ressources énergétiques avec l'appui d'une garantie d'emprunt fédérale. Le recours à une approche semblable pour permettre aux Autochtones de participer à des projets auxiliaires importants associés à l'exploitation du pétrole et du gaz, par exemple le développement de l'énergie renouvelable, a également suscité de l'intérêt. Dans l'avenir, on pourrait demander au Canada d'examiner de telles propositions. Cependant, pour l'instant la participation appuyée d'une garantie d'emprunt du gouvernement fédéral demeure une notion abstraite.

L'industrie tient compte des intérêts financiers des groupes autochtones sans demander l'intervention du Canada. Par exemple, Northern Gateway Pipelines a offert aux collectivités autochtones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer financièrement au projet, en plus de financer celles qui souhaitent acheter une part de 10 % mais qui seraient autrement incapables de réunir le capital requis pour investir dans le projet.³¹ Certains groupes autochtones ont accepté cette offre. D'autres promoteurs proposent des solutions différentes, notamment le financement de la dette, pour faciliter la participation financière des Autochtones.

En plus des efforts déployés par l'industrie, le gouvernement de la Colombie-Britannique propose des incitatifs financiers aux groupes autochtones afin qu'ils participent aux projets de gazoducs. Par exemple, la province a versé une aide financière au First Nations Group Limited Partnership, afin qu'il acquière un intérêt économique dans le projet Pacific Trail Pipelines.³²

Je crois également comprendre que certains représentants des Autochtones rencontrent des investisseurs étrangers qui aimeraient financer leur participation au développement du projet.

Recommandations

Le Canada devrait continuer à encourager l'industrie et les groupes autochtones à créer des modèles souples et novateurs pour faciliter la participation des Autochtones aux projets de développement économique.

Le Canada devrait prendre en considération l'accès aux capitaux lorsqu'un groupe ou un regroupement d'Autochtones présente une proposition afin d'acquérir un intérêt économique dans un projet.



³¹ Northern Gateway Pipelines est une société en commandite dans laquelle Enbridge possède une part de 50 %. Une part de 10 % est réservée à l'achat par les collectivités autochtones. Le reste appartient à plusieurs autres investisseurs, y compris de grandes entreprises du secteur de l'énergie, comme Suncor, Cenovus et Nexen. « Enbridge Questions Northern Gateway pipeline critics over foreign funding », La Presse canadienne, le 8 octobre 2012. Selon Enbridge, cette offre de 10 % des actions pourrait permettre de produire 280 millions de dollars en revenus nets pour les collectivités autochtones au cours des 30 prochaines années.

³² Le First Nations Group Limited Partnership (FNLP) est un partenariat à vocation spécifique qui regroupe 15 collectivités le long du tracé proposé de Pacific Trail Pipelines dans le nord de la Colombie-Britannique. Il a été formé (avec des fonds de démarrage de la province) en vue de tenir des négociations comme collectif avec les promoteurs. En février 2013, le FNLP, les promoteurs et la province ont annoncé une entente sur les avantages qui fournit jusqu'à 200 millions de dollars en avantages financiers tout au long du projet, en plus de possibilités de formation et d'affaires. Le FNLP a aussi accepté une somme de plus ou moins 32 millions de dollars de la province afin de tirer profit de l'ensemble des avantages du promoteur.

The background is a solid blue color. A thin white line starts from the top left corner and extends diagonally towards the bottom right. Two other thin white lines start from the bottom right corner and extend diagonally towards the top left, crossing each other and the first line. The text is centered in the upper right quadrant.

Faire avancer la réconciliation

FAIRE AVANCER LA RÉCONCILIATION

Les progrès en matière de possibilités économiques peuvent être réalisés par des efforts ciblés et des relations fructueuses entre les Autochtones canadiens et l'État. En pratique, cela exige des gestes concrets et non pas de simples déclarations d'intention.

Parmi les mesures et les gestes qui permettent de faire avancer la réconciliation, notons l'amélioration de l'approche du Canada à l'égard des consultations et de l'engagement, l'exploration d'initiatives mutuellement profitables qui appuient la réconciliation, et l'encouragement des collectivités autochtones à régler les questions relatives aux territoires partagés.

CONSULTATION ET ENGAGEMENT

« L'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de prendre en compte leurs intérêts découle du principe de l'honneur de la Couronne. L'honneur de la Couronne est toujours en jeu lorsque cette dernière transige avec les peuples autochtones... Il ne s'agit pas simplement d'une belle formule, mais d'un précepte fondamental qui peut s'appliquer dans des situations concrètes. Les origines historiques du principe de l'honneur de la Couronne tendent à indiquer que ce dernier doit recevoir une interprétation généreuse afin de refléter les réalités sous-jacentes dont il découle. Dans tous ses rapports avec les peuples autochtones, qu'il s'agisse de l'affirmation de sa souveraineté, du règlement de revendications ou de la mise en œuvre de traités, la Couronne doit agir honorablement. Il ne faut rien de moins que cela pour pouvoir concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté. ».

Juge en chef McLachlin, *Nation haida c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511.

Les droits ancestraux existent au Canada et ils ont des incidences sur la manière dont les gouvernements, l'industrie et les collectivités autochtones interagissent. Le Canada se concentre sur le respect de ses obligations juridiques de consulter comme moyen d'aborder les intérêts des Autochtones en matière de développement économique. Le Canada doit adopter une approche plus large plutôt que le strict respect de ses obligations juridiques s'il espère obtenir un meilleur appui des Autochtones aux projets. Une approche globale consiste à déterminer et à équilibrer les revendications, les ambitions et les intérêts concurrents avant le début des processus réglementaires.



Droits en vertu de l'article 35 et obligation juridique de consulter

Les droits existants, ancestraux ou conférés par traité, y compris ceux qui font partie des accords modernes sur les revendications territoriales, sont constitutionnellement « reconnus et affirmés » dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.³³ Une série de décisions de la Cour suprême du Canada ont précisé la nature et la portée des droits ancestraux. Les droits ancestraux sont propres à des endroits, à des faits et à des groupes précis et concernent des éléments de pratiques, de coutumes et de traditions qui font partie intégrante de la culture distinctive d'un groupe autochtone particulier.³⁴ Le titre ancestral est un sous-groupe unique des traités ancestraux, que la Cour suprême du Canada a défini comme un « droit à la terre même ». Il s'agit d'un droit qui, lorsque prouvé, prévoit l'usage exclusif de la terre, y compris le droit de choisir les usages que l'on peut faire de cette terre. Parmi les types de droits ancestraux protégés par l'article 35, c'est le titre ancestral qui s'apparente le plus à la propriété pleine et entière de la terre, c'est-à-dire à la propriété en fief simple.

L'obligation de consulter repose sur le précepte fondamental de l'honneur de la Couronne et sur la reconnaissance de la relation unique qui existe entre la Couronne et les Canadiens autochtones. La Cour suprême du Canada a déterminé que cette obligation fait partie du processus de réconciliation exigé par l'article 35.

L'obligation de consulter survient lorsque la Couronne anticipe un comportement qui pourrait avoir des répercussions négatives sur les droits ancestraux ou conférés par traité, qu'ils soient potentiels ou reconnus.

Avant de pouvoir prendre une décision à propos de l'exploitation des ressources naturelles, le gouvernement fédéral doit s'acquitter de son obligation de consulter et, le cas échéant, prendre des mesures d'accommodement relativement aux éventuelles répercussions négatives sur les droits revendiqués ou établis en vertu de l'article 35. Les tribunaux canadiens ont clarifié que les décisions gouvernementales stratégiques et de haut niveau peuvent également faire jouer cette obligation.³⁵ Ils ont de plus encouragé la consultation à un stade précoce.³⁶ Ils ont confirmé que l'obligation de consulter n'accorde pas à un groupe autochtone un droit de veto sur le comportement potentiel de la Couronne.³⁷ La Couronne peut déléguer les aspects procéduraux de l'obligation à des tiers, y compris des intervenants de l'industrie. Toutefois, la responsabilité ultime du respect de l'obligation de consulter revient à la Couronne.

³³ Le paragraphe 35(1) stipule ce qui suit : « les droits ancestraux et visés par des traités existants des peuples autochtones sont par les présentes reconnus et affirmés ».

³⁴ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507, para. 74.

³⁵ *Rio Tinto Alcan Inc. c. Carrier Sekani Tribal Council*, [2010] 2 S.C.R. 650.

³⁶ *Ibidem*. Voir également *Sambaa K'e Dene Band c. Duncan*, 2012 CF 204, et *Ross River Dena Council c. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14.

³⁷ *Haida Nation c. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511, para. 45.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

De nombreux dirigeants autochtones ont mentionné la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (« DNUDPA ») lors de rencontres pour insister sur le fait que la déclaration devrait documenter l'approche des gouvernements dans le cadre de leurs relations avec les collectivités autochtones. La « DNUDPA » est un document ambitieux endossé par le Canada en 2010 lors d'une déclaration qui, entre autres choses, indiquait son appui aux principes précisés dans la déclaration. Le Canada a déclaré que la DNUDPA ne modifie pas la loi canadienne ni ne représente le droit international coutumier. Toutefois, certains dirigeants autochtones prétendent que le principe de la DNUDPA d'un « consentement libre, préalable et éclairé » exige que les gouvernements et les promoteurs de projet obtiennent l'accord des Autochtones avant le début du projet. La Cour suprême du Canada a établi que la bonne foi est requise tant de la part de la Couronne que de celle des collectivités autochtones lors du processus de consultation; de plus, le processus ne donne pas aux collectivités autochtones un droit de veto sur les mesures susceptibles d'être prises à l'égard des terres en cause en attendant que la revendication soit établie de façon définitive (voir *Nation haida c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511). Récemment, dans *Simon c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1117, une décision qui commentait la DNUDPA, le juge Scott a déclaré que bien que la DNUDPA ne créait aucun droit fondamental, la Cour favorise néanmoins une interprétation qui incarnera ses valeurs.

Les tribunaux ont fourni des orientations générales sur le processus de consultation, mais ont laissé à la Couronne suffisamment de latitude pour déterminer comment s'acquitter de l'obligation. L'étendue et le contenu de l'obligation ainsi que la manière dont elle sera exécutée sont étroitement liés au contexte. À terme, le respect de l'obligation exige des processus souples qui démontrent un réel effort pour comprendre les préoccupations des Autochtones et, le cas échéant, pour prendre des mesures afin d'aborder les répercussions négatives sur les droits ancestraux ou conférés par traité, qu'ils soient potentiels ou reconnus. Les tribunaux ont précisé clairement que les cas complexes ou difficiles pourraient exiger des processus souples, particulièrement lorsqu'une consultation en profondeur est requise en raison de la très grande complexité de la situation.³⁸ L'objectif premier est de veiller à ce que le processus qui est suivi préserve l'honneur de la Couronne et fasse avancer le principe de réconciliation en ce qui concerne les intérêts en jeu.³⁹

Le concept d'« engagement » est différent du concept de « consultation ». Le terme consultation figure dans la législation qui traite des droits ancestraux et conférés par traité et concerne l'obligation de la Couronne de consulter, alors que l'engagement renvoie à un concept plus général de soutien et d'établissement de relations entre les parties. Dans le cas de l'exploitation des ressources, bien que la stricte obligation de la Couronne consiste à respecter son obligation de consulter, dans les faits, l'engagement du Canada auprès des collectivités autochtones touchées par les projets est une condition nécessaire pour l'établissement de relations et la poursuite du processus de réconciliation des intérêts des Autochtones avec ceux de l'ensemble des Canadiens.

³⁸ *Ibid.*, para. 44.

³⁹ *Ibid.*, para. 45.

L'approche du Canada à l'égard de la consultation

Dans la Directive sur l'amélioration du rendement du système réglementaire pour les grands projets, publiée en 2007, le Cabinet a chargé le Canada de mettre en œuvre une « approche pangouvernementale » à l'égard de la consultation des Autochtones dans le cadre des grands projets d'exploitation des ressources.⁴⁰ Le Canada tente de s'acquitter de ses obligations de manière coordonnée et intégrée aux processus d'évaluation environnementale et d'examen réglementaire. L'autorité réglementaire applicable est chargée de coordonner la consultation.

La LCEE de 2012 prévoit des évaluations environnementales menées par une autorité compétente ou un comité d'examen.⁴¹ Le Canada se fie, dans la mesure du possible, sur ces processus réglementaires et sur l'industrie pour exécuter les obligations de consultation de la Couronne dans le cadre des grands projets. Grâce à ces comités et à ces offices, les participants et l'industrie peuvent compter sur un processus prévisible et cohérent.

La LCEE de 2012 fait porter les évaluations environnementales sur les grands projets les plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs. Elle établit de nouveaux pouvoirs d'application des décisions fédérales, fixe les échéanciers de toutes les évaluations environnementales fédérales, permet des substitutions ou des équivalences avec les provinces (lorsque les provinces respectent l'ensemble des exigences du gouvernement fédéral), renforce les capacités d'examen et élargit le pouvoir d'utiliser des évaluations environnementales régionales.

Bien que les tribunaux l'aient entérinée,⁴² les collectivités autochtones se sont dites préoccupées par l'approche pangouvernementale intégrée. Le caractère officiel des évaluations environnementales a notamment pour conséquence involontaire d'enrayer le dialogue entre les collectivités autochtones et l'État. La participation des collectivités autochtones leur coûte cher, les questions sont souvent techniques et le processus prend beaucoup de leur temps. De plus, l'examen effectué par un comité mixte pour le projet Northern Gateway démontre à quel point les processus réglementaires peuvent se transformer en controverse dommageable pour les relations entre l'État et l'industrie d'une part et les collectivités autochtones d'autre part.

L'un des objectifs de la LCEE de 2012 est de légiférer sur les échéanciers des processus d'évaluation environnementale. Ces échéanciers ont créé d'importants défis pour les groupes autochtones, particulièrement ceux qui participent à des consultations relativement à plusieurs projets d'exploitation. De plus, certains groupes autochtones déplorent que les échéanciers ont eu des répercussions sur leur capacité à participer pleinement aux évaluations environnementales, ce qui a eu pour effet de produire des consultations de la Couronne injustes et inadéquates.

⁴⁰ Le titre complet de la directive du Cabinet est « Directive du Cabinet sur l'amélioration du rendement du système réglementaire pour les grands projets ».

⁴¹ L'Office national de l'énergie réalise des examens de pipelines et de lignes de transport internationaux et interprovinciaux; la Commission canadienne de sûreté nucléaire les réalise pour les projets nucléaires; l'Agence canadienne d'évaluation environnementale se charge des examens de tous les autres projets.

⁴² *Première nation Tlingit de Taku River Tlingit c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, 2004 CSC 74, *Nation Ojibway de Brokenhead c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 484 au para. 25, *Première nation dakota de Standing Buffalo c. Enbridge Pipeline Inc.*, 2009 CAF 308, *Première Nation Denesuline de Fond du Lac c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 73, *Première nation de Katlodeeche c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 458. Cependant, cet appui positif précoce des tribunaux a été tempéré par un avertissement dans la décision *Gitxaala* selon lequel les tribunaux pourraient intervenir plus tard s'ils constatent que la Couronne n'a pas réussi en fin de compte à respecter son devoir premier de consulter les groupes autochtones touchés.

Les peuples autochtones trouvent également que la portée limitée des enjeux qui peuvent être abordés dans le processus d'évaluation environnementale ne tient pas adéquatement compte de l'ampleur des répercussions potentielles sur les droits qui leur sont garantis par l'article 35, p. ex. l'incapacité de discuter des effets cumulatifs au-delà du contexte d'un projet donné.

Les collectivités autochtones s'attendent à ce que la Couronne et les intervenants de l'industrie les fassent participer dès les premières étapes de la planification des projets et de la prise de décisions. Le Canada interagit avec les promoteurs de projet avant la tenue des évaluations environnementales. Le Canada se fie aux efforts de consultation des intervenants, mais il ne consulte pas directement les groupes autochtones potentiellement touchés avant le début du processus réglementaire. Le Canada joue un rôle actif une fois que la description d'un projet est déposée auprès d'un législateur et que le processus réglementaire est engagé, mais dans le cas des grands projets, cela peut se produire plusieurs mois ou plusieurs années après qu'un promoteur ait entrepris des efforts d'engagement des Autochtones et de planification de projet.

L'industrie accepte son rôle dans les consultations des Autochtones, mais exige plus de clarté de la part du Canada sur les rôles respectifs de l'industrie et de la Couronne fédérale. Dans certains cas, l'industrie s'est opposée à l'étendue des responsabilités que l'on veut la voir adopter. Par exemple, certains promoteurs ont relevé des conflits territoriaux dans lesquels il y a chevauchement et qui sont de ce fait, des enjeux où l'État est le mieux placé pour intervenir.

Le fait que le Canada compte sur l'industrie crée un risque parce que les entreprises vivent des cultures, des expériences et une expertise différentes dans leurs relations avec les Autochtones. Certains promoteurs de projet sont meilleurs que d'autres pour consulter les collectivités autochtones et tenir compte des intérêts des Autochtones. Il y a de nombreux exemples de projets qui ont été compromis avant même le début de l'évaluation environnementale parce que les collectivités autochtones n'ont pas été mobilisées de façon adéquate dès le départ. Les gouvernements ont tout intérêt à faire en sorte que les efforts de consultation et les activités d'un promoteur donné soient efficaces.

De la même façon, la Couronne pourrait devoir intervenir pour régler certaines situations, par exemple le refus d'une collectivité autochtone de participer.

Ultimement, la Couronne doit satisfaire l'obligation de consulter.

Améliorations apportées à l'approche du Canada

À la lumière de ces enjeux, le Canada pourrait envisager certains ajustements afin d'améliorer son approche. J'estime qu'il est nécessaire pour le Canada d'intervenir plus tôt dans le processus et de jouer un rôle plus important.

Le Canada peut y parvenir en se concentrant sur l'établissement de relations en s'engageant à l'extérieur du processus de consultation et en abordant les intérêts des Autochtones au-delà des enjeux spécifiques liés aux projets.

Le Canada peut aussi élaborer un cadre politique qui détermine clairement les rôles et les responsabilités respectifs du Canada et de l'industrie relativement aux consultations avec les Autochtones.

Le Canada devrait surveiller les efforts de consultation de l'industrie dès le début afin d'évaluer les progrès qui sont accomplis. Lorsque le Canada détermine que les efforts ne sont pas suffisants, il devrait être prêt à guider le promoteur du projet afin de produire un meilleur résultat.

Recommandations

Dans le cadre des grands projets, le Canada devrait élaborer un cadre et un échéancier applicables à l'engagement de la Couronne avec les groupes autochtones. Ce cadre assurera une mise en œuvre cohérente de l'engagement dans tous les ministères et organismes fédéraux.

Le Canada devrait envisager un engagement précoce afin d'aborder les intérêts pertinents des Autochtones qui seraient laissés de côté dans un processus réglementaire.

Le Canada devrait définir et articuler clairement sa vision des rôles et des responsabilités respectifs de la Couronne et de l'industrie relativement à l'obligation de consulter.

Dans le cadre des grands projets, le Canada devrait conseiller et guider le promoteur de projet lorsque le Canada détermine que le promoteur ne s'acquitte pas efficacement des aspects de procédure liés à l'obligation.

Le Canada devrait mener ou appuyer des consultations en plus des processus réglementaires, au besoin, afin d'aborder des enjeux et d'en faciliter le règlement dans des circonstances exceptionnelles, y compris lorsque :

- a. des conflits territoriaux autochtones sont ingérables;
- b. malgré des efforts raisonnables, l'industrie n'arrive pas à répondre aux attentes des Autochtones en lien avec une question de compétence fédérale;
- c. pour toute autre raison stratégique, le Canada détermine qu'il est nécessaire de s'engager avec un groupe autochtone particulier.



INITIATIVES EN MATIÈRE DE RÉCONCILIATION

Les tribunaux canadiens ont exhorté l'État et les collectivités autochtones à réconcilier leurs intérêts respectifs en s'engageant dans un processus de négociation plutôt que dans une procédure judiciaire.

En Alberta, où il y a des traités historiques, le gouvernement provincial a décrit son approche à l'égard de la réconciliation dans une récente politique révisée en matière de consultation : « ... l'Alberta tentera de réconcilier les droits des Premières nations protégés par la Constitution avec d'autres intérêts sociétaux en vue d'aborder de façon substantielle les répercussions négatives sur les droits conférés par traité et les usages traditionnels grâce à un processus de consultation valable ».⁴³

En Colombie-Britannique, où la majorité des groupes autochtones n'ont pas négocié de traités, les efforts de réconciliation de la Couronne ont été axés principalement sur la négociation de revendications globales. Compte tenu du temps requis pour conclure des traités, les gouvernements et les groupes autochtones reconnaissent que des mesures temporaires sont requises afin d'en arriver à une réconciliation telle qu'envisagée avec la signature d'un traité.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement de la Colombie-Britannique ainsi que des collectivités autochtones situées à des endroits stratégiques ont transformé leurs relations en établissant des cadres de travail de gouvernement à gouvernement grâce à des accords bilatéraux non visés par un traité qui abordent les droits ancestraux et répondent à une gamme d'enjeux en matière d'exploitation des ressources, y compris la planification des terres et des ressources, la prise de décision et le partage des recettes. La Colombie-Britannique a accepté d'essayer différentes approches à l'égard de la réconciliation et d'adapter son approche en vue de signer des accords mutuellement avantageux. Le gouvernement de la Colombie-Britannique et certains groupes autochtones proposent que le Canada reproduise ce modèle dans les domaines de compétence fédérale.

Jusqu'à tout récemment, le Canada faisait porter ses efforts de réconciliation uniquement sur la négociation de traités globaux; il n'envisageait pas d'autres approches qui auraient pu être considérées comme des obstacles à la conclusion de traités. Le Canada pourrait protéger ses intérêts en négociant avec les collectivités autochtones des protocoles de réconciliation qui établiraient des relations de gouvernement à gouvernement dans des domaines de compétence fédérale.

Au cours des deux dernières années, le Canada a lancé diverses initiatives visant à faire avancer l'objectif de réconciliation, notamment :

- la Rencontre de la Couronne et des Premières nations en janvier 2012, et la réunion de suivi du 11 janvier 2013 entre le premier ministre et les chefs de l'Assemblée des Premières Nations;
- la nouvelle approche des revendications globales et des négociations sur l'autonomie gouvernementale;⁴⁴
- le Comité principal de surveillance sur les revendications globales.⁴⁵

⁴³ *The Government of Alberta's Policy on Consultation with First Nations on Land and Natural Resource Management*, 2013, <http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/GoAPolicy-FNConsultation-2013.pdf>.

⁴⁴ La nouvelle approche réitère l'engagement à accélérer les négociations de traités là où des accords sont plus susceptibles d'être signés et où l'on reconnaît qu'il pourrait y avoir d'autres processus ou d'autres accords de reconnaissance et de réconciliation en plus des traités globaux. Consulter : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1346437606032/1346437640078>.

⁴⁵ Le Comité principal de surveillance a le mandat de procéder à la réforme de la politique sur les négociations de traités afin de mieux refléter les thèmes de réconciliation et de reconnaissance. Voir : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1365801483477/1365801579040>.

Ces efforts sont encourageants et ont le potentiel d'améliorer les relations entre le Canada et les groupes autochtones. Il est important de reconnaître que dans les relations entre l'État et les Autochtones, aucun progrès ne peut être fait en s'isolant. Lorsque les gouvernements cherchent à défendre leurs intérêts dans des questions comme celle de l'infrastructure énergétique, ils doivent se tenir prêts à aborder les sujets mis à l'ordre du jour par les collectivités autochtones. En Colombie-Britannique, les Autochtones ont un intérêt prédominant pour le poisson et le Canada a été plutôt lent à traiter cette question, tant dans le cadre des traités existants qu'en dehors de ceux-ci. Dans le contexte des relations globales, il faut que le Canada manifeste de l'intérêt et se montre disposé à aborder les problèmes épineux.

La Coastal First Nations, qui représente de nombreuses collectivités autochtones situées sur la côte centrale de la Colombie-Britannique, et la Nation haïda ont chacune présenté des propositions au Canada en vue d'établir des cadres de travail pour une prise de décisions partagée dans des domaines de compétence fédérale en lien avec la gestion des pêches et du milieu marin. Les propositions sont différentes mais elles appuient toutes deux l'établissement d'une relation de gouvernement à gouvernement, où les groupes autochtones contribuent directement à la prise de décisions du gouvernement fédéral qui pourraient avoir des incidences sur leurs droits ancestraux.

Recommandations

Le Canada devrait prendre des mesures afin de négocier des accords non visés par des traités, de gouvernement à gouvernement, tels que des protocoles de consultation, des mesures liées aux traités et des accords de réconciliation avec les groupes autochtones, de façon autonome ou en collaboration avec la Colombie-Britannique.

Le Canada devrait engager des négociations pour faire avancer les mesures en matière de réconciliation dans les domaines de compétence fédérale en réponse aux propositions de la Coastal First Nations et de la Nation haïda.

FACILITER LA RÉOLUTION DES CONFLITS SUR LES TERRITOIRES PARTAGÉS

Les conflits au sujet des frontières territoriales traditionnelles constituent un enjeu de longue date parmi les collectivités autochtones. L'importance que le droit canadien accorde aux frontières géographiques définies a perpétué les dissensions entre groupes autochtones. Elle crée également des gagnants et des perdants. Les collectivités autochtones qui sont directement touchées par des projets d'exploitation sont admissibles à une gamme d'avantages, contrairement à celles qui sont situées en périphérie.

Il ne faudrait pas sous-estimer les répercussions des revendications qui se chevauchent – le spectre d'éternels conflits entre groupes autochtones, y compris les recours aux tribunaux, peut influencer les décisions en matière d'investissement. L'industrie n'est pas outillée pour régler des revendications concurrentes, et il ne faudrait s'attendre à ce qu'elle le fasse. Elle compte sur la Couronne pour faciliter la résolution de ces conflits. En fin de compte, ce sont les collectivités autochtones qui sont les mieux placées pour résoudre les conflits sur le partage des territoires, que ce soit dans le cadre de négociations ou à l'aide d'un processus de résolution de conflit acceptable.

Les organisations autochtones de la Colombie-Britannique tentent depuis un certain temps d'aborder les revendications qui se chevauchent. Il y a plus de quinze ans, le Sommet des Premières nations a adopté un protocole afin d'aborder les questions de partage des

territoires. En 2013, le Sommet des Premières nations a déclaré que le chevauchement des revendications était une question prioritaire; ils ont demandé à un groupe de travail d'élaborer des principes, un processus et un mécanisme de résolution des conflits. Bien que le fait de trouver des solutions aux conflits sur le partage des territoires représente un défi, les groupes autochtones devraient prendre des mesures afin d'y parvenir.

Les avancées proposées dans le domaine des revendications qui se chevauchent pourraient cristalliser ou exacerber les conflits territoriaux, compte tenu des avantages potentiels en jeu. Dans de tels cas, les groupes autochtones peuvent soit poursuivre le conflit, soit participer aux mécanismes visant à obtenir un résultat collaboratif.

Si les collectivités autochtones ne peuvent ou ne veulent pas régler les conflits, le Canada devra peut-être intervenir et évaluer la validité des revendications pour préciser la portée de la consultation et même dispenser des conseils sur la répartition des avantages. L'évaluation faite par la Couronne pourrait également avoir pour ces groupes autochtones des répercussions à long terme dans d'autres domaines. Toutefois, les approches collaboratives sont préférables car elles placent les solutions entre les mains des participants et n'exigent pas de déterminer des frontières territoriales ni une intervention du gouvernement.

Recommandations

Le Canada devrait encourager et appuyer les initiatives autochtones susceptibles de régler les conflits en matière de partage du territoire, y compris les processus entre les groupes autochtones et les propositions plus globales des organisations autochtones.

Dans les secteurs touchés par les grands projets, lorsque des revendications chevauchantes créent des conflits, le Canada devrait évaluer la validité des revendications (en concertation avec les gouvernements provinciaux, le cas échéant) afin de prodiguer des conseils sur le niveau de consultation requis et la répartition des avantages.

Le Canada devrait établir des lignes directrices et un cadre politique fédéraux afin d'aborder les conflits de partage des territoires dans le contexte de l'exploitation de grands projets de manière uniforme dans tous les ministères et organismes fédéraux.



Prendre des mesures

The image features a solid blue background with three thin white diagonal lines. One line runs from the top-left towards the bottom-right. A second line runs from the top-right towards the bottom-left. A third line runs from the bottom-left towards the top-right, intersecting the other two.

PRENDRE DES MESURES

Afin de tirer parti de l'impulsion donnée par mon engagement avec les collectivités autochtones et la discussion initiale entre les dirigeants autochtones et les hauts fonctionnaires fédéraux, je recommande que le Canada prenne des mesures afin de travailler avec ses partenaires et d'accroître sa capacité à travailler efficacement.

GRUPE DE TRAVAIL TRIPARTITE SUR L'ÉNERGIE REGROUPANT L'ÉTAT ET LES PREMIÈRES NATIONS

Le présent rapport encourage le Canada à protéger les intérêts des projets, en collaboration avec les collectivités autochtones, les gouvernements locaux et provinciaux et l'industrie. Nombre des recommandations sous-entendent une collaboration entre le Canada et les autres parties. Il est toutefois évident qu'aucune des parties n'a véritablement ou efficacement tenté de concilier les intérêts des autres.

Les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique et les dirigeants autochtones ont proposé de créer un groupe de travail tripartite avec l'État et les Premières Nations pour faire avancer les dossiers liés à l'énergie. Le Canada et la Colombie-Britannique nommeraient des représentants de haut niveau pour coordonner leur participation respective, et les représentants autochtones changeraient en fonction du projet ou de la région visée.

Même si les parties ont des intérêts qui diffèrent nettement à bien des égards, il existe un intérêt commun plus général qui peut les rapprocher. Le groupe de travail constituerait une tribune efficace dans laquelle le Canada pourra mobiliser les autres parties et coordonner leurs efforts en fonction de cet intérêt commun, en mettant en œuvre les recommandations que je formule dans les domaines suivants :

- Promouvoir un dialogue éclairé et fondé sur des principes au sujet du développement des ressources;
- Participer aux activités de planification régionale;
- Faciliter la gérance environnementale et les initiatives de mise en valeur des habitats;
- Préciser les stratégies de sécurité des pipelines et du transport maritime;
- Appuyer les efforts de collaboration régionaux et sectoriels entre collectivités autochtones;
- Encourager des modèles souples et innovateurs pour faciliter la participation des Autochtones au développement économique, y compris en matière de formation, d'emploi et d'occasions d'affaires;
- Le cas échéant, prendre des mesures de réconciliation dans des secteurs clés de compétence fédérale ou provinciale.

Les principes directeurs du groupe de travail sur l'énergie réunissant l'État et les Premières Nations que nous proposons au Canada de former sont exposés ci-après :

- Créer un processus permettant au Canada, à la Colombie-Britannique et aux collectivités autochtones de participer, de gouvernement à gouvernement, à des efforts visant la réconciliation et l'établissement de véritables relations dans le contexte des projets;
- Chercher des solutions fondées sur les intérêts relativement aux projets, en tenant compte de toutes les parties et en étant conscient des intérêts communs à court et à long terme;
- Élaborer des approches pour satisfaire aux exigences juridiques en matière de droits ancestraux et issus de traités;
- Établir un cadre qui permettra d'examiner, par un dialogue suivi et respectueux, les projets d'infrastructure énergétique et les intérêts et préoccupations connexes. Ce cadre définira :
 - Les résultats escomptés,
 - Les outils et approches possibles,
 - Les rôles et responsabilités des parties;
- Prévoir des ressources adéquates;
- Participer à des discussions ouvertes, transparentes et sans préjugés;
- Recueillir l'information pertinente et la transmettre en temps opportun au Canada, à la Colombie-Britannique et aux collectivités autochtones;
- Cerner les intérêts locaux, régionaux et nationaux qui peuvent être satisfaits au moyen d'initiatives de développement économie et social et de gestion de l'environnement;
- Reconnaître et respecter les relations de gouvernement à gouvernement et les responsabilités de chacun;
- Explorer les diverses possibilités qui faciliteraient la participation des Autochtones au développement énergétique.

Le Canada et le gouvernement de l'Alberta devraient envisager cette approche ainsi que d'autres démarches de collaboration.

Recommandation

Le Canada, représenté par de hauts fonctionnaires devrait participer aux activités d'un groupe de travail comprenant des dirigeants autochtones de la Colombie-Britannique et des représentants de la Colombie-Britannique dans le but d'engager un dialogue ouvert et durable à propos des enjeux et des intérêts de chaque partie dans les dossiers énergétiques.

INITIATIVES FÉDÉRALES À L'INTERNE

Les groupes autochtones, l'industrie et les gouvernements provinciaux s'attendent à ce que le Canada utilise une approche coordonnée pour se pencher sur leurs intérêts respectifs variés et parfois opposés.

Le Canada a calmé cette préoccupation de l'industrie en créant le Bureau de gestion des grands projets, mais il n'a pas encore trouvé une approche efficace qui lui permettra de protéger aussi les intérêts des Autochtones. Bien que le Canada ait déjà mis en œuvre des initiatives axées sur les enjeux propres à l'exploitation des ressources (p. ex. le Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes de Transports Canada, le Groupe de travail sur le GNL avec la Colombie-Britannique et l'engagement des ministres et des sous-ministres auprès des collectivités autochtones de la Colombie-Britannique), cette approche n'a pas encore permis d'englober toute la gamme des questions autochtones liées à ces projets en Colombie-Britannique et en Alberta.

Le Canada doit donc coordonner ses activités de manière stratégique, à l'échelle tant politique que ministérielle, afin de traiter les intérêts des Autochtones en lien avec les projets d'importance nationale.

Il y a là une occasion d'adopter une approche pangouvernementale axée sur les régions et qui s'appuie sur les liens que les fonctionnaires fédéraux locaux ont tissés avec les groupes autochtones.

Il serait utile, à mon avis, que des fonctionnaires fédéraux entreprennent une formation axée sur la sensibilité culturelle pour favoriser des relations plus efficaces avec les collectivités autochtones. L'industrie a implanté une telle formation qui favorise une plus grande sensibilité et une meilleure compréhension de la culture des Autochtones, ainsi que de leurs pratiques et protocoles.

Recommandations

Le Canada devrait confier à un ou à plusieurs hauts fonctionnaires le mandat de mettre en œuvre sa vision globale, d'assumer la direction et la responsabilité de l'engagement du gouvernement fédéral auprès des gouvernements provinciaux, des groupes autochtones et de l'industrie et de rendre compte des résultats.

Pour faire fond sur le modèle qu'il a mis au point avec le Bureau de gestion des grands projets, le Canada devrait assurer la présence constante de hauts fonctionnaires sur place en Colombie-Britannique afin de coordonner les efforts d'engagement du gouvernement fédéral auprès des collectivités autochtones, des gouvernements provinciaux et de l'industrie dans les principaux dossiers liés à l'exploitation des infrastructures énergétiques.

Le Canada devrait accroître sa capacité interne à collaborer avec les groupes autochtones et les particuliers en veillant à ce que les fonctionnaires fédéraux à tous les niveaux suivent une formation en sensibilisation culturelle.



RÉSUMÉ

Le Canada et les collectivités autochtones se trouvent à un point décisif de leur relation. L'exploitation de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest donne l'occasion d'établir des relations et de créer des partenariats.

Le Canada et les Autochtones canadiens souhaitent vivement mieux collaborer afin de satisfaire leurs intérêts respectifs, et ils en ont véritablement l'occasion. Pour atteindre cet objectif, il y a trois composantes intégrantes, soit établir la confiance, favoriser l'inclusion et faire avancer la réconciliation. Cela nécessitera des mesures pratiques et des gestes concrets.

Même si ce rapport est remis au gouvernement du Canada, j'espère que les parties intéressées le considéreront comme une évaluation objective du climat actuel. En outre, j'espère que les recommandations proposées serviront de point de départ positif.

ANNEXE A — MANDAT

MON MANDAT CONSISTE À :

- communiquer directement avec les communautés autochtones, les intervenants de l'industrie ainsi que les autorités gouvernementales provinciales et locales afin de mieux comprendre les enjeux et les possibilités liés au développement de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest, notamment les facteurs qui pourraient toucher les intérêts des Autochtones à l'égard de ce développement,
- transmettre aux communautés autochtones l'information sur les mesures fédérales concernant la sécurité des pipelines et la sécurité maritime, notamment l'examen du Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes, cerner les facteurs et proposer des solutions pour faciliter la participation des Autochtones aux nouvelles actions proposées pour assurer des mesures de sécurité de calibre mondial en matière d'activités maritimes et de pipelines,
- cerner les facteurs ayant une incidence sur la participation des Autochtones à l'égard des possibilités d'emplois et des activités commerciales qui découlent du développement de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest et proposer des solutions afin d'aborder et de défendre les intérêts des Autochtones et d'aider leurs communautés à créer des emplois et des possibilités commerciales,
- cerner les facteurs ayant une incidence sur la participation des Autochtones à l'étude des questions environnementales et socioéconomiques liées au développement de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest, et proposer des solutions pour accroître cette participation.

ANNEXE B — PROJETS PROPOSÉS

État des projets d'infrastructure énergétique sur la côte Ouest¹

PROJETS PÉTROLIERS

OLÉODUC NORTHERN GATEWAY / ENBRIDGE NORTHERN GATEWAY

Enbridge propose de construire et d'exploiter un pipeline d'exportation de pétrole d'une capacité de 525 000 barils par jour, allant d'Edmonton (Alberta) à Kitimat (C.-B.) Le projet proposé comprend un oléoduc d'exportation d'une longueur de 1 170 km, un oléoduc d'importation de condensat et un terminal maritime. Les coûts d'investissement du projet devraient atteindre 6,5 milliards de dollars. On s'attend à ce que 3 000 travailleurs du bâtiment soient requis. En outre, le projet devrait fournir 1 150 emplois à long terme.

Intérêts autochtones : Le promoteur a mobilisé 70 groupes autochtones

Date de mise en service prévue : 2018

EXPANSION DE L'OLÉODUC TRANS MOUNTAIN / KINDER MORGAN

Kinder Morgan propose l'expansion du pipeline TransMountain, au coût de 5,4 milliards de dollars, ce qui permettrait de faire passer la capacité de 300 000 barils par jour (b/j) à 890 000 b/j de pétrole brut et de produits pétroliers, de l'Alberta à Burnaby (C.-B.) Environ 30 % du pipeline TransMountain existant a été doublé ou jumelé en 2008. L'expansion proposée permettrait de jumeler le reste du pipeline dans l'emprise existante, lorsque c'est possible, et d'ajouter un pipeline d'environ 981 km.

Intérêts autochtones : Cent trois groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : 2017

KITIMAT CLEAN REFINERY / KITIMAT CLEAN

Kitimat Clean propose de construire et d'exploiter une raffinerie de pétrole destiné à l'exportation, d'une capacité de 550 000 barils par jour, à environ 25 km au nord de Kitimat (C.-B.) Les produits raffinés seraient exportés depuis un terminal maritime situé dans le chenal marin de Douglas, près de Kitimat. Le projet exigerait un investissement d'environ 18 milliards de dollars. Une fois construite, cette raffinerie de pétrole serait la plus grande au Canada et dans l'Ouest de l'Amérique du Nord.

Intérêts autochtones : À déterminer

Date de mise en service prévue : À déterminer

PROJETS DE GAZ NATUREL / PRINCE RUPERT

TERMINAL DE GNL DE PACIFIC NORTHWEST / PROGRESS ENERGY CANADA / JAPAN PETROLEUM EXPLORATION

Progress Energy Canada (une filiale de Petronas) et Japan Petroleum Exploration (Japex) proposent de construire et d'exploiter une installation de liquéfaction de gaz naturel de 9 à 11 milliards de dollars sur l'île Lelu, dans le port de Prince Rupert. Le projet proposé compterait au départ deux trains de liquéfaction de 12 millions de tonnes par année, avec la possibilité d'ajouter un troisième train pour que la capacité atteigne jusqu'à 18 millions de tonnes par année. Ce projet donnerait des emplois à environ 3 500 personnes au plus fort de la

¹ Données fournies par les promoteurs de projet, par exemple dans des descriptions de projet ou des documents réglementaires.

construction, puis à 200 ou 300 personnes au stade de l'exploitation. Le gazoduc proposé à Prince Rupert acheminerait le gaz jusqu'au terminal.

Intérêts autochtones : Cinq groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Fin 2018

TERMINAL DE GNL À PRINCE RUPERT / BG ENERGY GROUP

BG Energy Group propose de construire et d'exploiter une installation de liquéfaction de gaz naturel de 11 à 16 milliards de dollars sur l'île Ridley, dans le port de Prince Rupert. Le projet proposé devrait compter, au départ, deux trains de liquéfaction de 14 millions de tonnes par année, avec la possibilité d'ajouter un troisième train qui porterait la capacité à 21 millions de tonnes. Le projet exigerait environ 9 000 années-personnes pour la construction des deux premiers trains et 3 500 années-personnes de plus pour le troisième train. Une fois tous les trains en place, l'installation fournirait des emplois à environ 250 personnes. Le projet de gazoduc Westcoast Connector acheminerait le gaz jusqu'au terminal.

Intérêts autochtones : Six groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Début 2020

GAZODUC WESTCOAST CONNECTOR / SPECTRA ET BG GROUP

Spectra Energy et BG Group proposent de construire et d'exploiter un gazoduc de 6 à 9 milliards de dollars reliant le nord-est de la Colombie-Britannique à l'installation de GNL dans le port de Prince Rupert (environ 900 km). Le projet proposé compterait un ou deux pipelines adjacents, d'un diamètre allant de 36 po à 48 po, dont la capacité atteindrait jusqu'à 4,2 milliards de pieds cubes par jour (Gpi³/j). Le projet proposé fournirait des emplois à environ 3 500 personnes au plus fort de la construction ainsi qu'à 200 à 300 personnes pendant la durée de vie de 30 ans du projet.

Intérêts autochtones : Une vingtaine de groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Fin 2018

PIPELINE DE TRANSPORT DE GAZ VERS PRINCE RUPERT / TRANSCANADA PIPELINES

TransCanada Pipelines propose de construire et d'exploiter un gazoduc de 5 milliards de dollars allant du nord-est de Hudson's Hope, en Colombie-Britannique, jusqu'à l'installation de GNL de Pacific Northwest à Prince Rupert (environ 750 km). Le projet proposé comprendra une conduite de 48 po, dont la capacité atteindrait jusqu'à 3,6 Gpi³/j. On s'attend à ce qu'au plus fort de la construction du pipeline, de 4 400 à 5 500 années-personnes soient nécessaires. Au stade de l'exploitation, de 30 à 40 personnes auront un emploi permanent.

Intérêts autochtones : Vingt-quatre groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Fin 2018

PROJETS DE GAZ NATUREL / KITIMAT

TERMINAL LNG CANADA / SHELL CANADA ET PARTENAIRES

Shell Canada et ses partenaires (Korea Gas, Mitsubishi et PetroChina) proposent de construire et d'exploiter un projet de liquéfaction de gaz naturel de 10 à 15 milliards de dollars près de Kitimat (C.-B.). Le projet proposé compterait au départ deux trains de liquéfaction de 12 millions de tonnes par année, avec la possibilité d'ajouter deux trains supplémentaires pour que la capacité atteigne jusqu'à 24 millions de tonnes. Ce projet donnerait des emplois à environ 5 500 personnes au plus fort de la construction, ainsi qu'à 200 à 400 personnes à la fin de la construction. Le pipeline Coastal GasLink proposé acheminerait le gaz jusqu'au terminal.

Intérêts autochtones : Neuf groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : 2019 (conception initiale)

TERMINAL DE GNL DE KITIMAT / CHEVRON ET APACHE

Chevron et Apache proposent de construire et d'exploiter une installation de liquéfaction de gaz naturel de 4,5 milliards de dollars près de Kitimat (C.-B.) Au départ, la capacité du projet proposé devrait atteindre 5 millions de tonnes par année. Il est possible qu'une expansion permette d'atteindre une capacité d'au moins 10 millions de tonnes par année. Le projet exigerait environ 700 personnes lors de la construction, et 50 personnes pour l'exploitation. Le pipeline Pacific Trails proposé acheminerait le gaz jusqu'au terminal.

Intérêts autochtones : Un groupe autochtone pourrait être touché

Date de mise en service prévue : 2017

TERMINAL DE GNL DU CHENAL DE DOUGLAS / BC LNG EXPORT CO-OP ET DOUGLAS CHANNEL ENERGY PARTNERSHIP

BC LNG Export Co-operative et Douglas Channel Energy Partnership proposent de construire et d'exploiter une installation de liquéfaction de gaz naturel par barge de 400 millions de dollars, près de Kitimat (C.-B.) La capacité initiale de l'installation proposée serait de 0,9 million de tonnes de gaz naturel par année, et la capacité totale atteindrait 1,8 million de tonnes par année.

Intérêts autochtones : Un groupe autochtone pourrait être touché

Date de mise en service prévue : Inconnue

PIPELINE COASTAL GASLINK / TRANSCANADA PIPELINES

TransCanada Pipelines propose de construire et d'exploiter un pipeline de 4 milliards de dollars pour acheminer du gaz naturel de la région à l'ouest de Dawson Creek (C.-B.), jusqu'au terminal LNG Canada à Kitimat (C.-B.) (environ 650 km). Au départ, la capacité d'acheminement de gaz naturel du projet serait d'environ 1,7 Gpi³/j. Cette capacité pourrait éventuellement atteindre environ 5,0 Gpi³/j. La construction du pipeline fournirait de 2 000 à 2 500 emplois directs. De 15 à 20 personnes seraient requises sur une base permanente pour son exploitation.

Intérêts autochtones : Dix-huit groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : 2018

PACIFIC TRAIL PIPELINES / APACHE ET CHEVRON

Apache et Chevron proposent de construire et d'exploiter un gazoduc de 1,3 milliard de dollars allant de Summit Lake (C.-B.) jusqu'à Kitimat (environ 470 km). Le projet comprendrait une conduite de 42 po dont la capacité atteindrait jusqu'à 1,4 Gpi³/j.

Intérêts autochtones : Quinze groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : 2018

AUTRES PROJETS PROPOSÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

PROJET DE DOUBLEMENT DE PACIFIC NORTHERN GAS / PACIFIC NORTHERN GAS

Pacific Northern Gas propose de mettre à niveau, au coût de 1,3 milliard de dollars, sa capacité de transport, en doublant son réseau de transport de gaz naturel existant entre Summit Lake (C.-B.) et Kitimat (C.-B.) (environ 525 km). Le pipeline transporterait environ 600 millions de pieds cubes par jour (Mpi³/j) et créerait de 1 800 à 2 400 années-personnes d'emplois directs pendant la phase de la construction.

Intérêts autochtones : Vingt-quatre groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Fin 2016

TERMINAL WOODFIBRE LNG / WOODFIBRE NATURAL GAS

Woodfibre Natural Gas Limited (WNLG) propose de créer et d'exploiter une installation de production, d'entreposage, de transport maritime et de transfert de GNL dans l'ancien site de l'usine de pâtes et papiers Woodfibre, à Squamish (C.-B.) La capacité du projet proposé devrait atteindre 2,1 millions de tonnes de GNL par année. Le projet créerait environ 600 années-personnes d'emplois directs durant la construction, et 2 500 années-personnes durant l'exploitation. Le gaz naturel serait acheminé jusqu'au site Woodfibre par l'actuel pipeline FortisBC, qui serait élargi.

Date de mise en service prévue : 2017

PROJET DE GNL WCC / EXXON / MOBIL / IMPERIAL OIL

Exxon/Mobil/Imperial Oil proposent de construire et d'exploiter une installation de liquéfaction de gaz naturel à Kitimat ou à Prince Rupert (C.-B.) La capacité d'exportation du projet atteindrait 30 millions de tonnes de GNL par année.

Date de mise en service prévue : 2021

TRITON LNG / ALTAGAS ET IDEMITSU KOSAN

Triton LNG LP, un partenariat paritaire entre l'entreprise canadienne AltaGas Ltd. et l'entreprise japonaise Idemitsu Kosan Co., Ltd., propose une unité flottante de liquéfaction, de stockage et de déchargement, avec deux trains de liquéfaction et une capacité de stockage. L'unité flottante aurait une capacité de production annuelle d'environ 2,3 millions de tonnes par année. Le site du projet n'a pas encore été sélectionné, mais des emplacements à proximité de Kitimat et de Prince Rupert sont envisagés. Le gaz naturel serait acheminé jusqu'au site par l'actuel gazoduc Pacific Northern, qui serait élargi.

Date de mise en service prévue : 2017

AURORA LNG / NEXEN ENERGY

Nexen Energy, une filiale à cent pour cent de CNOOC Limited, a conclu une entente exclusive avec le gouvernement de la Colombie-Britannique afin d'examiner la possibilité de construire une usine de GNL et un terminal d'exportation à Grassy Point, près de Prince Rupert (C.-B.).

DISCOVERY LNG / QUICKSILVER RESOURCES CANADA

Quicksilver Resources envisage de construire et d'exploiter des installations de liquéfaction, de stockage et de chargement de gaz naturel dans le secteur au nord de Campbell River, sur l'île de Vancouver (C.-B.)

Date de mise en service prévue : 2019 (phase I)

PROJET DE GAZODUC EAGLE MOUNTAIN WOODFIBRE / FORTISBC

FortisBC prévoit mettre à niveau, au coût de 350 millions de dollars, son gazoduc qui relie Coquitlam au site industriel de Woodfibre, près de Squamish. L'expansion comprend l'ajout d'un gazoduc d'un diamètre de 20 po et d'une longueur d'environ 52 km. On prévoit que la construction exigera de 500 à 650 années-personnes.

Intérêts autochtones : Quatre groupes autochtones pourraient être touchés

Date de mise en service prévue : Fin 2016

ANNEXE C – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Le Canada devrait continuer à encourager la tenue d'un dialogue fondé sur des principes avec les collectivités autochtones de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, pour discuter du développement des ressources. Il peut y parvenir en organisant, en conjonction avec les gouvernements provinciaux et locaux et l'industrie, des conférences, des ateliers et des forums communautaires, afin d'améliorer les connaissances concernant le secteur de l'énergie et les grands projets.

Dans les secteurs de compétence fédérale, le Canada devrait participer de manière collaborative à la planification régionale avec les gouvernements provinciaux, les collectivités autochtones, les gouvernements locaux et les autres intervenants, afin d'évaluer avec efficacité les effets cumulatifs et d'encourager le développement durable.

Le Canada devrait établir avec les groupes autochtones une initiative conjointe pour l'intendance environnementale et l'amélioration de l'habitat, afin d'aborder les préoccupations relatives aux effets cumulatifs des grands projets d'exploitation des ressources.

Le Canada devrait coordonner la participation d'intervenants clés, y compris les groupes autochtones, les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les scientifiques, et les convoquer, afin de faire avancer la sécurité des pipelines et du transport maritime, et les stratégies visant à atténuer les répercussions éventuelles des déversements d'hydrocarbures dans les milieux terrestre et marin.

Le Canada, en conjonction avec l'industrie et les gouvernements provinciaux, devrait appuyer :

- a. la participation des Autochtones à la gestion de la circulation maritime et à la planification de l'intervention en cas d'urgence;
- b. la formation et la coordination des collectivités autochtones en ce qui concerne la surveillance des milieux terrestre et marin et l'intervention en cas d'urgence, par l'entremise des organisations existantes s'il y a lieu, comme FNESS et WCMRC;
- c. l'acquisition de l'équipement et de l'infrastructure appropriés par les collectivités autochtones pour permettre la surveillance des milieux terrestre et marin et l'intervention en cas d'urgence,
- d. l'investissement dans les technologies pour le nettoyage des déversements de pétrole.

Le Canada doit veiller à ce que les plans de préparation et d'intervention en milieu marin soient mis à la disposition du public.

Les leaders autochtones devraient prendre part à la planification stratégique communautaire afin :

- a. de dresser des inventaires des compétences existantes et les besoins en formation de la collectivité;
- b. d'encourager les membres à tirer profit des possibilités de formation, d'études, d'emploi et d'affaires lorsqu'elles existent;
- c. de déterminer les possibilités de développement d'entreprises et de l'entrepreneuriat.

Le Canada devrait parrainer et coordonner la planification stratégique régionale avec les groupes autochtones, l'industrie, les gouvernements locaux et provinciaux, les établissements d'enseignement et les fournisseurs de formation, afin de veiller à ce que l'éducation, le perfectionnement des compétences et la formation professionnelle soient coordonnés, souples et ciblés de manière à répondre aux besoins des peuples autochtones et des employeurs dans les régions visées par les projets.

Le Canada devrait financer l'éducation, le perfectionnement des compétences préalable à l'emploi et l'acquisition de compétences d'une manière qui réponde aux besoins indiqués dans les plans stratégiques régionaux et qui tienne compte des échéances établies dans ceux-ci. En outre, le financement doit être suffisamment souple pour tenir compte des obstacles chroniques à l'emploi.

Le Canada devrait collaborer avec ses partenaires, afin d'accroître l'accès à l'emploi et aux services de conseils aux entreprises, le soutien communautaire et l'infrastructure de bureautique de manière à appuyer les peuples autochtones et à mettre en œuvre des plans stratégiques régionaux. Cela comprend l'établissement de liens directs et de mécanismes de reddition de comptes entre les fournisseurs de services régionaux et les collectivités autochtones avoisinantes pour soutenir leurs membres.

Le Canada, les collectivités autochtones et l'industrie devraient créer un forum pour partager leurs pratiques exemplaires en matière de formation, d'emploi et d'approvisionnement, afin d'améliorer les résultats de la formation et les taux d'emploi chez les Autochtones.

Le Canada devrait veiller à ce que les programmes fédéraux répondent aux besoins de capitaux et d'autres soutiens financiers pour les entreprises autochtones participant à des possibilités liées aux grands projets.

Le Canada devrait aider et appuyer les associations tribales et sectorielles à atteindre des objectifs précis dans des domaines comme l'aménagement des milieux terrestre et marin, le renforcement de la capacité, la littéracie en matière d'énergie, la planification stratégique, l'emploi et les possibilités d'affaires.

Le Canada devrait continuer à encourager l'industrie et les groupes autochtones à créer des modèles souples et novateurs pour faciliter la participation des Autochtones aux projets de développement économique.

Le Canada devrait prendre en considération l'accès aux capitaux lorsqu'un groupe ou un regroupement d'Autochtones présente une proposition afin d'acquiescer un intérêt économique dans un projet.

Dans le cadre des grands projets, le Canada devrait élaborer un cadre et un échéancier applicables à l'engagement de la Couronne avec les groupes autochtones. Ce cadre assurera une mise en œuvre cohérente de l'engagement dans tous les ministères et organismes fédéraux.

Le Canada devrait envisager un engagement précoce afin d'aborder les intérêts pertinents des Autochtones qui seraient laissés de côté dans un processus réglementaire.

Le Canada devrait définir et articuler clairement sa vision des rôles et des responsabilités respectifs de la Couronne et de l'industrie relativement à l'obligation de consulter.

Dans le cadre des grands projets, le Canada devrait conseiller et guider le promoteur de projet lorsque le Canada détermine que le promoteur ne s'acquitte pas efficacement des aspects de procédure liés à l'obligation.

Le Canada devrait mener ou appuyer des consultations en plus des processus réglementaires, au besoin, afin d'aborder des enjeux et d'en faciliter le règlement dans des circonstances exceptionnelles, y compris lorsque :

- a. des conflits territoriaux autochtones sont ingérables;
- b. malgré des efforts raisonnables, l'industrie n'arrive pas à répondre aux attentes des Autochtones en lien avec une question de compétence fédérale;
- c. pour toute autre raison stratégique, le Canada détermine qu'il est nécessaire de s'engager avec un groupe autochtone particulier.

Le Canada devrait prendre des mesures afin de négocier des accords non visés par des traités, de gouvernement à gouvernement, tels que des protocoles de consultation, des mesures liées aux traités et des accords de réconciliation avec les groupes autochtones, de façon autonome ou en collaboration avec la Colombie-Britannique.

Le Canada devrait engager des négociations pour faire avancer les mesures en matière de réconciliation dans les domaines de compétence fédérale en réponse aux propositions de la Coastal First Nations et de la Nation haïda.

Le Canada devrait encourager et appuyer les initiatives autochtones susceptibles de régler les conflits en matière de partage du territoire, y compris les processus entre les groupes autochtones et les propositions plus globales des organisations autochtones.

Dans les secteurs touchés par les grands projets, lorsque des revendications chevauchantes créent des conflits, le Canada devrait évaluer la validité des revendications (en concertation avec les gouvernements provinciaux, le cas échéant) afin de prodiguer des conseils sur le niveau de consultation requis et la répartition des avantages.

Le Canada devrait établir des lignes directrices et un cadre politique fédéraux afin d'aborder les conflits de partage des territoires dans le contexte de l'exploitation de grands projets de manière uniforme dans tous les ministères et organismes fédéraux.

Le Canada, représenté par de hauts fonctionnaires devrait participer aux activités d'un groupe de travail comprenant des dirigeants autochtones de la Colombie-Britannique et des représentants de la Colombie-Britannique dans le but d'engager un dialogue ouvert et durable à propos des enjeux et des intérêts de chaque partie dans les dossiers énergétiques.

Le Canada devrait confier à un ou à plusieurs hauts fonctionnaires le mandat de mettre en œuvre sa vision globale, d'assumer la direction et la responsabilité de l'engagement du gouvernement fédéral auprès des gouvernements provinciaux, des groupes autochtones et de l'industrie et de rendre compte des résultats.

Pour faire fond sur le modèle qu'il a mis au point avec le Bureau de gestion des grands projets, le Canada devrait assurer la présence constante de hauts fonctionnaires sur place en Colombie-Britannique afin de coordonner les efforts d'engagement du gouvernement fédéral auprès des collectivités autochtones, des gouvernements provinciaux et de l'industrie dans les principaux dossiers liés à l'exploitation des infrastructures énergétiques.

Le Canada devrait accroître sa capacité interne à collaborer avec les groupes autochtones et les particuliers en veillant à ce que les fonctionnaires fédéraux à tous les niveaux suivent une formation en sensibilisation culturelle.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma gratitude aux nombreuses collectivités autochtones que j'ai visitées en Alberta et en Colombie-Britannique. Les membres de ces collectivités m'ont toujours très bien accueilli, et ils ont généreusement donné de leur temps.

En outre, je suis reconnaissant aux représentants des gouvernements et de l'industrie de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui m'ont donné des conseils constructifs et fournis de l'aide.

Je tiens également à souligner la contribution et le soutien de Ressources naturelles Canada, du Secrétariat de l'infrastructure énergétique de la côte Ouest, et d'Amanda Roelofsen, Ruby Porter, Ben Clermont et Brian Martin.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions du gouvernement du Canada.

ISBN 978-0-660-21540-2
N° de cat. M4-109/2013F-PDF (Online)

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Ressources naturelles, 2013.

Ce matériel peut être reproduit à des fins non commerciales à condition que la source soit mentionnée.

