



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère



**LES CAHIERS
DE RECHERCHE**



NOVEMBRE 2018

LES PREMIERS ENTREPRENEURS

**LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES
ET LES PREMIÈRES NATIONS**

Par Germain Belzile, avec la collaboration d'Alexandre Moreau



910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec)
H3C 2H8, Canada

Téléphone : 514-273-0969
Télécopieur : 514-273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Les membres et donateurs de l'IEDM appuient l'ensemble de son programme de recherche. Parmi ses membres et donateurs figurent des compagnies et associations actives dans le domaine de l'énergie, dont la contribution financière correspond à environ 5 % du budget total de l'IEDM. Ces entreprises n'ont eu aucun droit de regard sur le texte final de ce Cahier de recherche, ni aucun contrôle sur sa diffusion publique.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Crédits photos couverture : Robin Rowland (La Presse canadienne), AltaGas et Goldcorp.

©2018 Institut économique de Montréal
ISBN 978-2-922687-84-2

Dépôt légal : 4^e trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Germain Belzile
avec la collaboration
d'Alexandre Moreau

Les premiers entrepreneurs

Le développement des ressources naturelles et les Premières Nations

Institut économique de Montréal

•
Novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 – LES RESSOURCES NATURELLES COMME LEVIER ÉCONOMIQUE.....	9
CHAPITRE 2 – LE PÉTROLE ET LE GAZ : DE FORTES RETOMBÉES ET DES OCCASIONS MANQUÉES	21
CONCLUSION	31
REMERCIEMENTS.....	33
ENTRETIEN AVEC ELLIS ROSS	37
À PROPOS DE L'AUTEUR	41

POINTS SAILLANTS

Les médias véhiculent souvent l'impression que les Premières Nations ne voudraient vivre que d'activités traditionnelles et ne seraient pas intéressées au développement de leur communauté. Cependant, tout comme certaines sont opposées à l'exploitation minière et forestière et à la construction d'infrastructures énergétiques, d'autres y sont favorables et veulent profiter de la richesse et des emplois qui en découlent. Ce cahier s'intéresse à des cas où des Premières Nations ont décidé de s'impliquer dans le développement des ressources présentes sur leur territoire, et aux bénéfices qu'elles en ont retiré.

Chapitre 1 – Les ressources naturelles comme levier économique

- Au Canada, les Premières Nations établies loin des grandes villes sont généralement situées dans des régions riches en ressources naturelles et à grand potentiel de développement économique, qu'il s'agisse de la forêt, des mines, de l'hydroélectricité ou des pêches.
- Bien qu'il n'existe pas de consensus chez les Premières Nations quant à l'exploitation des ressources naturelles, elles auraient perçu 321 millions \$ en revenus provenant de ces ressources en 2015-2016.
- Les barrages hydroélectriques sont souvent situés sur des territoires autochtones ou en bordure de ceux-ci; l'appui des Premières Nations concernées est donc une préoccupation pour la plupart des producteurs d'hydroélectricité.
- La nation Tahltan, désireuse de prendre part au développement de son territoire et d'en bénéficier, a créé la Tahltan Nation Development Corporation en 1985, que son président a décrit comme « un cas de réussite remarquable ».
- Au Canada, 80 % des communautés autochtones résident sur des territoires forestiers. Il n'est donc pas surprenant qu'elles soient impliquées dans l'exploitation forestière, d'autant plus que les salaires y sont relativement intéressants.
- L'Association nationale de foresterie autochtone estime que de 1200 à 1400 entreprises autochtones sont actives dans l'industrie forestière.
- Les revenus de la nation Lax Kw'alaams issus de l'exploitation forestière dépassent les 22 millions \$

par année, soit plus du tiers de ses revenus totaux, excédant largement le montant des transferts gouvernementaux fédéraux.

- Pour plusieurs petites communautés côtières au Canada, la production aquacole est une importante source de revenus ainsi qu'une industrie offrant de bons salaires, considérant les niveaux de revenu dans les régions éloignées.
- Aquaculture Canada recense une cinquantaine de groupes autochtones actifs dans ce secteur, dont les Kitsoo/Xai'Xais de la Colombie-Britannique et les Waycobah de Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse.
- Le secteur minier est l'un dans lequel les Premières Nations sont les plus actives, avec 455 ententes signées dans ce secteur entre 2000 et 2017, qui comportent fréquemment des clauses d'embauches prioritaires et de sous-traitance pour leurs membres.
- En 2016, les membres des Premières Nations travaillant dans le secteur des mines ont déclaré un revenu médian deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des travailleurs de leurs communautés, et presque deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des non-autochtones.

Chapitre 2 – Le pétrole et le gaz : de fortes retombées et des occasions manquées

- Le Canada est l'un des cinq plus importants pays tant pour la production que l'exportation de pétrole et de gaz naturel, soutenant des centaines de milliers d'emplois directs et indirects à travers le pays.
- En termes d'activité économique, l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel représentait 113 milliards \$ en 2017, ou 6,5 % du PIB du pays, auquel s'ajoutaient près de 20 milliards \$ en activité économique indirecte.
- Pour l'année financière 2016-2017, du gaz naturel a été produit sur 51 réserves appartenant à 39 Premières Nations, et on a extrait du pétrole sur 35 réserves appartenant à 25 Premières Nations.
- L'extraction du pétrole brut et du gaz naturel employait directement un peu plus de 2000 travailleurs issus des Premières Nations à travers le pays en 2015, ainsi qu'environ 4000 travailleurs impliqués dans les activités de soutien.

- Tandis que les membres des Premières Nations occupant un emploi gagnaient en moyenne 51 500 \$ en 2016, avant impôts, le salaire moyen s'élevait à près de 150 000 \$ pour ceux travaillant à l'extraction de pétrole et de gaz, et à plus de 200 000 \$ pour ceux œuvrant sur un gazoduc.
- La nation Fort McKay, qui compte un peu moins de 900 membres, a présenté des revenus de 60 millions \$ au cours des dernières années, atteignant un sommet de 80 millions \$ pour l'exercice financier 2017-2018.
- Le partenariat substantiel négocié dans le cadre de Northern Gateway aurait pu être un autre exemple inspirant d'implication autochtone dans un projet pétrolier. En novembre 2016, le gouvernement fédéral cependant a mis un terme au projet en choisissant de ne pas poursuivre les consultations.
- L'avenir du projet Trans Mountain est incertain en raison de la décision de la Cour d'appel fédérale, qui a jugé que l'évaluation par l'Office national de l'énergie était déficiente et qu'Ottawa n'avait pas suffisamment consulté la population autochtone avant de donner son aval.
- L'incertitude entourant le processus réglementaire et sa politisation ont eu raison de plusieurs projets pétroliers ou gaziers ces dernières années, la valeur desquels dépasse les 100 milliards \$ depuis 2015.
- Une étude a estimé qu'en 2018 seulement, la capacité insuffisante des pipelines canadiens privera les entreprises du secteur de l'énergie de près de 16 milliards \$ en revenus, en raison du manque d'accès aux marchés internationaux.

INTRODUCTION

Un bref portrait

D'un point de vue social, les membres des Premières Nations font face à des défis importants, dont une croissance démographique très rapide et une plus forte prévalence de l'alcoolisme, de la dépendance aux drogues et de la violence familiale que dans les autres segments de la population. Leur espérance de vie à la naissance est de trois à quinze ans moindre que celle des autres Canadiennes et Canadiens¹. Ils ont aussi un moins bon accès aux soins de santé² et présentent des retards considérables avec le reste de la population canadienne en matière d'éducation.

Le taux de chômage de ces communautés est plus du double de celui de la population non autochtone. Leur revenu médian après impôts est inférieur de 30 % à celui des autres Canadiens. De plus, la proportion de personnes à faible revenu est deux fois plus élevée chez les Premières Nations³.

Inévitablement, la dépendance financière vis-à-vis les gouvernements est importante. En 2012-2013, le tiers de la population des Premières Nations résidant sur les réserves a bénéficié du programme d'aide au revenu fédéral, alors que seulement 5 % de la population canadienne reçoit une forme similaire de prestation gouvernementale⁴.

À l'évidence, la situation des citoyens des Premières Nations peut et doit être améliorée.

Que faire?

L'assistance gouvernementale n'est pas une voie de sortie durable de la pauvreté; c'est l'accès à des emplois de qualité qui doit être encouragé afin que les Premières Nations participent à l'économie de leurs communautés ainsi qu'à celle du pays.

Le territoire des Premières Nations recèle souvent des quantités importantes de ressources naturelles. Les exploiter davantage favoriserait la création de richesse et viendrait pallier les problèmes de pauvreté.

Qu'il s'agisse de développement hydroélectrique, minier, forestier, gazier ou pétrolier, les régions qui entourent les communautés autochtones présentent des opportunités économiques considérables, notamment en termes d'emplois⁵. Plusieurs Premières Nations possèdent ou revendiquent des titres ancestraux sur les territoires sur lesquels se trouvent de telles ressources; les implications légales découlant de ces titres offrent aux Premières Nations la possibilité de signer des ententes avec des entreprises et les gouvernements afin d'en tirer profit.

Mais de telles ententes sont-elles envisageables, et les membres des Premières Nations veulent-ils de ce développement des ressources sur les terres qu'ils revendiquent?

Une autre vision des Premières Nations

Les médias véhiculent souvent l'impression que les Premières Nations, et les autochtones en général, sont des êtres profondément différents des autres Canadiens. Ils ne voudraient vivre que d'activités traditionnelles et ne seraient pas intéressés au développement de leur communauté. C'est une caricature de la réalité.

Tout comme certaines Premières Nations sont opposées à l'exploitation minière et forestière et à la construction d'infrastructures énergétiques, d'autres y sont favorables et veulent profiter de la richesse et des emplois qui en découlent. Ce clivage n'est pas différent de celui que l'on retrouve dans les villes et villages non autochtones du Canada, où il n'y a pas de vision de l'avenir qui fait l'unanimité.

Il existe en fait de nombreux exemples de communautés autochtones qui ont pris un virage important en faveur du développement économique, avec tout ce que cela apporte : emplois, revenus, baisse de la dépendance économique, et bien plus. L'éloignement de plusieurs Premières Nations des grands centres urbains, le niveau d'instruction souvent faible de plusieurs de leurs membres et l'abondance de ressources sur leurs terri-

1. Statistique Canada, Life expectancy, Chart 13: Projected life expectancy at birth by sex, by Aboriginal identity, 30 novembre 2015.

2. Social Determinants of Health, *Access to Health Services as a Social Determinant of First Nations, Inuit and Métis Health*, 2011, p. 1.

3. Statistique Canada, Recensement 2016, Tableaux 98-400-X2016287, 98-400-X2016171 et 98-400-X2016173, 2016.

4. Les membres des Premières Nations résidant sur les réserves reçoivent des prestations du gouvernement fédéral, tandis que ceux résidant à l'extérieur des réserves en reçoivent de leur province respective. Affaires autochtones et du Nord Canada, Programme d'aide au revenu dans les réserves, Aide au revenu : Principaux Faits, 7 novembre 2014.

5. Douglas Eyford, *Établir des relations, créer des partenariats*, 29 novembre 2013, p. 23.

toires en ont amené plusieurs à considérer l'exploitation des ressources comme moteur de leur développement.

Les objectifs de notre recherche

Ce cahier ne vise pas à présenter le pour et le contre du développement des ressources naturelles, que celui-ci se fasse par ou en collaboration avec les Premières Nations. Le « contre » occupe régulièrement l'actualité. Notre recherche s'est plutôt intéressée à des cas concrets où des Premières Nations ont décidé de s'impliquer dans le développement des ressources présentes sur leur territoire, et aux bénéfices qu'elles en ont retiré. Cette étude, bien qu'elle ne soit pas exhaustive, aide à montrer l'impact qu'ont déjà eu de tels projets, et comment ils ont le potentiel de modifier profondément les relations entre les Premières Nations, les entreprises et les non-autochtones. Comment, surtout, ils permettent d'entrevoir un avenir meilleur pour les autochtones canadiens.

Il fait tout cela en donnant une voix aux acteurs autochtones de ces changements profonds, changements qui n'en sont sans doute qu'à leurs débuts. Six leaders de Premières Nations impliqués dans des projets de développement ont accepté d'être interviewés aux fins de ce cahier. Des extraits de ces discussions en émaillent les pages. L'une d'elles est présentée en entier en annexe.

L'impression que l'on retire de cette recherche est très éloignée de la vision pessimiste, voire misérabiliste, qui est souvent associée aux communautés des Premières Nations. On peut y voir des leaders autochtones attachés à leurs traditions, mais aussi tournés résolument vers l'avenir; des gens qui tiennent à préserver leur environnement mais aussi à ne plus dépendre des largesses des gouvernements, qui veulent mettre un repas sur la table de leur famille et voir leurs enfants bénéficier de meilleures opportunités.

Cela n'a rien de bien étonnant si l'on considère que les Premières Nations furent les « premiers entrepreneurs », comme le rappelle en ces pages l'un de leurs représentants. En somme, cette publication présente une partie de la réalité des Premières Nations qui est souvent tellement occultée que la plupart des gens ne soupçonnent même pas son existence.

Une Première Nation est un groupe qui possède un statut légal au Canada, lié à son occupation ancestrale du territoire avant l'arrivée des Européens. Les personnes s'identifiant à l'un de ces groupes ou en faisant partie sont reconnues comme étant « membres des Premières Nations ». De plus, les Premières Nations ne sont pas le seul groupe autochtone au Canada; l'ensemble autochtone comprend aussi les Métis et les Inuits.

On ne doit pas confondre l'un ou l'autre de ces groupes avec la définition légale d'« Indien », qui s'applique aux individus inscrits au sens de la *Loi sur les Indiens*. Tous les Indiens sont membres des Premières Nations, mais tous les membres des Premières Nations ne sont pas nécessairement des Indiens. Aux fins du présent cahier, nous nous concentrons sur les Premières Nations, le groupe le plus peuplé parmi les autochtones.



L'entente permettant l'exploitation de la mine Éléonore, située dans la région de la baie James, a reçu un appui unanime du conseil des cris de Wemindji, du Grand Conseil des Cris et de l'administration régionale crie. La mine emploie aujourd'hui 225 membres des Premières Nations. PHOTO COURTOISIE GOLDCORP

CHAPITRE 1

Les ressources naturelles comme levier économique

La situation géographique des Premières Nations pose un défi considérable à leur développement économique⁶. La survie et la viabilité économique des communautés éloignées des grands centres dépendent souvent d'industries spécialisées installées en région, qui soutiennent l'économie locale⁷. Ces industries créent des emplois bien rémunérés et injectent du capital au sein des communautés. Un cycle de développement économique est donc enclenché : des entreprises de sous-traitance et de services sont créées afin de soutenir l'industrie locale, ce qui rapproche les communa-

tés des marchés et leur permet ensuite de se développer davantage.

Au Canada, les Premières Nations établies loin des grandes villes sont en revanche généralement situées dans des régions riches en ressources naturelles et à grand potentiel de développement économique. Qu'il s'agisse de la forêt, des mines, de l'hydroélectricité ou des pêches, l'exploitation des ressources présente des opportunités d'emploi tangibles, comme le souligne Stephen Buffalo, PDG du Indian Resource Council : « S'il y a moyen pour la communauté de faire de l'argent, on doit aller de l'avant. Il nous faut utiliser les ressources environnantes »⁸. En somme, l'exploitation des ressources naturelles peut offrir une porte de sortie économique à la dépendance gouvernementale.

6. Le Conference Board du Canada, *Barriers to Aboriginal entrepreneurship and options to overcome them*, document préparé pour l'Association nationale des sociétés autochtones de financement et la Banque de développement du Canada, 14 février 2017, p. 23.

7. Keith Story et Heather Hall, « Dependence at a Distance: Labour Mobility and the Evolution of the Single Industry Town », *Le Géographe canadien*, vol. 62, no 2, décembre 2017, p. 225-237.

8. Stephen Buffalo, entrevue réalisée par l'IEDM, 11 mai 2018.

321 millions \$

Revenus provenant des ressources naturelles perçus par les Premières Nations

Plusieurs Premières Nations sont déjà actives dans les ressources naturelles. D'autres bénéficient de manière indirecte des retombées du secteur par l'intermédiaire d'entreprises connexes, par exemple dans le transport, la transformation et le soutien logistique, pour donner quelques exemples. L'étendue de l'implication des membres des Premières Nations dans le secteur des ressources naturelles est donc largement supérieure à ce que laisse entrevoir le seul nombre d'emplois directs, d'autant plus que ces entreprises connexes sont bien souvent des entreprises autochtones créées afin de répondre à une demande accrue de services.

Puisque le développement des ressources naturelles doit se faire avec le consentement des Premières Nations, celles-ci sont actives dans l'évaluation des projets. Plusieurs associations issues des Premières Nations les accompagnent dans le processus en leur fournissant les outils nécessaires⁹. Les entreprises oeuvrant dans les ressources naturelles offrent parfois elles aussi des fonds pour que les Premières Nations fassent leurs propres évaluations de projet.

S'il y a moyen pour la communauté de faire de l'argent, on doit aller de l'avant. Il nous faut utiliser les ressources environnantes.

— Stephen Buffalo, président et CEO du Indian Resource Council

Cela témoigne d'un changement dans les mentalités, selon Jean-Pierre (JP) Gladu, membre de la nation Sand Point et PDG du Canadian Council for Aboriginal Business (CCAB) : « Les entreprises sont définitivement en train de modifier leur façon de travailler avec les communautés autochtones, quoique cela se fait presque seulement dans le secteur des ressources naturelles »¹⁰.

Ce changement d'attitude passe principalement par des ententes de partage des bénéfices négociées directement entre les Premières Nations et des entreprises non autochtones. Quoique ces ententes varient, elles présentent souvent une trame narrative similaire, c'est-à-dire des garanties d'emplois prioritaires pour les membres des communautés, un partage des revenus, des investissements pour le développement économique ainsi que la mise en place de programmes de formation de la main-d'œuvre. Les Premières Nations se trouvent ainsi à négocier des ententes qui profitent à leur communauté, en plus de créer elles-mêmes des entreprises d'exploitation ou de soutien au secteur des ressources naturelles.

Selon certaines estimations, les Premières Nations ont perçu 321 millions \$ en revenus provenant des ressources naturelles en 2015-2016¹¹. Pour celles qui sont actives dans ce secteur, il s'agit de sommes considérables, qui ont le potentiel de favoriser leur émancipation économique. Bien qu'il n'existe pas de consensus chez les Premières Nations quant à l'exploitation des ressources naturelles, et même si certaines d'entre elles s'opposent toujours à de telles activités sur leur territoire, plusieurs y sont ouvertes et y prennent même part activement.

Les Premières Nations et l'hydroélectricité

L'eau est une des ressources les plus abondantes au Canada, et son potentiel énergétique est considérable; près de 60 % de l'électricité produite au pays est issue de la filière hydraulique¹². Comme c'est le cas pour les mines, les barrages hydroélectriques sont souvent situés sur des territoires autochtones ou en bordure de ceux-ci. L'appui des Premières Nations concernées est une préoccupation pour la plupart des producteurs d'hydroélectricité, puisque cet appui permet de favoriser l'adhésion aux projets¹³.

Celle-ci s'obtient plus facilement lorsque les Premières Nations sont impliquées dans les projets dès leur conception. Il n'existe pas de formule toute faite garantissant qu'un projet soit accepté; chaque nation

11. Il n'existe pas de cadre financier uniforme chez les Premières Nations, ce qui rend l'estimation des revenus issus des ressources naturelle assez imprécise. Voir Tom Flanagan et Taylor Jackson, *Bending the Curve: Recent Developments in Government Spending on First Nations*, Institut Fraser, 2017, p.12.

12. Ressources naturelles Canada, Faits sur l'électricité, 12 septembre 2018.

13. Association Canadienne de l'hydroélectricité, « Visions d'avenir: Hydroélectricité et relations avec les autochtones du Canada », 2018.

9. *Ibid.*

10. JP Gladu, entrevue réalisée par l'IEDM, 4 mai 2018.

fait face à des problèmes et préoccupations différentes, envers lesquelles les producteurs d'électricité doivent être attentifs s'ils veulent que leur projet voit le jour. Les nombreux partenariats ayant porté fruit dans différents secteurs en témoignent, dont celui conclu par la nation Tahltan.

L'esprit entrepreneurial des Tahltan

Le territoire de la nation Tahltan, situé dans le nord de la Colombie-Britannique, déborde de ressources naturelles et est parcouru par de nombreuses rivières, ce qui a attiré dans la région des investisseurs potentiels. Tahltan, désireuse de prendre part au développement de son territoire et d'en bénéficier, a créé la Tahltan Nation Development Corporation (TNDC) en 1985¹⁴.

L'entreprise offre différents services dans le secteur des ressources naturelles, dont la location d'équipement ou de la consultation dans le secteur hydroélectrique. Trente ans après sa création, TNDC emploie 30 personnes de façon permanente et des centaines de travailleurs saisonniers¹⁵. Ces emplois sont aujourd'hui au centre de l'activité économique de cette communauté d'un peu moins de 2000 âmes¹⁶.

Afin de profiter pleinement du potentiel hydroélectrique de son territoire, la nation Tahltan a également conclu des ententes externes, notamment dans l'imposant projet de Forrest Kerr, qui l'implique sur plusieurs fronts. Dans ce dernier cas, la société AltaGas¹⁷ a consenti aux clauses habituelles de partage des revenus, d'allocation de contrats aux entreprises de la nation, d'embauche de main-d'œuvre, mais aussi à une prise de participation dans le projet¹⁸.

La Tahltan Nation Development Corporation assure désormais la gestion des camps de travailleurs, la construction de routes et de ponts et le fonctionnement de machinerie lourde sur le site de Forrest Kerr¹⁹. De plus, puisque le projet est localisé sur les territoires ancestraux de la nation, le gouvernement de la province partage les revenus provenant de l'utilisation des terres

et des cours d'eau avec Tahltan, ce qui représente une somme annuelle de 2,5 millions \$²⁰.



La centrale hydroélectrique de Forrest Kerr, en Colombie-Britannique, a vu le jour grâce à une entente entre la société AltaGas et la nation Tahltan. PHOTO COURTOISIE ALTAGAS



Chad Day (2^e à partir de la droite), président du conseil central de la nation Tahltan, lors de l'ouverture officielle de la centrale hydroélectrique de Forrest Kerr. Il est entouré, de gauche à droite, par John Rustad, ministre des Relations avec les autochtones et de la Réconciliation, David Cornhill, président du conseil et PDG de AltaGas, et Bill Bennett, ministre de l'Énergie et des Mines. PHOTO COURTOISIE ALTAGAS

14. Tahltan Nation Development Corporation, Tahltan Nation Development Corporation Reaches 30 Year Milestone, Communiqué de presse, 30 juin 2015.

15. *Idem*.

16. De ce total, environ 300 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Peuples et collectivités autochtones, Profils des Premières nations, Tahltan.

17. L'entente fut conclue avec Coast Mountain Hydro, mais le projet fut racheté par AltaGas en 2008.

18. Tahltan Nation Development Corporation, Projects and Contracts, 2014.

19. *Idem*.

20. Indigenous Business and Investment Council, Tahltan Nation, 30 mai 2018.

Quoique le contenu précis de l'entente de Forrest Kerr, comme d'autres signées entre AltaGas et Tahltan, soit confidentiel, on sait aussi que la société a mis en place des programmes de bourses d'études. Par exemple, la bourse McLymont Creek offre 20 000 \$ par année à un ou plusieurs membres de la nation afin de les aider à poursuivre leurs études postsecondaires²¹.

Nous étions les premiers entrepreneurs; on ne fait qu'embrasser cet esprit entrepreneurial dans un contexte moderne.

— JP Gladu, président du Canadian Council for Aboriginal Business

Tahltan s'est aussi entendue avec BC Hydro, la société d'État de la province, qui est propriétaire des lignes de transmission traversant son territoire. À l'exception de la prise de participation, l'entente prévoit des avantages similaires à ceux offerts par AltaGas²².

Lors du 30^e anniversaire de la Tahltan Nation Development Corporation, son président Calvin Carlick a fait le bilan d'« un cas de réussite remarquable – une entreprise autochtone qui est à la fois solide, progressiste et viable financièrement, et qui bénéficie du développement des ressources, travaillant en partenariat avec l'industrie et créant la prospérité financière pour notre nation, tout en continuant à revendiquer nos titres et nos droits ».²³

Les « premiers entrepreneurs » de la forêt

Au Canada, 80 % des communautés autochtones résident sur des territoires forestiers²⁴. Il n'est donc pas surprenant de voir plusieurs Premières Nations impliquées dans l'exploitation forestière, d'autant plus que les salaires y sont relativement intéressants : le revenu médian pour les membres des Premières Nations gagnant leur vie grâce à la forêt est environ 15 % plus élevé que pour l'ensemble des secteurs économiques²⁵. L'Association nationale de foresterie autochtone estime de son côté que de 1200 à 1400 entreprises autochtones

sont actives dans cette industrie²⁶. Cela reflète l'âme entrepreneuriale qu'ont toujours eue les autochtones, selon JP Gladu, du CCAB : « Nous étions les premiers entrepreneurs; on ne fait qu'embrasser cet esprit entrepreneurial dans un contexte moderne »²⁷.

Les Premières Nations sont présentes dans l'industrie forestière de différentes façons. Dans sa forme la plus simple, des entreprises autochtones réalisent des contrats pour des entreprises du secteur. Les Premières Nations qui veulent s'impliquer davantage dans la gestion des forêts et des activités qui en découlent choisissent plutôt de s'associer à des entreprises non autochtones. Comme dans le cas du secteur minier, de telles ententes favorisent les travailleurs des Premières Nations et le partage avec celles-ci des revenus provenant de l'exploitation de la forêt.²⁸ Parfois, enfin, les Premières Nations prennent carrément les choses en main, comme l'a fait par exemple la nation Lax Kw'alaams.

1200 à 1400

Nombre d'entreprises autochtones actives dans le secteur de la foresterie

Lax Kw'alaams : créer leur propre marché

Pendant longtemps, la nation Lax Kw'alaams, une communauté d'un peu moins de 4000 individus, était dépendante des usines de transformation du bois²⁹.

Lorsque certaines d'entre elles ont fermé en 2001, l'insécurité et la dépendance économique à l'aide gouvernementale ont empiré. Un membre de Lax Kw'alaams l'a formulé en ces termes : « C'était plutôt décourageant.

21. AltaGas, The McLymont Creek Scholarship, 31 janvier 2018.

22. Indigenous Business and Investment Council, *op. cit.*, note 20.

23. Tahltan Nation Development Corporation, *op. cit.*, note 18.

24. Association des produits forestiers du Canada, Relations avec les autochtones, 15 juin 2018.

25. Statistique Canada, Recensement 2016, 98-400-X2016359, 28 mars 2018. Donnée des travailleurs ayant travaillé toute l'année.

26. L'Association nationale des autochtones et de la foresterie, *Assessment of Market Development Needs of Aboriginal Forest Products Companies*, mars 2011, p. 5.

27. JP Gladu, *op. cit.*, note 10.

28. Stephen Wyatt, « First Nations, Forest Lands, and 'Aboriginal Forestry' in Canada: From Exclusion to Co-management and Beyond », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 38, no 2, 2007, p. 171-180.

29. De ce total, environ 650 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profil des Premières Nations, Lax Kw'alaams, 28 mars 2017; Duncan McCue, « 'Open for business': How the Lax Kw'alaams First Nation revitalized forestry in B.C.'s northwest », CBC News, 27 mai 2018.

L'industrie forestière dans son ensemble était en mauvais état. Il y a eu un ralentissement énorme dans l'économie locale, beaucoup de gens sont partis». Faisant face à un taux de chômage de 80 %, Lax Kw'alaams a décidé de tirer profit de son savoir forestier³⁰.

Elle a ainsi créé en 2005 la société forestière Coast Tsimshian Resources. L'entreprise a successivement acquis deux permis couvrant 564 314 m³ au total, ce qui en fait un des droits de coupe importants sur le territoire de la province³¹.

Fait remarquable, comme il n'y avait pas vraiment de demande pour le type de bois qui pousse sur leurs terres – de la pruche et du sapin baumier de qualité inférieure –, les Lax Kw'alaams ont créé leur propre marché, exportant des billes de bois brutes au Japon, en Corée et en Chine³². Aujourd'hui, les revenus issus de l'exploitation forestière dépassent les 22 millions \$, soit plus du tiers des revenus totaux de la nation; ils excèdent d'ailleurs largement le montant des transferts fédéraux³³.

La nation Lax Kw'alaams est également active dans le gaz naturel et la pêche. Elle a signé une entente de partage des bénéfices avec TransCanada pour le projet de transport de gaz naturel de Prince Rupert, qui devrait rapporter 10 millions \$ par année aux nations situées sur le trajet de l'oléoduc³⁴, et est en négociation pour signer une entente semblable pour le projet Pacific North West LNG. La nation compte aussi sur une flotte de 70 bateaux pour la pêche au saumon et possède sa propre usine de transformation, qui emploient en tout plus de 250 personnes annuellement³⁵.

L'aquaculture dans les communautés côtières

L'aquaculture a progressé de façon presque continue depuis les années 1990. La production aquacole est également répartie entre les côtes ouest et est, la Colombie-Britannique revendiquant un peu plus de la moitié de la production totale, et la Nouvelle-Écosse près du quart³⁶. Pour plusieurs petites communautés cô-



Wan Badrul, chef de projet de Pacific Northwest LNG, l'ancienne première ministre de la Colombie-Britannique Christy Clark et le maire de la nation Lax Kw'alaams John Helin lors de l'annonce de la construction d'un terminal de gaz naturel liquéfié à Prince Rupert, en 2017. PHOTO CHAD HIPOLITO, LA PRESSE CANADIENNE

tières, la production aquacole est une importante source de revenus ainsi qu'une industrie offrant de bons salaires, considérant les niveaux de revenu dans les régions éloignées³⁷.

En ce qui a trait aux autochtones, Aquaculture Canada recense une cinquantaine de groupes actifs dans ce secteur³⁸. Encore ici, l'enjeu pour les Premières Nations est de demeurer sur leur territoire tout en s'émancipant économiquement par l'exploitation des ressources qu'il recèle. Toutefois, l'investissement initial requis pour la production aquacole est moindre que dans les mines et l'hydroélectricité; on remarque d'ailleurs que les Premières Nations ont tendance à développer elles-mêmes ce secteur, à l'intérieur de leurs communautés.

Kitasoo/Xai'Xais : miser sur le saumon

La Première Nation Kitasoo/Xai'Xais est composée de quelques 500 membres résidant dans la région côtière nord de la Colombie-Britannique³⁹. La proximité de la nation avec l'eau a fait de la pêche un moyen de subsistance pour la communauté; toutefois, son isolement géographique limite ses perspectives économiques. Dans les années 80, Kitasoo/Xai'Xais a confronté ce problème en misant sur la ressource présente sur son territoire

30. Duncan McCue, *ibid.*

31. Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministry of Forests, Lands, and Natural Resource Operations - Apportionment System, 4 avril 2018, p. 3.

32. Duncan McCue, *op. cit.*, note 29.

33. Première Nation Lax Kw'alaams, Financial Statements, 31 mars 2017, p. 6.

34. Nelson Bennett, « Lax Kw'alaams throw support behind Petronas' \$36b LNG project », BIV, 21 février 2017.

35. Lax Kw'alaams Fishing Enterprises Ltd., « CFE Profile », octobre 2016.

36. Gardner Pinfold, Édition 2013 des effets socio-économiques de l'aquaculture au Canada, Pêches et Océans Canada, février 2013, p. 2-3.

37. Pêches et Océans Canada, Statistiques sur l'aquaculture, 3 mars 2015.

38. Pêches et Océans Canada, « Initiative d'aquaculture autochtone au Canada », 2014.

39. De ce total, environ 300 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profil des Premières Nations, Kitasoo, 28 mars 2017.



Des travailleurs de la nation Waycobah s'activent sur le site de la ferme de truites, rachetée en 2010. La nation possède aussi sa propre usine de transformation de poisson. PHOTO ERIN POTTIE, THE CAPE BRETON POST, reproduite avec l'autorisation du Cape Breton Post

ayant le plus grand potentiel économique : le poisson⁴⁰. Elle a donc créé sa propre ferme de saumon.

Face à certaines difficultés liées au manque d'économies d'échelle et à la baisse du prix du saumon dans les années 1990, Kitasoo/Xai'Xais a entamé des discussions avec Marine Harvest Canada, le plus grand producteur aquacole de la province⁴¹. Les deux parties se sont entendues en 1998 pour l'exploitation de six fermes de saumons sur le territoire de la réserve et l'établissement de normes environnementales. L'aquaculture emploie dorénavant 50 personnes, soit environ 10 % de la population de la nation⁴². Les salaires et bénéfices qui en sont issus représentent des revenus de 1,5 à 2 millions \$ par année pour Kitasoo/Xai'Xais⁴³.

Waycobah : reprendre le contrôle

La Première Nation Waycobah, de Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, est composée de 1000 individus, dont la plupart résident sur la réserve de Whycomomagh⁴⁴.

En 2010, Waycobah a « pris une décision courageuse » – selon les mots de Don Davis, directeur des services aux entreprises de la nation – en rachetant une ferme de truites pour l'opérer elle-même⁴⁵. Les installations ont grossi en peu de temps, et la nation a même construit sa propre usine de transformation du poisson⁴⁶.

L'environnement économique de Waycobah est en train de changer et il encourage les membres à s'impliquer davantage. Comme l'a souligné dans une entrevue le chef Rod Googoo, « lorsqu'autant de personnes ont un emploi, vous pouvez imaginer les retombées sur la

40. Kitasoo/Xai'xais, Economic Development, Kitasoo Seafoods.

41. Indigenous Business and Investment Council, Kitasoo/Xai'Xais and Marine Harvest Canada.

42. Pêches et Océans Canada, *op. cit.*, note 38.

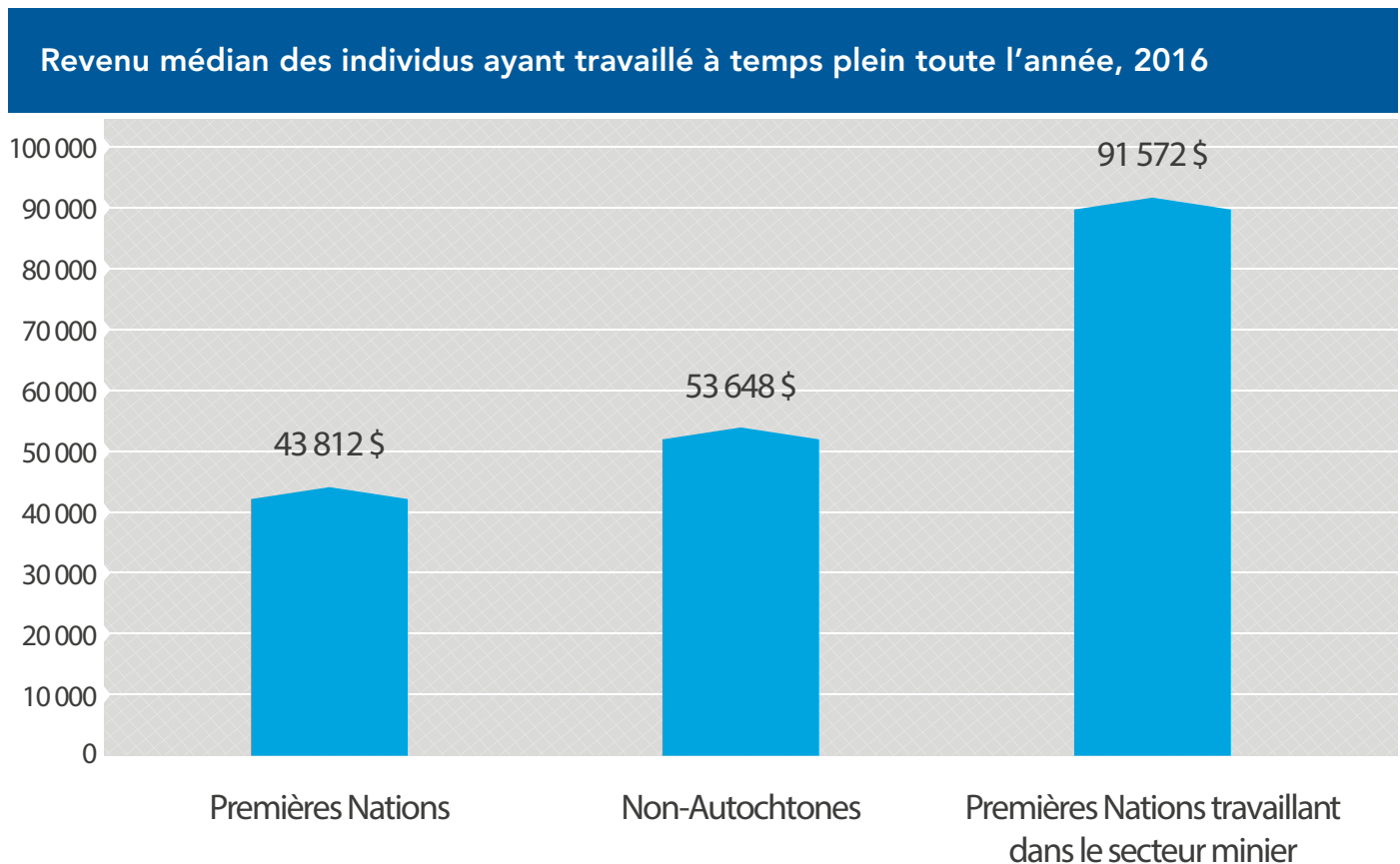
43. Affaires autochtones et du Nord Canada, *op. cit.*, note 39.

44. De ce total, environ 900 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profil des Premières Nations, We'koqma'q, 28 mars 2017.

45. Holly Conners, « First Nations fisheries success stories shared at forum », CBC News, 17 mai 2017.

46. *Idem.*

Figure 1-1



Source : Statistique Canada, Recensement 2016, 98-400-X2016359, 28 mars 2018.

Lorsqu'autant de personnes ont un emploi, vous pouvez imaginer les retombées sur la région. Tout le monde achète des voitures ou des meubles, ou des trucs pour les enfants. Les gens ont de l'argent maintenant.

— Rod Googoo, chef de la nation Waycobah

région. Tout le monde achète des voitures ou des meubles, ou des trucs pour les enfants. Les gens ont de l'argent maintenant». ⁴⁷

Le secteur minier chez les Premières Nations

Le secteur minier est l'un où les Premières Nations sont les plus actives. Entre 2000 et 2017, 455 ententes ont été signées dans ce secteur, garantissant ainsi des bénéfices supplémentaires à ceux dérivés des redevances d'exploitation, en vertu des droits que les Premières

Nations détiennent sur leur territoire⁴⁸. Comme mentionné précédemment, de telles ententes comportent fréquemment des clauses d'embauches prioritaires et de sous-traitance pour leurs membres. Ces dispositions expliquent en partie le fait que 6 % des autochtones œuvrent dans le secteur minier, contre seulement 4 % dans les autres industries.⁴⁹

Le fait que les revenus dans le secteur minier soient relativement élevés constitue un avantage supplémentaire. En 2016, les membres des Premières Nations travaillant dans ce secteur ont déclaré un revenu médian deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des travailleurs de leurs communautés, et presque deux fois plus élevé que

47. Erin Pottie, «Waycobah aquaculture operation nets \$1 million ACOA contribution», *Cape Breton Post*, 1^{er} juin 2018.

48. Ressources Naturelles Canada, 10 faits sur le secteur des minéraux au Canada, 10 août 2018.

49. Ressources Naturelles Canada, Publications et rapports sur les mines et les matériaux, L'emploi dans le secteur des minéraux, Bulletin d'information 2016, 11 août 2017.

celui de l'ensemble des non-autochtones (voir la Figure 1-1).

English River : miser sur l'uranium

La Première Nation English River abrite 1600 membres dans le nord de la Saskatchewan⁵⁰. Cette région de la province regorge d'uranium et fait du Canada le deuxième plus grand producteur au monde, avec près du quart de la production globale⁵¹. Comme plusieurs autres, English River était désireuse d'offrir des opportunités économiques à ses membres, tout en réduisant sa dépendance au gouvernement fédéral.

English River a ainsi conclu en 2013 une entente de partage de revenus avec les sociétés Cameco et AREVA, actives dans le secteur de l'uranium⁵². La nation a en outre donné son appui aux opérations minières en plus d'abandonner une poursuite contre le gouvernement de la province à propos d'un territoire convoité par les deux entreprises pour l'exploitation du projet Millennium. En échange, de multiples bénéfices, estimés à 600 millions \$ pour les dix premières années, ont été offerts à English River⁵³.

Ces bénéfices sont récoltés par l'intermédiaire d'entreprises affiliées à la Première Nation, qui sont directement impliquées dans l'exploitation et la transformation

Il est très, très important d'avancer et de travailler avec l'industrie. On fait ça pour les emplois.

— Marie Black, vice-chef de la nation English River

de l'uranium sur les sites. Le point de vue de Marie Black, vice-chef de la nation English River, est sans équivoque : « il est très, très important d'avancer et de travailler avec l'industrie. On fait ça pour les emplois »⁵⁴.



La mine d'uranium de Cameco à Cigar Lake, en Saskatchewan. L'entreprise exploite également des gisements en collaboration avec les Premières Nations à Key Lake et McArthur River, en plus du futur projet Millennium. PHOTO LIAM RICHARDS, LA PRESSE CANADIENNE

La signature d'une entente de cette envergure implique un certain niveau de risque et les Premières Nations, comme toute entreprise, ne sont pas immunisées contre les aléas du marché. Le prix de l'uranium a baissé de façon constante depuis la signature de l'entente, ce qui a poussé Cameco à mettre le projet Millennium sur la glace pour une durée indéterminée⁵⁵. L'entreprise, qui exploite également des sites à Cigar Lake, Key Lake et McArthur River, a aussi dû suspendre ses activités pour ces deux dernières régions. Environ 250 travailleurs des Premières Nations ont dû être licenciés⁵⁶.

Selon English River, l'entente avec Cameco et Areva a tout de même généré des revenus de 50 millions \$ en 2014 et de 58 millions \$ en 2015. Ces sommes ont été investies directement dans les services à la communauté (logement, éducation, santé, sport, etc.), le développement des entreprises et la formation de la main-d'œuvre⁵⁷. Un revirement de situation sur les marchés mondiaux, qui permettrait au projet Millennium d'aller de l'avant, pourrait faire en sorte que les retombées prévues dans l'entente se matérialisent pleinement.

50. De ce total, environ la moitié vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profils des Premières Nations, English River, 28 mars 2017.

51. World Nuclear Association, World Uranium Mining Production, juillet 2018; Saskatchewan Mining Association, « Uranium in Saskatchewan : Facts on the Industry for 2017 », 2017.

52. Cameco, « Collaboration Agreement builds on relationship between First Nation and industry », Communiqué de presse, 31 mai 2013.

53. John Cotter, « Uranium giants Cameco, Areva reach deal with northern Saskatchewan », La Presse canadienne, 30 mai 2013.

54. *Idem*.

55. Cameco, Markets, Uranium Price; Cameco, Uranium Projects, Millennium.

56. Manfred Joehneck, Chief Not Worried About Millennium Project Delay, MBC Network Radio, 20 mai 2014; La Presse canadienne, « Indigenous leader, union concerned about Cameco mine shutdowns in Saskatchewan », *Financial Post*, 26 juillet 2018.

57. Première Nation English River, « JIC Report 2014 »; Première Nation English River, « The Power of Partnerships: JIC-JIEES Report ».

Le pari de la potasse de Muskowekwan

Au sud de la nation English River réside la Première Nation Muskowekwan, composée d'un peu moins de 2000 membres⁵⁸. En 2011, le quart de sa population demeurait sur une réserve où le taux de chômage avoisinait 30 %. Face à une telle situation, Muskowekwan a décidé d'agir et de mettre à profit les ressources naturelles présentes sur son territoire.

En 2012, Muskowekwan s'est donc entendue avec Encanto Ressources pour exploiter une mine de potasse sur le territoire de la nation⁵⁹. L'entente a aussi vu la création de l'entreprise exploitante de la mine, First Potash Venture, de laquelle Muskowekwan est actionnaire.

Lorsque la mine sera en activité⁶⁰, ce partenariat économique assurera des revenus et des emplois pour les décennies à venir. Et puisque Muskowekwan est actionnaire de First Potash Venture, la communauté recevra des dividendes, en plus de redevances liées à ses droits sur le territoire, estimées à 80 millions \$ par année⁶¹. Le projet nécessitera un investissement d'environ 3 milliards \$ et créera entre 300 et 500 emplois. Le potentiel économique pour les membres de Muskowekwan est énorme, à un point tel que First Potash Venture reconnaît un certain risque associé à l'instabilité sociale que pourrait causer la hausse rapide du revenu des membres de la communauté⁶². C'est sans doute le genre de problème que bien d'autres communautés souhaiteraient avoir.

Nemaska : développer pour diplômé

Au Québec, de nombreuses communautés crie ont signé des ententes avec des compagnies minières depuis la Paix des Braves⁶³. Située dans le nord du Québec, la communauté de Nemaska est composée d'une population très jeune et en forte croissance : 37 % des membres sont âgés de moins de 20 ans, et l'âge moyen est de 30 ans⁶⁴.



Matthew Coon Come, Chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Bernard Landry, premier ministre du Québec et Ted Moses, Grand chef du Grand conseil des Cris, lors de la signature de la Paix des Braves, en 2002. PHOTO JACQUES BOISSINOT, LA PRESSE CANADIENNE

En 2014, les Cris de Nemaska ont décidé de prendre les moyens économiques d'assurer un avenir durable à ces jeunes. La nation a pris une participation de 3,6 % dans le projet minier Whabouchi, de Nemaska Lithium, en plus de signer une entente de partage des revenus avec l'entreprise⁶⁵. Celle-ci prévoit le développement de programmes d'éducation et de formation de la main-d'œuvre crie afin de favoriser son embauche dans le secteur minier⁶⁶.

Depuis la signature de l'entente, la proportion des Cris de Nemaska possédant un certificat ou diplôme de métier, ou un autre certificat non universitaire, est passée de 32 à 47 %⁶⁷.

Les Cris de Nemaska sont ainsi en voie de transformer différents aspects de leur communauté, notamment sur le plan social. Même si, à court terme, une entente comme celle conclue avec Nemaska Lithium n'entraîne pas une diversification des compétences et de l'économie, elle représente néanmoins un pas important dans l'éveil économique et entrepreneurial de leur communauté. La construction de la mine devrait être complétée en 2019⁶⁸.

58. De ce total, environ 600 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profil des Premières Nations, Muskowekwan, 28 mars 2017.

59. First Potash Venture, *Muskowekwan Project: Project description and Technical Proposal*, décembre 2012.

60. Des changements dans les règles encadrant l'exploitation des mines sur les réserves, nécessaires pour permettre la réalisation du projet, ont entraîné des délais.

61. Estimation basée sur les prix de 2012; First Potash Venture, *op. cit.*, note 59, p. 1-6.

62. *Ibid.*, p. XIX.

63. David Descôteaux, « Les Cris et le développement des ressources naturelles », Note économique, IEDM, mars 2015.

64. Statistique Canada, Recensement 2016, 98-316-X2016001, Nemaska (Terre réservée aux Cris), 29 novembre 2017.

65. David Descôteaux, *op. cit.*, note 63; Ressources naturelles Canada, Ententes minières avec les Autochtones, Secteur des terres et des minéraux.

66. Nemaska Lithium Inc., la nation Crie de Nemaska, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Itsee) et l'Administration Régionale Crie, *Entente Chinuchi*, novembre 2014, p. 23.

67. Statistique Canada, Recensement 2016, 98-316-X2016001, Nemaska (Terre réservée aux Cris), 29 novembre 2017 ; Statistique Canada, Recensement 2011, 99-004-XWF, Nemaska (Terre réservée aux Cris), 11 novembre 2013.

68. *L'Hebdo du St-Maurice*, « Nemaska Lithium fait le point sur son budget et l'échéancier », 1^{er} octobre 2018.



Un site culturel à la mine Éléonore, dans la région de la baie James. PHOTO COURTOISIE GOLDCORP

Une entente en or à Wemindji

Plus au nord, les Cris de Wemindji sont eux aussi impliqués dans le secteur minier. Lorsque la société Goldcorp a entrepris le projet aurifère de la mine Éléonore, elle a tout de suite entamé des pourparlers avec la nation. L'entente qui en est issue a été approuvée à l'unanimité par le conseil des Cris de Wemindji, puis par le Grand Conseil des Cris et l'Administration régionale crie⁶⁹.

Concrètement, l'entente, qui est valide pour la durée de vie de la mine, comprend diverses clauses portant tant sur l'éducation et la formation que les opportunités d'emploi et d'affaires pour les Cris. Lors de la signature, le Grand Chef du Conseil des Cris, Matthew Coon Come, l'a présentée comme « un exemple probant du développement minier qui peut naître et prospérer (...)

avec la participation des Cris », et le début d'« une relation basée sur le respect des droits des Cris et de la pérennité économique et environnementale »⁷⁰.

La mine, inaugurée en 2015, emploie aujourd'hui 225 membres des Premières Nations, soit le quart de ses employés⁷¹. Comme prévu, Goldcorp a versé 200 000 \$ à l'Institut de formation Mâyâupi, qui offre de la formation aux adultes, dont un cours sur le démarrage d'entreprise, et 250 000 \$ à des fins de préservation de la culture crie⁷². Tant les emplois que l'acquisition de formations professionnelles sont des bénéfices à long terme pour cette communauté isolée de 1600 membres⁷³.

70. *Idem*.

71. Goldcorp Inc., Opérations, Éléonore, 2018.

72. Patrick Rodrigue, « Éléonore veut former les leaders miniers de demain », *La Frontière*, 21 juillet 2017.

73. Presque tous vivent sur la réserve, à l'exception d'une centaine d'individus. Affaires Autochtones et du Nord Canada, Profil des Premières Nations, Cree Nation of Wemindji, 28 mars 2017.

69. Goldcorp Inc., « Goldcorp, la nation Crie de Wemindji, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et l'Administration Régionale Crie signent une importante convention sur le projet aurifère Éléonore dans le nord du Québec », Communiqué de presse, 21 février 2011.

Des solutions adaptées

Les quelques exemples cités dans ce chapitre, et bien d'autres, montrent que lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes socioéconomiques structurels, les Premières Nations peuvent être proactives dans la recherche de solutions adaptées à leurs besoins et à leurs réalités, et qu'elles peuvent aussi en retirer un succès considérable.

Dans le secteur minier, cela passe souvent par des partenariats avec des entreprises en vue d'exploiter les ressources minières présentes sur leurs territoires ou dans les régions adjacentes. La prise de participation directe des communautés dans certains projets et entreprises est une autre voie qui a fait ses preuves; grâce à l'actionnariat, les Premières Nations ont un plus grand intérêt économique à voir des projets de développement des ressources naturelles réussir.

C'est en travaillant avec les gouvernements et les entreprises que nous pouvons développer des projets qui sortiront nos communautés de la pauvreté. C'est la clé.

— Dale Swampy, membre de la nation crie Samson, directeur de l'Aboriginal Equity Partners et président de la National Coalition of Chiefs

De tels succès se traduisent par plus d'emplois pour les membres des nations et des revenus additionnels pour les communautés. Les bénéfices considérables qu'elles en retirent et le contrôle accru des Premières Nations sur l'exploitation de ces ressources favorisent aussi leur adhésion.

En ce qui a trait aux secteurs plus traditionnels, comme la foresterie et la pêche, les Premières Nations sont davantage portées à exploiter leurs ressources de façon autonome. Et elles peuvent, encore ici, conserver le contrôle de ressources, dans lesquelles elles possèdent d'ailleurs une expertise de longue date.

Dans chacun des cas présentés, les Premières Nations ont pris des décisions importantes, parfois en rupture avec des positions traditionnelles, et entraînant parfois d'importants risques financiers afin d'assurer un avenir prospère à leur communauté. Des partenariats ont permis d'assurer la viabilité économique de projets prometteurs,

ainsi que la création et la croissance d'entreprises possédées par les Premières Nations.

En somme, un changement de dynamique entre les Premières Nations et les entreprises non autochtones est en train de s'opérer, qui contribuera à améliorer les conditions sociales et économiques des Premières Nations. Comme le rappelle Dale Swampy, membre de la nation crie Samson, directeur de l'Aboriginal Equity Partners et président de la National Coalition of Chiefs : « C'est en travaillant avec les gouvernements et les entreprises que nous pouvons développer des projets qui sortiront nos communautés de la pauvreté. C'est la clé ». ⁷⁴ Pour plusieurs Premières Nations, cet éveil économique est incontournable pour briser le cycle de la dépendance gouvernementale.

Les exemples présentés dans ce chapitre témoignent du rôle central joué par le secteur des ressources naturelles dans les régions éloignées. Sans un accès à des emplois et une économie locale diversifiée, les Premières Nations se verraient ultimement contraintes à quitter leur territoire ancestral. Partout au pays, l'exploitation des ressources naturelles leur offre la possibilité de demeurer chez elles, tout en s'enrichissant et en améliorant leur qualité de vie.

74. Dale Swampy, entrevue avec l'IEDM, 18 avril 2018.



À l'été 2018, les travaux sont en cours sur le site d'un futur camp de travail, à Kitimat, en Colombie-Britannique, en prévision de la réalisation du projet LNG Canada. PHOTO ROBIN ROWLAND, LA PRESSE CANADIENNE

CHAPITRE 2

Le pétrole et le gaz : de fortes retombées et des occasions manquées

Le Canada est l'un des cinq plus importants pays tant pour la production que l'exportation de pétrole et de gaz naturel⁷⁵. L'activité économique qui en découle profite à l'ensemble des provinces canadiennes et soutient des centaines de milliers d'emplois directs et indirects à travers le pays. Cela comprend aussi les Premières Nations impliquées dans les projets pétroliers et gaziers au Canada.

Certaines d'entre elles s'opposent à de tels projets, et c'est souvent ce qui retient l'attention médiatique; cependant, une vue d'ensemble montre qu'un grand nombre d'entre elles sont en faveur et en profitent aussi, ou y prennent même part activement. Ce chapitre vise donc à rappeler l'importance du secteur des hydrocarbures pour l'ensemble des communautés locales, en soulignant des cas où la signature d'ententes entre les

Premières Nations et des entreprises de l'industrie a permis d'assurer des bénéfices mutuels, et d'autres qui n'ont pu se concrétiser, en dépit de la volonté des nations concernées.

Des opportunités considérables

Le secteur pétrolier et gazier continuera à présenter des opportunités considérables au cours des prochaines années. Il demeure en outre le principal pôle d'attraction pour l'investissement au pays⁷⁶, en dépit d'une lente reprise suite à la baisse des prix du pétrole en 2015⁷⁷.

76. L'extraction du pétrole brut et du gaz naturel représentait 16 % de l'ensemble des investissements au Canada en 2017, près du tiers à Terre-Neuve-et-Labrador et presque la moitié en Alberta. En tout, les dépenses en immobilisation dans ces secteurs ont atteint 37,5 milliards \$ en 2017. Statistique Canada, Tableau 34-10-0035-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels, par industrie selon la géographie, 2017.

77. Federal Reserve Bank of St. Louis, Crude Oil Prices: West Texas Intermediate (WTI) - Cushing, Oklahoma, 2013-2018.

75. Ressources naturelles Canada, Faits saillants sur l'énergie, 6 février 2018.

En termes d'activité économique, l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel représentait 113 milliards \$ en 2017, ou 6,5 % du PIB du pays⁷⁸. À cela s'ajoutaient près de 20 milliards \$ en activité économique indirecte, générée par les activités de soutien à l'extraction, les raffineries et le transport par pipeline, sans compter les entreprises qui fournissent les équipements nécessaires à l'extraction et la transformation de la matière brute.

Dans l'ensemble, ces secteurs sont en croissance et les projections montrent que cette tendance pourrait se poursuivre; la production de pétrole brute devrait croître de près de moitié d'ici 2040, tandis que celle de gaz naturel devrait augmenter de 11%⁷⁹.

2 milliards \$

Montant des redevances et droits fonciers perçus en lien avec l'extraction de pétrole brut et de gaz naturel depuis dix ans par Pétrole et gaz des Indiens du Canada

Ces investissements permettent de soutenir plus de 70 300 emplois directs et 67 200 emplois indirects à travers le pays⁸⁰. Évidemment, les Premières Nations profitent elles aussi des retombés économiques de l'extraction, de la transformation et du transport du pétrole et du gaz naturel. Et, comme la production pétrolière et gazière, leurs populations sont aussi concentrées dans l'Ouest du pays⁸¹.

Pour l'année financière 2016-2017, du gaz naturel a été produit sur 51 réserves appartenant à 39 Premières Nations de l'Ouest canadien. La quasi-totalité de ces 1,6 milliard de mètres cubes extraits provenait de

l'Alberta⁸². Quant à la production de pétrole sur les terres des Premières Nations, elle a principalement lieu en Saskatchewan, d'où proviennent les deux tiers des quelque 800 000 m³ extraits lors de l'année financière 2016-2017. Dans l'ensemble, on a extrait du pétrole sur 35 réserves appartenant à 25 Premières Nations. Même si les quantités extraites sont modestes en regard de la taille du secteur pétrolier canadien, les retombées sont loin d'être négligeables.

Des retombées concrètes pour les communautés

La plupart des ressources pétrolières et gazières exploitées sur les terres des Premières Nations relèvent de l'organisme Pétrole et gaz des Indiens du Canada, qui gère les ententes de 57 premières Nations, représentant 101 réserves. Les redevances et droits fonciers perçus par l'organisme en lien avec l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel ont totalisé près de 2 milliards \$ depuis une dizaine d'années⁸³. Ces fonds sont ultimement redistribués aux communautés qui les utilisent pour développer et maintenir leurs infrastructures ou soutenir des programmes sociaux⁸⁴.

Évidemment, une part importante de ces redevances varie en fonction des prix sur le marché mondial. Par conséquent, la baisse observée au cours des dernières années a eu un impact considérable sur les revenus provenant de l'extraction du pétrole et du gaz naturel; après avoir atteint des sommets de 250 millions \$ au tournant de la décennie, ces redevances sont descendues à une soixantaine de millions l'an dernier⁸⁵.

Outre les redevances, qui sont de l'argent dans les poches des communautés, le secteur soutient aussi plusieurs emplois, ce qui contribue aussi à leur vitalité. Selon le plus récent recensement, l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel employait directement un peu plus de 2000 travailleurs issus des Premières Nations à travers le pays en 2015. À cela s'ajoutent environ 4000 travailleurs impliqués dans les activités de soutien à l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel, dans la

78. Montants exprimés en dollars enchaînés de 2007 pour le SCIAN 211. Statistique Canada, Tableau 36-10-0402-01 : Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industries, provinces et territoires, 2017.

79. Selon le scénario de référence. Office national de l'énergie, Analyse intégrée des marchés énergétiques, Avenir énergétique du Canada en 2017 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2040, 25 octobre 2017.

80. Emplois directs correspondant au SCIAN 211 et ceux indirectes aux SCIAN 212311A, 32411 et 486. Statistique Canada, Tableau 36-10-0489-01 : Statistiques du travail conformes au Système de comptabilité nationale (SCN), selon la catégorie d'emploi et l'industrie, 2017.

81. Le tiers de la population des Premières Nations se trouve en Colombie-Britannique et en Alberta seulement. Statistique Canada, Recensement de la population de 2016, produit n°98-316-X2016001, 2016.

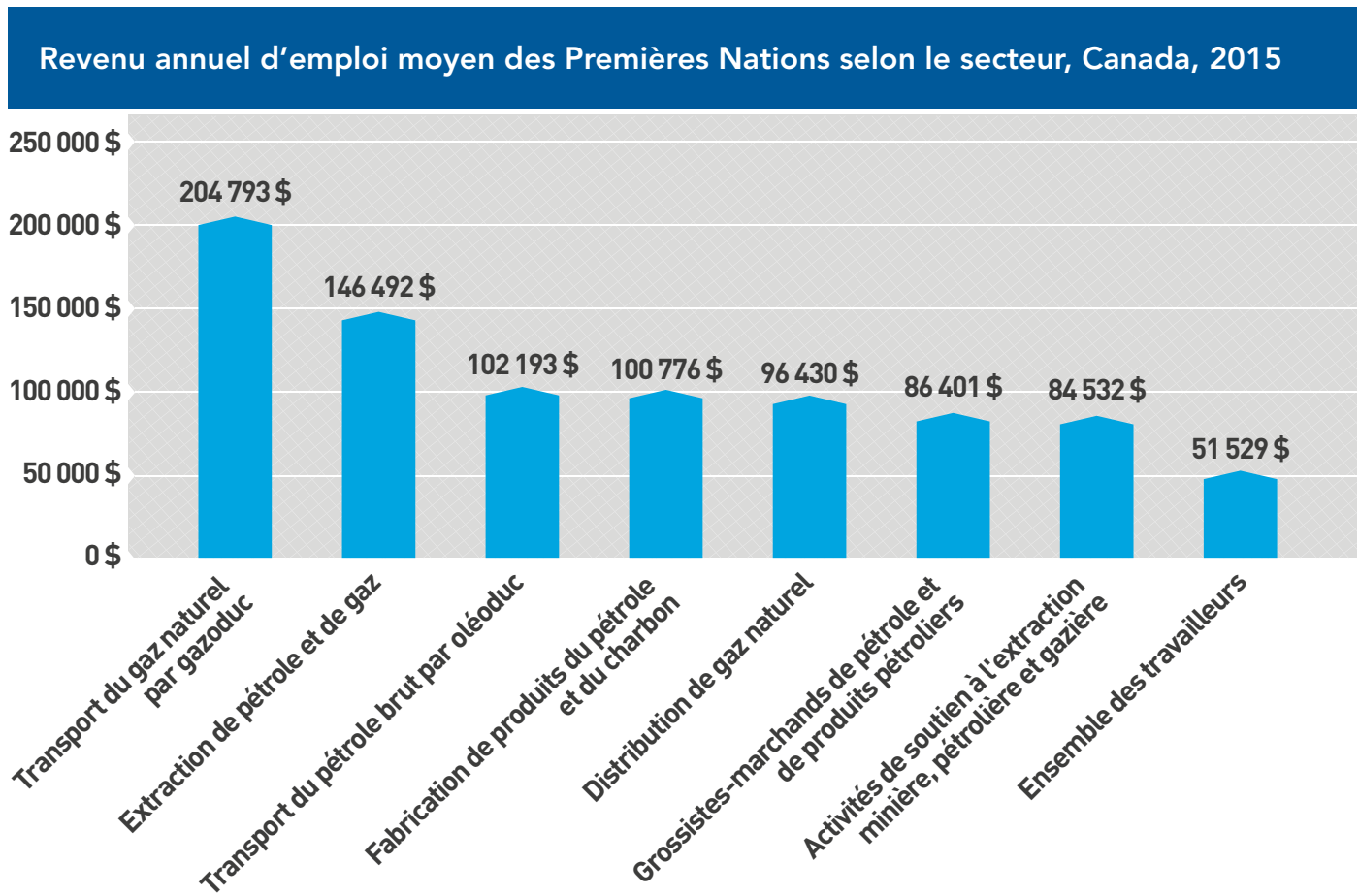
82. Gouvernement du Canada, Pétrolières et gazières des Premières Nations, Au sujet de PGIC, Rapport annuel 2016-2017.

83. *Ibid.*

84. *Ibid.*; Gouvernement du Canada, *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*, L.C. 2005, ch. 34 et ch. 48, 20 juin 2018.

85. Gouvernement du Canada, *op. cit.*, note 82, p. 29.

Figure 2-1



Note : Revenus d'emploi moyen avant impôts pour la population de 15 ans et plus ayant travaillé toute l'année à temps plein. Les répondants ont déclaré une identité Première Nation et vivent sur ou hors d'une réserve. Voir note 86 pour les groupes Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) retenus.

Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016359 au catalogue, Canada, 16 janvier 2018.

fabrication de produits du pétrole et dans le transport par pipeline⁸⁶.

Les salaires de ces travailleurs sont nettement supérieurs à la moyenne pour l'ensemble des Premières Nations ou des autres Canadiens. Selon les données du recensement de 2016, les membres des Premières Nations occupant un emploi gagnaient en moyenne 51 500 \$ en 2016, avant impôts. Pour les travailleurs du secteur pétrolier et gazier, cela pouvait aller du double au quadruple : le salaire moyen s'élevait à près de 150 000 \$ pour ceux travaillant à l'extraction de la matière brute,

et à plus de 200 000 \$ pour ceux œuvrant sur un gazoduc (voir la Figure 2-1).

Les retombées pour les Premières Nations ne se limitent pas à des salaires élevés. Certaines ont créé leur propre entreprise pétrolière ou de sous-traitance. Lorsqu'on le questionne sur l'impact du secteur pétrolier et gazier sur les Premières Nations, Stephen Buffalo, président du Indian Resource Council, estime que dans son ensemble celui-ci « a produit beaucoup d'entrepreneuriat », qu'il « a fourni des sources de revenus pour plusieurs communautés et entrepreneurs, et il a été très bénéfique »⁸⁷.

D'ailleurs, plusieurs projets qui sont aujourd'hui implantés ou en discussion témoignent de la volonté bien présente de plusieurs Premières Nations de développer leurs ressources pétrolières et gazières. Uniquement

86. Statistique Canada, Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016359. Les SCIAN pour les activités de soutien à l'extraction (21311A) et les raffineries de pétrole (32411) ne sont pas disponibles. Nous avons donc retenue les SCIAN les plus précis disponibles dans le recensement de 2016, soit le SCIAN 213 - Activités de soutien à l'extraction minière, pétrolière et gazière et le SCIAN 324 - Fabrication de produits du pétrole et du charbon. Il est possible que les emplois indirects soient légèrement surestimés même si la majorité des emplois sont dans le secteur pétrolier et gazier.

87. Stephen Buffalo, *op. cit.*, note 8.

dans le secteur du gaz naturel en Colombie-Britannique, le gouvernement a signé 64 ententes avec 29 Premières Nations⁸⁸. Certains projets pétroliers ou gaziers qui ont pu aller de l'avant ont produit des bénéfices considérables pour les communautés concernées, tandis que d'autres restent en suspens, malgré l'appui des nations concernées.

First Nation Groups Limited Partnership et le Pacific Trail Pipeline

Les sociétés Chevron et Woodside ont obtenu en 2008 un certificat d'évaluation pour le projet Pacific Trail Pipeline (PTP), qui doit acheminer du gaz naturel à la côte de la Colombie-Britannique à travers un pipeline de 463 kilomètres. Les travaux ont commencé quatre ans plus tard et, comme bien des projets semblables, le trajet du PTP traverse les territoires de plusieurs Premières Nations. Celles-ci ont toutes rejoint le First Nation Groups Limited Partnership pour tirer profit du projet⁸⁹. Le chef Joe Bevan, de la nation Kitselas, note que la proposition initiale était en-deça des attentes des Premières Nations, mais que cela n'a pas empêché de conclure une entente :

Les gens de PTP sont venus nous voir et ont entamé des discussions avec nous; nous avons réalisé que leurs propositions n'étaient pas tellement bonnes. Nous avons donc pris contact avec toutes les nations qui étaient affectées [par le projet] et nous leur avons demandé de se joindre à nous dans des négociations communes avec l'industrie et la province, et cela a amené les choses où elles en sont aujourd'hui. [...] Il y a bien sûr eu des défis à résoudre, mais nous leur avons fait face et avons réussi à nous entendre. [...]

Nous avons commencé par l'environnement, puis nous avons parlé de formation et de développement [des compétences] pour nos gens, puis d'approvisionnement auprès des entreprises [des Premières Nations], et finalement des bénéfices pour la communauté dans son ensemble. [...] Nous savions qu'avec cette collaboration, nous pouvions nous mettre d'accord et donner à l'industrie et au gouvernement l'acceptabilité sociale nécessaire à l'avancement de ces projets⁹⁰.



Pour Joe Bevan, chef de la nation Kitselas, le projet Pacific Trail Pipeline a permis une « transformation incroyable » de sa communauté. PHOTO COURTOISIE DE LISA MUELLER, FONDATRICE ET CRÉATRICE DES FORUMS NATION2NATION

L'entente a été révisée en 2013, de sorte que ses bénéfices financiers pour les Premières Nations s'élèveront à 200 millions \$ tout au long de la vie du pipeline, en plus de ceux liés à la formation de travailleurs autochtones et aux opportunités d'affaires pour les entreprises autochtones⁹¹.

Par exemple, la valeur des contrats alloués aux entreprises de First Nation Groups Limited Partnership est à ce jour de 245 millions \$, soit 65 % de la valeur totale des contrats accordés dans le cadre de la phase de pré-construction du projet. De plus, 1600 membres des Premières Nations ont suivi une formation, selon les termes de l'entente; de ceux-ci, plus de la moitié ont obtenu un emploi⁹². Selon Joe Bevan, certains sont même retournés à l'école après une première année de travail afin d'aller chercher des compétences supplémentaires et de pouvoir ensuite demander de meilleurs salaires. L'entrepreneuriat s'est développé, et l'impact de cette première phase du projet a été considérable :

[À peu près tous ceux qui étaient auparavant au chômage] se sont mis à travailler pour nous d'une façon ou d'une autre; soit ils travaillaient dans l'industrie du gaz naturel, soit ils travaillaient pour une des entreprises qui soutenaient cette industrie. Le niveau d'emploi était extraordinaire et nous avons fait baisser le taux d'aide sociale à presque zéro. La transformation qui s'est opérée a été incroyable⁹³.

88. Gouvernement de la Colombie-Britannique, Indigenous Relations and Reconciliation, Natural gas pipeline agreements with First Nations, 23 mars 2017.

89. BC Oil & Gas Commission, « Pacific Trails Pipeline », June 2018; Jeff Lewis, « Chevron, Apache extend construction window on Pacific Trail Pipeline », *Financial Post*, 28 juin 2013.

90. Joe Bevan, entrevue réalisée par l'IEDM, 14 juin 2018.

91. Apache, *Energizing a Sustainable Future: 2013 Summary Sustainability Report*, 2013, p. 33.

92. Chevron, Kitimat LNG Project, Pacific Trail Pipeline, 2018.

93. Joe Bevan, *op. cit.*, note 90.



Une vue aérienne de Fort McKay, en Alberta. Le revenu moyen de ses résidents était d'environ 73 000 \$ en 2015, soit 25 % au-dessus du revenu moyen en Alberta. PHOTO JEFF MCINTOSH, LA PRESSE CANADIENNE

Fort McKay First Nation

La nation Fort McKay est reconnue comme un modèle entrepreneurial parmi les Premières Nations du pays. Localisée dans la région d'Athabasca, où a lieu en grande partie l'exploitation des sables bitumineux en Alberta, elle a créé des entreprises sous la bannière Fort McKay Group of Companies (FMGOC), qui œuvrent dans le secteur pétrolier⁹⁴.

Grâce à son entrepreneuriat, la nation, qui compte un peu moins de 900 membres⁹⁵, a présenté des revenus de 60 millions \$ au cours des dernières années, atteignant un sommet de 80 millions \$ pour l'exercice financier 2017-2018; une partie de cet argent est retournée directement dans la communauté, notamment en édu-

cation, en soins de santé locaux et en services pour les aînés. La communauté est aussi largement autosuffisante, elle génère d'importants surplus et les transferts fédéraux ne représentent plus que 5,3 % de ses revenus⁹⁶.

Les bénéfices individuels sont eux aussi palpables. Le revenu moyen (après impôt) des résidents de Fort McKay était d'environ 73 000 \$ en 2015, soit 25 % de plus que le revenu moyen de la province où elle est établie⁹⁷. La nation redistribue aussi une partie des profits à chacun de ses membres, adultes ou enfants, qu'ils résident ou non sur la réserve. Pour l'année financière 2016-2017, cette « distribution des profits d'affaires » était de 2300

94. Fort McKay Group of Companies, *Company History*, 2018.

95. De ce total, environ 450 vivent sur la réserve. Affaires Autochtones et du Nord Canada, *Profil des Premières Nations, Fort McKay First Nation*, 28 mars 2017.

96. Affaires autochtones et du Nord Canada, *États financiers Première Nation Fort McKay 2017-2018*, 20 juillet 2018, p. 5; Tom Flanagan, *The Community Capitalism of the Fort McKay First Nation*, Institut Fraser, 2018, p. 7 et 11.

97. Tom Flanagan, 73, Institut Fraser, 2018, p. 2

\$ par membre, et elle devait être de 3000 \$ l'année suivante⁹⁸.

Fort McKay a augmenté davantage son implication dans l'industrie en créant une entreprise de forage en partenariat avec Savanna Energy Services Corporation, dans laquelle elle détient la majorité des parts, en 2013⁹⁹. Plus récemment, elle a une fois de plus montré son es-

Si vous avez de bonnes infrastructures, vous savez que c'est un bon endroit pour élever une famille; il y a plus d'opportunités pour vos enfants pour grandir et s'épanouir.

—JP Gladu, président du Canadian Council for Aboriginal Business

prit entrepreneurial en faisant l'acquisition, conjointement avec la nation crie de Mikisew, d'une participation de 49 % dans le projet d'agrandissement du Parc de stockage est de Suncor¹⁰⁰. Les deux nations ont financé cet achat d'une valeur de 503 millions \$ sans aucune aide gouvernementale, préférant émettre des billets garantis afin d'amasser le capital requis.

En 2017, Fort McKay a donné 550 000 \$ à la Northern Lights Health Foundation, un organisme de la région de Wood Buffalo dédié à l'amélioration de la santé publique¹⁰¹. Sans le développement économique de la nation, un tel don n'aurait pu être possible.

Selon JP Gladu, du Canadian Council for Aboriginal Business, les membres de Fort McKay ont aujourd'hui « de belles maisons, ils ont un centre jeunesse, ils ont des routes asphaltées. D'un certain point de vue, ils ont tout! Ensuite, si vous avez de bonnes infrastructures, vous savez que c'est un bon endroit pour élever une famille; il y a plus d'opportunités pour vos enfants pour grandir et s'épanouir. C'est la base. Un des déterminants de la santé est votre domicile, puis votre revenu. Leurs revenus sont meilleurs, donc leur santé est meilleure. »¹⁰²

Coastal GasLink Pipeline Project

Comme plusieurs autres entreprises du secteur, TransCanada a amorcé des discussions avec les Premières Nations pouvant être affectées par la construction du pipeline Coastal GasLink, avant même de demander une autorisation au gouvernement¹⁰³. Depuis, 17 des 20 Premières Nations concernées se sont entendues avec le gouvernement de la Colombie-Britannique¹⁰⁴. Les ententes garantissent des sommes qui se comptent en millions de dollars à chaque étape de la construction du pipeline, puis des versements annuels pendant son utilisation.

Les bénéfices économiques pour les Premières Nations seront toutefois largement supérieurs, puisque des contrats totalisant 620 millions \$ seront accordés à des entreprises autochtones dans la foulée du projet¹⁰⁵. Des contrats additionnels valant 400 millions \$ pourraient être consentis, pour un total d'environ 1 milliard \$. Coastal GasLink a aussi offert 250 000 \$ à la Prince George Nechako Aboriginal Employment and Training Association afin de former 48 étudiants autochtones dans le domaine de l'énergie¹⁰⁶.



Le projet Coastal GasLink s'inscrit dans le cadre du mégaprojet LNG Canada, le plus important projet privé de l'histoire du pays, avec une valeur totale de 40 milliards \$. PHOTO ROBIN ROWLAND, LA PRESSE CANADIENNE

98. *Ibid.*, p. 12.

99. Fort McKay Group of Companies et Savanna Energy Services Corp., Form Energy Services Partnership, 26 août 2013; Savanna Energy, Community, Aboriginal Partnerships.

100. Première Nation Fort McKay, Fort McKay and Mikisew Cree First Nations complete purchase of 49 percent interest in Suncor's East Tank Farm Development, 22 novembre 2017.

101. Fort Mackay First Nation, *Business Report 2017*.

102. JP Gladu, *op. cit.*, note 10.

103. TransCanada, *Aboriginal Consultation Report 1*, Coastal GasLink Pipeline Project, mai 2013, p. 9.

104. Gouvernement de la Colombie-Britannique, Natural gas pipeline agreements with First Nations, 23 mars 2017.

105. Les contrats sont conditionnels à la construction d'une usine de liquéfaction de gaz à Kitimat. TransCanada, « Coastal GasLink Pipeline Project Conditionally Awards \$620 Million in Contracting Opportunities to B.C. First Nations », Communiqué de presse, 26 juin 2018.

106. Coastal GasLink, PGNAETA and TansCanada Sign Special Training Agreement, juillet 2018.



La construction de nouvelles maisons à Inuvik, dans les Territoires du Nord-Ouest, avait débuté en anticipation de l'activité économique importante que devait générer la construction du pipeline de la vallée du Mackenzie. PHOTO FRED LUM, THE GLOBE AND MAIL DIGITAL IMAGE

Ce projet de pipeline d'une valeur de 6,2 milliards \$ s'inscrit dans le cadre du mégaprojet LNG Canada, d'une valeur totale de 40 milliards \$, soit le plus important investissement privé de l'histoire du Canada, et qui comprend en outre un terminal qui permettra d'exporter du gaz naturel liquéfié, situé à Kitimat. Les cinq sociétés investisseuses dans LNG Canada (Petronas, Shell, PetroChina, Kogas et Mitsubishi) ont donné leur aval en octobre 2018. Le projet créera jusqu'à 10 000 emplois pendant la construction, et 950 emplois permanents ensuite. Les ententes conclues avec les Premières Nations permettront donc de générer des retombées directes et indirectes qui contribueront non seulement à améliorer leur niveau de vie, mais aussi à l'économie de l'ensemble du pays¹⁰⁷.

Les projets de pipeline de la vallée du Mackenzie

Imaginé suite à la découverte de gisements gaziers à fin des années 1960, le projet Mackenzie Valley Pipeline s'est transformé en saga au fil des années. Le pipeline, qui aurait été le plus long au monde à l'époque, devait connecter Prudhoe Bay, en Alaska, au delta du fleuve

Mackenzie ainsi qu'à l'Alberta et aux marchés américains¹⁰⁸.

En 1974, le gouvernement fédéral canadien a mis sur pied une commission royale afin de déterminer les effets qu'aurait le projet sur l'économie, l'environnement et les communautés autochtones. Le rapport fut déposé trois ans plus tard. La commission a conclu que le pipeline était réalisable mais recommanda un moratoire de dix ans, le temps de pouvoir régler les revendications territoriales sur le tracé du projet, dans la vallée du fleuve Mackenzie.

Depuis, la plupart des communautés autochtones de la vallée du Mackenzie se sont montrées favorables au développement du défunt projet¹⁰⁹. En 2000, les nations Gwich'in et Sahtu Got'ine, ainsi que la Société régionale Inuvialuit, se sont unies afin de créer l'Aboriginal Pipeline Group (APG), avec l'objectif d'assurer la participation active des groupes autochtones au développement du territoire. Une coentreprise composée de ce groupe ainsi que la Compagnie pétrolière Impériale Ltée, de ConocoPhillips Canada et d'ExxonMobil Canada a été créée la même année pour relancer les

107. Jessica Jaganathan et Julie Gordon, « LNG Canada project in British Columbia given final approval by shareholders », *National Post*, 2 octobre 2018; Richard Zussman et Jesse Ferreras, « LNG Canada announces final investment decision to build export facility in Kitimat », *Global News*, 1^{er} octobre 2018.

108. Nathan Baker et James H. Marsh, Mackenzie Valley Pipeline, *Encyclopédie Canadienne*, 21 mars 2018.

109. Seule la nation Deh Cho refusait toujours de prendre part au projet. Dave Ebner, « Aboriginal group seeks to block Mackenzie Valley pipeline », *The Globe and Mail*, 3 septembre 2004.

plans de pipeline dans la vallée du Mackenzie¹¹⁰. En 2003, l'APG a acquis le tiers des actifs du projet de pipeline, devenant un participant à part entière¹¹¹.

L'approbation du projet gazier Mackenzie a été donnée en 2010 par l'Office national de l'énergie à condition que les travaux débutent avant la fin de 2015, un échéancier qui a fini par être repoussé¹¹². Le projet fut une fois de plus mis sur la glace en 2017 en raison d'une baisse des prix et d'une concurrence accrue sur le marché nord-américain. Aujourd'hui, des communautés autochtones de la région espèrent toujours que les ressources naturelles abondantes de la région pourront continuer à bénéficier aux communautés, grâce à d'autres projets de développement¹¹³.

Northern Gateway

Le partenariat substantiel négocié dans le cadre du projet Northern Gateway aurait pu être un autre exemple inspirant d'implication autochtone dans un projet pétrolier.

[Le premier ministre] a choisi d'annuler nos droits, de dire « je me fiche de la décision de la Cour, je me fiche de la loi, je me fiche de la Constitution et je me fiche des droits autochtones des 31 communautés qui sont montées à bord en tant qu'actionnaires de Northern Gateway ».

— Dale Swampy, membre de la nation crie Samson, directeur de l'Aboriginal Equity Partners et président de la National Coalition of Chiefs

Enbridge, la société responsable du projet, a consulté les Premières Nations situées sur le tracé du pipeline, conformément aux règles en vigueur. En 2013, 31 des 52 Premières Nations et communautés Métis affectées ont formé le Aboriginal Equity Partners (AEP)¹¹⁴. Le groupe a d'abord négocié des emplois et des contrats pour les entreprises autochtones et obtenu 10 %, puis 33 % des parts de Northern Gateway pour une valeur



Le chef héréditaire de la nation Haisla, Clifford Smith, et le conseiller en chef de la nation, Ellis Ross, lors de l'ouverture des consultations pour le projet Northern Gateway. Un consortium de Premières Nations avait obtenu des parts d'une valeur de 2 milliards \$ dans le projet, depuis annulé. PHOTO DARRYL DYCK, LA PRESSE CANADIENNE

de 2 milliards \$¹¹⁵. Puis, en novembre 2016, le gouvernement fédéral a mis un terme au projet en choisissant de ne pas poursuivre les consultations.¹¹⁶

Selon Dale Swampy, représentant de l'AEP et membre de la nation crie Samson, la colère a été si grande chez les Premières Nations et les communautés Métis concernées que des procédures judiciaires sont envisagées : « [Le premier ministre] a choisi d'annuler nos droits, de dire 'je me fiche de la décision de la Cour, je me fiche de la loi, je me fiche de la Constitution et je me fiche des droits autochtones des 31 communautés qui sont montées à bord en tant qu'actionnaires de Northern Gateway. Il le justifie en disant que tous les autochtones dans le nord de la Colombie-Britannique sont opposés au pipeline, et c'est totalement faux ».¹¹⁷

Stephen Buffalo, PDG de Indian Resource Council, abonde dans le même sens : « La décision [d'annuler Northern Gateway] a été nuisible pour nos Premières Nations. Elles avaient conclu une entente, elles étaient

110. Nathan Baker et James H. Marsh, *op. cit.*, note 108.

111. Robert Reid, The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources Evidence, 27 mai 2008.

112. Nathan Baker et James H. Marsh, *op. cit.*, note 108.

113. Walter Strong, « Mackenzie Valley pipeline project officially one for the history books », CBC News, 28 décembre 2018.

114. Dale Swampy, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes, 2 novembre 2017.

115. Claudia Cattaneo, « Enbridge plans Northern Gateway shakeup, giving greater control to aboriginal partners », *National Post*, 6 décembre 2014; John Paul Tasker, « Liberals decide fate of Northern Gateway pipeline, but won't announce until next week », CBC News, 25 novembre 2016.

116. John Paul Tasker, « Trudeau cabinet approves Trans Mountain, Line 3 pipelines, rejects Northern Gateway », CBC News, 29 novembre 2016

117. Dale Swampy, *op. cit.*, note 74.



L'Office national de l'Énergie avait donné son aval au projet d'expansion du pipeline Trans Mountain, qui avait aussi reçu l'approbation de 43 Premières Nations. L'avenir du projet est maintenant incertain en raison d'un jugement de la Cour d'appel fédérale, qui a jugé que la population autochtone n'avait pas été suffisamment consultée. PHOTO JASON FRANSON, LA PRESSE CANADIENNE

prêtes à faire partie du projet. Je crois qu'il s'agit encore d'un modèle que l'on peut utiliser, qui fonctionne. »¹¹⁸

Trans Mountain

Le réseau Trans Mountain transporte du pétrole de l'Alberta vers la côte britanno-colombienne depuis 1953. En 2013, la société Kinder Morgan a décidé d'augmenter sa capacité avec un projet d'expansion visant à tripler la capacité du réseau¹¹⁹. Comme d'autres l'ont fait, Kinder Morgan a approché l'ensemble des Premières Nations pouvant être affectées par l'expansion du pipeline. En tout, 43 ont signé des ententes de bénéfices

mutuels (33 en Colombie-Britannique et 10 en Alberta), dont la valeur est évaluée à 400 millions \$¹²⁰.

Le processus d'élaboration d'entente fut différent pour chacune des Premières Nations concernées. Par exemple, avant de finaliser l'entente qui garantit à la nation Simpcw des paiements annuels, des emplois et des contrats, le conseil de bande a consulté ses membres par référendum. Près de 80 % d'entre eux se sont dits en faveur de la participation au projet¹²¹.

118. Stephen Buffalo, *op. cit.*, note 8.

119. The Canadian Press, « Timeline: Key dates in the history of the Trans Mountain pipeline », CTV News, 15 avril 2018; Trans Mountain, Aperçu du projet d'expansion de Trans Mountain.

120. Trans Mountain, « 43 Indigenous Groups Have Signed Agreements in Support of the Trans Mountain Expansion Project », Communiqué de presse, 19 avril 2018.

121. Trans Mountain, « Simpcw First Nation Signs Agreement with Trans Mountain; Mutual Benefits Agreement will Bring Opportunities and Shared Economic Benefits », 11 mai 2016; Simon Little, « 'We've made our decision': B.C. First Nation speaks up for Trans Mountain pipeline », Global News, 25 avril 2018.

Au printemps 2018, après l'acquisition en principe temporaire du pipeline par le gouvernement fédéral¹²², plusieurs Premières Nations se sont montrées intéressées par un éventuel rachat. Pour certaines d'entre elles, la possibilité d'actionnariat était en effet l'élément manquant dans l'offre de Kinder Morgan¹²³.

La prochaine grande tendance, à laquelle on assiste déjà, est que les entreprises autochtones vont devenir plus intéressées à détenir des parts et à être des partenaires au sein même des projets.

—JP Gladu, président du Canadian Council for Aboriginal Business

D'une certaine façon, ce revirement de situation correspond à ce qu'elles recherchaient depuis le début, comme le fait remarquer JP Gladu, du Canadian Council for Aboriginal Business : « La prochaine grande tendance que nous allons voir, et à laquelle on assiste déjà, est que non seulement les entreprises autochtones vont devenir des parties plus fortes des chaînes d'approvisionnement des entreprises, mais elles vont aussi devenir plus intéressées à détenir des parts et à être des partenaires au sein même des projets. »¹²⁴

L'avenir du projet est aujourd'hui incertain au moment d'écrire ces lignes, en raison de la décision de la Cour d'appel fédérale, qui a jugé que l'évaluation par l'Office national de l'énergie était déficiente et qu'Ottawa n'avait pas suffisamment consulté la population autochtone avant de donner son aval¹²⁵.

« Une école par jour, un hôpital par semaine »

Le développement des ressources pétrolières et gazières canadiennes soutient une part importante de l'économie au pays et procure un meilleur niveau de vie à plusieurs communautés. Les Premières Nations ne font pas exception, et nombre d'entre elles profitent aussi de l'extraction, du transport et de la transformation de ces ressources. Certaines ont même décidé d'y prendre part

en créant leurs propres entreprises, ce qui a changé le visage de ces communautés.

Par contre, l'incertitude entourant le processus réglementaire et sa politisation ont eu raison de plusieurs projets pétroliers ou gaziers ces dernières années; depuis 2015, la valeur de ces projets morts-nés dépasse les 100 milliards \$. La seule baisse des prix des hydrocarbures n'arrive pas à expliquer ces abandons¹²⁶. L'annulation de ces projets prive des Premières Nations – et bien d'autres Canadiens – de retombées considérables, en plus d'être dommageable pour l'ensemble de l'économie canadienne : une étude a estimé qu'en 2018 seulement, la capacité insuffisante des pipelines canadiens privera les entreprises du secteur de l'énergie de près de 16 milliards \$ en revenus, en raison du manque d'accès aux marchés internationaux¹²⁷. Pour reprendre les propos de JP Gladu : « C'est une école par jour, un hôpital par semaine ».

122. Kinder Morgan considérait alors abandonner l'expansion du pipeline en raison de l'incertitude pesant sur le projet. Radio-Canada, « Un possible abandon de Trans Mountain évoqué par Kinder Morgan », Radio-Canada, 8 avril 2018.

123. Danielle Smith, « First Nations eyeing bid to buy Trans Mountain pipeline », Global News, 20 juillet 2018.

124. JP Gladu, *op. cit.*, note 10.

125. Julie-Anne Lapointe, « Le pipeline Trans Mountain ne peut pas aller de l'avant, tranche la cour », Radio-Canada, 30 août 2018.

126. Teresa Wright, « Are Liberals to blame for cancelled energy projects? », CTV News, 7 septembre 2018.

127. Elmira Aliakbari et Ashley Stedman, « The Cost of Pipeline Constraints in Canada », Institut Fraser, 8 mai 2018.

CONCLUSION

Historiquement, les relations entre les Premières Nations et les non-autochtones n'ont pas toujours été faciles. Le non-respect des traités et l'attitude souvent cavalière des entreprises face aux souhaits et besoins des premiers habitants du territoire canadien, entre autres, ont laissé des marques. On peut donc facilement comprendre qu'une certaine méfiance persiste à l'égard de certains projets de développement des ressources. Cependant, depuis 25 ans, une évolution est manifeste. De part et d'autre, on comprend de plus en plus que des échanges basés sur une réelle collaboration sont toujours profitables.

Plusieurs communautés ont sauté dans le train des ressources naturelles avec l'espoir de reprendre le contrôle de leur destin. Cela va des Cris du Nord-du-Québec, qui sont actifs dans le secteur minier, aux Lax Kw'alaams et aux Kitselas de la Colombie-Britannique, respectivement à l'œuvre dans la forêt et le gaz naturel, en passant par la nation Fort McKay, qui s'enrichit du pétrole albertain.

Ce dernier cas est révélateur de l'évolution des mentalités. Au début des années 1960, l'opposition aux projets de développement des sables bitumineux était à peu près unanime à Fort McKay, comme l'expliquait récemment le chef Jim Boucher¹²⁸. Durant les années 1970 et 1980, les campagnes européennes contre la fourrure ont éliminé des marchés importants pour les autochtones, qui ont été appauvris. Beaucoup ont alors commencé à regarder le développement des sables bitumineux d'un œil plus favorable. De nombreux membres des Premières Nations ont été embauchés par l'industrie, et ils ont prospéré (« thrived »). Ceci leur a permis de sortir de la dépendance vis-à-vis le gouvernement fédéral. Ainsi, ces cinq dernières années, seulement 5 % des revenus de la nation Fort McKay provenaient des transferts fédéraux. Le revenu moyen après impôts de ses résidents est même plus élevé que celui des autres Albertains.

En outre, la communauté possède une part majoritaire des infrastructures pétrolières sur son territoire, dont la valeur s'élève à un demi-milliard de dollars.

« Je suis incroyablement optimiste. Nos droits sont renforcés chaque jour qui passe par les succès d'affaires qui s'additionnent et que nous pouvons mettre de l'avant. Cela ne fait qu'ajouter à un avenir plus prospère entre les communautés d'affaires autochtones et non autochtones et le gouvernement. J'ai bon espoir d'un Canada plus fort et plus inclusif. »

— JP Gladu, Canadian Council for Aboriginal Business

« Notre communauté est maintenant pleine d'optimisme et d'espoir; il n'est plus question de ce que nous ne pouvons pas faire, mais de ce que nous pouvons faire. C'est complètement différent de l'endroit où j'ai grandi. »

— Ellis Ross, député, ex-conseiller en chef de la nation Haisla

« La pauvreté ne donne pas de pouvoir. Les paiements de transfert venant du gouvernement fédéral ne font que maintenir la pauvreté. Les leaders autochtones veulent devenir économiquement indépendants et développer leurs propres ressources. »

— Calvin Helin, écrivain, homme d'affaires et membre de la Première nation Tsimshian

128. Propos tenus lors de la conférence Energy Business Forum 2018 à Banff, Alberta, le 22 août 2018.

La réconciliation passe par le développement

La réconciliation entre les Premières Nations et le reste du Canada est à l'ordre du jour depuis 2008, lors du lancement de la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

Cette réconciliation passe évidemment par une meilleure reconnaissance des droits des autochtones et l'abandon de politiques néfastes. Elle ne sera cependant véritablement accomplie que lorsque les Premières Nations auront repris leur destin en main et se seront affranchies du cercle vicieux de la dépendance gouvernementale.

Cela suppose que les membres des Premières Nations pourront travailler en échange de bons salaires et que leurs dirigeants auront accès à des sources de financement stables et viables pour combler les besoins des communautés. De nombreuses Premières Nations ont trouvé la solution : le développement des ressources.

Ce cahier a montré que les exemples concrets de succès contre la pauvreté et le désespoir sont nombreux. Il a montré aussi que, contrairement à une opinion bien établie, cette volonté de développement économique chez les Premières Nations est bien réelle.

Bien sûr, dans une société libre, aucun groupe ne réussit à faire l'unanimité en faveur ou contre le changement¹²⁹. Il y aura toujours des tensions entre le développement des ressources et l'environnement. Mais il est temps de prendre acte que les Premières Nations ne sont pas une extension des groupes écologistes¹³⁰. Ils veulent, comme tous les Canadiens, pouvoir améliorer leur niveau de vie et offrir un avenir meilleur à leurs enfants. Les entretiens que nous avons réalisés dans le cadre de ce cahier en témoignent.

Malgré les obstacles qui demeurent et même certains reculs, on ne peut qu'être confiant devant les nombreuses ententes qui ont été conclues et les résultats qu'elles ont donnés. Bien des Premières Nations ont choisi la voie du développement et de la prospérité. Et même si leur situation socioéconomique est souvent encore difficile, de nombreux exemples montrent comment des communautés autochtones arrivent à concilier développement économique et émancipation avec le

respect de la terre et de l'environnement. Il y a là des raisons d'être immensément fiers et optimistes.

129. Tristin Hopper, « What do First Nations really think about Trans Mountain? », *National Post*, 19 avril 2018.

130. Claudia Cattaneo, « 'Eco-colonialism': Rift grows between Indigenous leaders and green activists », *National Post*, 4 janvier 2018.

REMERCIEMENTS

En plus de la recherche documentaire, plusieurs entrevues ont été menées dans le cadre de la production de ce cahier. Nous tenons à remercier pour leur temps et leur collaboration les personnes suivantes, dont certaines sont citées à travers ces pages et qui, dans tous les cas, nous ont aidé à mieux comprendre et contextualiser les enjeux abordés.



JOE BEVAN, conseiller en chef de la nation Kitselas.



STEPHEN BUFFALO, membre de la nation crie Samson et PDG du Indian Resource Council.



JEAN-PAUL (JP) GLADU, membre de la nation Sand Point et PDG du Canadian Council for Aboriginal Business.



CALVIN HELIN, membre de la nation Tsimshian, écrivain et homme d'affaires.



ELLIS ROSS, conseiller de la nation Haisla de 2003 à 2011, puis conseiller en chef de 2011 à 2017. Présentement député à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique.



DALE SWAMPY, membre de la nation crie Samson, directeur de l'Aboriginal Equity Partners et président de la National Coalition of Chiefs.

ANNEXE



« Il y avait tellement d'emplois que toute personne qui le souhaitait était en mesure d'obtenir du travail. »

PHOTO COURTOISIE D'ELLIS ROSS

Entretien avec Ellis Ross

M. Ross a été conseiller de la nation Haisla de 2003 à 2011, puis conseiller en chef de 2011 à 2017. Il est présentement député à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique.

IEDM : Combien de gens de votre communauté sont présentement impliqués dans le développement des ressources naturelles?

Ellis Ross : Pas beaucoup, puisque l'activité que nous avons au temps du développement du gaz naturel liquide est bloquée. À l'époque où c'était en marche, avec tout le travail de préparation, il y avait tellement d'emplois que toute personne qui le souhaitait était en mesure d'obtenir du travail.

IEDM : Quel type d'emploi y avait-il pour les membres de la communauté?

ER : Il y avait beaucoup de travail dans des camps, du camionnage, de l'ouvrage pour ceux qui avaient des compétences en soudure, pour être matelot ou pour piloter un bateau. Cela a eu un effet spectaculaire sur notre communauté en raison de l'impact sur les autres

organisations, qui ont elles aussi eu besoin de travailleurs, incluant mon propre conseil de bande. Les gens qui avaient obtenu des accréditations ou des diplômes avec l'aide du conseil sont allés vers de meilleurs emplois. Cela nous a obligés à recruter plus de travailleurs afin de pourvoir les postes laissés vacants par les travailleurs qui nous ont quittés.

IEDM : Depuis que vous avez commencé à vous impliquer dans le développement des ressources, est-ce que des entreprises qui ne sont pas directement liées à l'industrie des ressources ont été créées? En d'autres mots, avez-vous assisté à du développement entrepreneurial?

ER : Non, ce n'est pas arrivé. La bande et le conseil ont développé des partenariats avec les entreprises existantes dans l'objectif d'aller

chercher des contrats en utilisant leurs moyens. Mais il n’y a pas eu de réel développement d’entreprises à part entière, avec du capital, des actifs, des bâtiments et de telles choses. Tout était basé sur les partenariats avec des entreprises existantes.

IEDM : Si Northern Gateway n’avait pas été annulé, pensez-vous que quelques années de travail auraient mené à de l’entrepreneuriat dans votre communauté?

ER : C’est difficile à dire parce que nous avons eu beaucoup de temps, nous avons essayé d’encourager l’entrepreneuriat et nous nous sommes assurés que des ressources étaient disponibles pour ceux qui voulaient démarrer des entreprises. Il n’y avait pas de réel appétit parmi les membres de la bande. Vous devez garder à l’esprit qu’avec les emplois qui ont été créés, nous payions de 75 000 à 100 000 \$ en salaires seulement.

IEDM : Il y avait donc un coût d’opportunité énorme à laisser aller ces emplois et démarrer autre chose.

ER : Énorme. En fait, cela a affecté nos objectifs éducationnels. C’était difficile de convaincre des gens d’aller à l’école et d’obtenir un diplôme lorsqu’il y avait tout cet argent à faire en quatre ou cinq ans.

IEDM : C’est un beau problème.

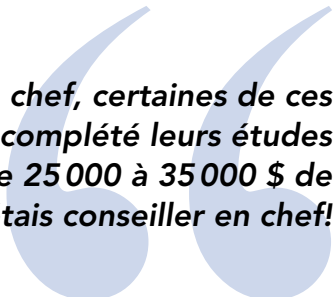
ER : C’est un beau problème. Lorsque j’étais conseiller en chef, certaines de ces personnes qui n’avaient pas complété leurs études secondaires gagnaient de 25 000 à 35 000 \$ de plus que moi, et j’étais conseiller en chef!

IEDM : Cela a manifestement eu un impact sur les revenus dans votre communauté.

ER : Sans aucun doute. On pouvait le voir de plusieurs façons, que personne n’avait pensé à mesurer avant. On pouvait le voir dans les dîners de financement que nous tenions pour les familles dans le besoin. Dans le passé, si vous recueilliez 1000 \$ pour quelqu’un dans le besoin, c’était une grosse affaire, mais quand tout le monde travaillait, ce n’était pas rare de voir des levées de 4000 ou 5000 \$ à la fois. Il y avait beaucoup d’argent.

IEDM : Voyez-vous une grande différence dans votre communauté entre le passé et le présent?

ER : Absolument. C’est un virage à 180 degrés. Regardez notre communauté, les dix dernières années nous ont donné une ouverture à nous développer et à travailler avec le gouvernement. Nous avons une toute nouvelle digue, de nouveaux quais, de nouvelles routes en construction, une nouvelle caserne, un nouvel édifice pour l’administration. Pour la première fois dans leur vie, des gens obtiennent des hy-



Lorsque j’étais conseiller en chef, certaines de ces personnes qui n’avaient pas complété leurs études secondaires gagnaient de 25 000 à 35 000 \$ de plus que moi, et j’étais conseiller en chef!

pothèques qui peuvent être prises sur la réserve. Nous aidons les aînés, nous avons un programme que nous finançons. Nous avons aussi un programme de deuil, un programme pour les jeunes, et un autre pour l’embellissement de la communauté. Nous avons un programme sportif.

Tout cela est financé en utilisant notre propre argent; ça ne vient pas du gouvernement. Ça aide des gens qui n’ont jamais pu être aidés avant. C’est une sensation incroyable lorsque vous prenez une décision au conseil qui affecte réellement vos membres et que vous n’avez pas eu à demander la permission à personne : vous n’avez pas eu à demander au gouvernement, aux donateurs; vous n’avez pas eu à signer de drôles d’ententes. C’était une époque glorieuse!

J’ai même rencontré une personne qui avait probablement quinze ans de plus que moi, dans la mi-soixantaine. Je n’avais jamais réalisé avant que même les gens plus âgés débordaient d’optimisme. J’ai frappé à leur porte parce que je tentais de me faire réélire. Ils sont sortis et m’ont embrassé. Ils ont dit : « Vous nous avez donné de l’espoir. Pour la première fois dans notre vie, nous avons de l’espoir ».

Ils conduisent des autobus et ils travaillaient dans des camps et, lorsque ces camps ont fermé, ils se sont tournés vers d'autres opportunités, parce qu'ils se savaient maintenant en confiance.

IEDM : Les choses ont donc changé pour le mieux?

ER : Tout à fait. Nous étions complètement différents. Nous n'avions plus besoin [du ministère] des Affaires indiennes. Nous n'avions plus besoin de négocier des traités. Nous sommes en bonne voie de devenir indépendants sans signer de traité. Je crois que la définition de l'indépendance correspond au jour où vous abordez vos problèmes selon vos propres conditions. Ne quémandez pas pour quoi que ce soit.

Notre communauté est maintenant pleine d'optimisme et d'espoir; il n'est plus question de ce que nous ne pouvons pas faire, mais de ce que nous pouvons faire. C'est complètement différent de l'endroit où j'ai grandi.

À PROPOS DE L'AUTEUR



GERMAIN BELZILE

Germain Belzile enseigne l'économie depuis plus de 30 ans, d'abord à l'UQAM, puis HEC Montréal. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'UQAM, où il a aussi fait des études doctorales. Il est le co-auteur des manuels d'économie les plus utilisés dans les universités francophones canadiennes (*Principes de microéconomie* & *Principes de macroéconomie*). Auteur de plusieurs articles, il participe régulièrement à des débats, entrevues et conférences portant sur la mondialisation, l'économie et le libéralisme.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8

T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**

ISBN 978-2-922687-84-2