



Université d'Ottawa • University of Ottawa



# Université d'Ottawa - University of Ottawa

FACULTÉ DE ÉTUDES SUPÉRIEURES  
ET POSTDOCTORALES

FACULTY OF GRADUATE AND  
POSTDOCTORAL STUDIES

Bruno BOND

AUTEUR DE LA THÈSE - AUTHOR OF THESIS

Ph.D. (géographie)

GRADE - DEGREE

Département de géographie

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT - FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

TITRE DE LA THÈSE - TITLE OF THE THESIS

L'entente sur le répercussions et les avantages (ERA) dans le secteur minier :  
un instrument qui permet de minimiser les risques et de  
maximiser les avantages d'un projet minier pour les communautés autochtones  
– Le cas de l'ERA Raglan, au Nunavik (Nord-du-Québec) –

D. Lagarec

DIRECTEUR DE LA THÈSE - THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR DE LA THÈSE - THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS DE LA THÈSE - THESIS EXAMINERS

J. Benidickson

P. Johnson

L. Juillet

G. Mercier

J.-M. De Koninck, Ph.D.

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES ÉTUDES  
SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES

SIGNATURE

DEAN OF THE FACULTY OF GRADUATE  
AND POSTDOCTORAL STUDIES

**L'entente sur les répercussions et les avantages (ERA) dans le secteur minier :  
un instrument qui permet de minimiser les risques et de maximiser  
les avantages d'un projet minier pour les communautés autochtones  
– Le cas de l'ERA Raglan, au Nunavik (Nord-du-Québec) –**

**Bruno Bond**

**Thèse présentée à  
la Faculté des études supérieures et postdoctorales de l'Université d'Ottawa  
comme exigence partielle en vue de l'obtention  
du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.)**

**Département de géographie**

**2003**



National Library  
of Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Acquisitions and  
Bibliographic Services

Acquisitions et  
services bibliographiques

395 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

395, rue Wellington  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

*Your file* *Votre référence*  
*ISBN: 0-612-89990-X*  
*Our file* *Notre référence*  
*ISBN: 0-612-89990-X*

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

---

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this dissertation.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de ce manuscrit.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the dissertation.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

**Canada**

# TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ	vi
ABSTRACT	viii
REMERCIEMENTS	x
INTRODUCTION	1
<b>CHAPITRE 1 SURVOL DES PRINCIPAUX DÉFIS POUR LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES DANS LE DOMAINE DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES MINIÈRES EN RÉGION ÉLOIGNÉE ET NORDIQUE</b>	22
1. Les considérations environnementales	25
2. Les considérations socio-économiques et culturelles	28
3. Les principaux avantages et répercussions des projets miniers et des ERA	34
3.1 Les avantages socio-économiques et culturels	35
3.2 Les répercussions socio-économiques et culturelles	37

<b>CHAPITRE 2</b>	<b>LES ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES (ERA) DANS LE SECTEUR MINIER</b>	<b>41</b>
<b>1.</b>	<b>Les ententes confirmant la participation des Autochtones au développement minier</b>	<b>42</b>
1.1	L'origine et le contexte politique et juridique des ERA	42
1.2	Le contenu	52
1.3	Le rôle des gouvernements	59
1.4	Les forces et les faiblesses	65
<b>2.</b>	<b>L'ERA Raglan : un exemple de participation des Autochtones à l'exploitation minière</b>	<b>70</b>
2.1	Les Inuits du Nunavik - Le milieu physique et humain	71
2.2	Historique du projet	76
2.3	Description du projet	78
2.4	L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) du projet	80
2.5	L'ERA Raglan	88
2.6	L'impact du projet Raglan : perception de communautés inuites cinq ans après	101
<b>3.</b>	<b>La contribution des ERA au développement et à la diversification économique des communautés autochtones</b>	<b>108</b>
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>LA GESTION DES RISQUES À L'APPUI D'UN PROJET MINIER ET DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE ERA – L'EXEMPLE DU PROJET MINIER ET DE L'ERA RAGLAN</b>	<b>124</b>
<b>1.</b>	<b>Le concept de la gestion des risques</b>	<b>131</b>
1.1	Qu'est-ce que le risque?	132

1.2	Qu'est-ce que la gestion des risques?	138
1.3	Qu'est-ce que la gestion intégrée des risques (GIR) ?	147
<b>2.</b>	<b>La gestion des risques socio-économiques et culturels dans le contexte du projet minier et de l'ERA Raglan – Principales étapes et composantes d'un cadre décisionnel de GIR</b>	<b>167</b>
2.1	Les principes fondamentaux	168
2.2	Le cadre décisionnel de GIR – Son application au projet et à l'ERA Raglan	171
2.2.1	Les étapes du cadre décisionnel	172
2.2.1.1	Identifier la question et son contexte	173
2.2.1.2	Évaluer les risques et les avantages	199
2.2.1.3	Identifier et analyser les options	216
2.2.1.4	Choisir une stratégie	220
2.2.1.5	Mettre en oeuvre la stratégie	223
2.2.1.6	Surveiller et évaluer les résultats	227
<b>3.</b>	<b>Le cadre décisionnel : un outil pour minimiser les risques et maximiser les avantages découlant d'un projet et d'une ERA</b>	<b>232</b>
	<b>CONCLUSION</b>	<b>238</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>250</b>
	<b>ANNEXES</b>	
Annexe 1	Carte des mines en production	278
Annexe 2	Carte de localisation de la mine Raglan	279

<b>Annexe 3</b>	<b>Indicateurs de durabilité pour les communautés autochtones</b>	<b>280</b>
<b>Annexe 4</b>	<b>Liste des principales ERA au Canada</b>	<b>285</b>

## **LISTE DES FIGURES**

<b>1.</b>	<b>Comparaison entre l'approche traditionnelle et la gestion intégrée des risques</b>	<b>149</b>
<b>2.</b>	<b>Principales étapes des cadres décisionnels</b>	<b>156</b>
<b>3.</b>	<b>Cadre décisionnel</b>	<b>172</b>

## RÉSUMÉ

La participation des Autochtones à l'exploitation minière s'est accrue considérablement au cours des dernières années dans les régions éloignées et nordiques du Canada. Pour profiter des avantages importants que peut procurer l'exploitation minière, les communautés autochtones signent des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) avec les compagnies minières et, à l'occasion, avec les gouvernements. Les ERA, généralement confidentielles, confirment la participation des communautés autochtones aux projets d'exploitation minière et garantissent à ces communautés qu'elles recevront des avantages pour compenser les éventuels effets nuisibles des projets. Ces avantages peuvent varier considérablement d'une ERA à l'autre, mais, en général, une ERA offre des possibilités d'emploi et d'affaires, des revenus provenant des redevances et du partage des profits de l'exploitation minière ainsi que des débouchés économiques importants.

L'exploitation d'une mine et l'exécution de l'ERA ne comportent pas que des effets positifs. Elles présentent aussi des risques et elles peuvent avoir des répercussions sur l'environnement et sur les communautés autochtones, en matière, par exemple, de pollution de l'eau, de la faune et de la flore, de disparité dans la distribution des revenus provenant des ERA, de désorganisation des structures sociales et de perturbation des économies traditionnelles ou mixtes. Si ces effets ne sont pas gérés intégralement, ils peuvent avoir de graves conséquences pour les communautés autochtones vulnérables, autant après la fermeture de la mine que durant son exploitation, et ils peuvent compromettre la durabilité des communautés autochtones touchées. Or, les ERA, telles qu'elles sont formulées actuellement, sont sous-outillées pour minimiser les risques culturels et socio-économiques que les projets miniers et ces ententes elles-mêmes font peser sur les communautés autochtones. De plus, force est de constater qu'aucun cadre décisionnel formel de gestion de ces risques n'a encore été incorporé aux ERA.

Cette étude se divise en deux volets. En premier lieu, un examen des documents disponibles sur les ERA, particulièrement l'ERA Raglan (Nunavik, Nord du Québec), nous amène à nous demander si ces ententes contribuent à la durabilité des communautés autochtones. Comme les ERA comportent plusieurs lacunes, il se pourrait qu'elles ne puissent contribuer à l'atteinte de cet objectif. Par exemple, les ERA ne traitent pas entièrement la question du développement socio-économique et de la diversification économique des communautés autochtones touchées par le projet minier, particulièrement après la fermeture de la mine. De plus, les ERA n'accordent pas toujours l'importance voulue à la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant de leur mise en oeuvre et du projet minier. En second lieu, nous appliquons un cadre décisionnel pour la gestion des risques au projet minier et à l'ERA Raglan, à titre d'étude de cas. Parmi les cadres dont nous disposions, nous avons retenu le *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé* afin d'orienter notre démarche. Ce cadre n'a pas été conçu pour la gestion des risques culturels et socio-économiques liés aux projets miniers et aux ERA. Nous avons néanmoins pu en tirer des éléments d'information intéressants qui serviront à alimenter les approches de gestion des risques actuelles ou à venir. Notre étude nous permet de soutenir qu'il est essentiel de mettre en place un cadre formel afin de gérer les conséquences et les risques que les projets miniers et les ERA présentent pour les communautés autochtones.

Nous croyons que si l'ERA Raglan et les autres ententes du même type étaient dotées d'un cadre décisionnel formel et que si les risques étaient minimisés, et les avantages maximisés, les projets miniers et les ERA pourraient jouer un rôle déterminant dans l'édification de communautés autochtones durables, surtout après la fermeture de la mine.

## ABSTRACT

In recent years, Aboriginal peoples in remote and northern regions of Canada have become increasingly involved in mining activities. In order to take advantage of the significant benefits that mining can offer, Aboriginal communities conclude Impact and Benefit Agreements (IBAs) with mining companies and occasionally with governments. IBAs, usually confidential, reinforce the involvement of Aboriginal communities in mining projects and guarantee the communities that they will receive benefits that will compensate them for any potential harmful impacts resulting from such projects. The benefits can vary significantly among IBAs, but in general, such an agreement offers business and employment opportunities and opportunities for sharing in the profits of the mining operations, as well as income from royalties and significant economic spin-offs.

Not all the outcomes of the operation of a mine and the implementation of an IBA are positive. There are also certain risks involved, and both the environment and the Aboriginal communities can be affected. For example, pollution can have an impact on water, wildlife and flora; revenues generated by the IBA may not be equally distributed; social structures can break down; and traditional and mixed economies may be disrupted. If these impacts are not fully managed, they can have serious consequences for susceptible Aboriginal communities, both during the operation of a mine and after its closure, and they can compromise the sustainability of Aboriginal communities. IBAs are currently not adequately formulated to minimize the cultural and socio-economic risks to Aboriginal communities from both mining projects and the agreements themselves. Moreover, it must be noted that, as yet, no formal decision-making framework for managing these risks has been built into IBAs.

This study consists of two components. In the first, a review of available documentation on IBAs, particularly the Raglan IBA (Nunavik, Northern Quebec), leads us to question whether these agreements actually further the establishment of sustainable Aboriginal

communities. Because of the numerous gaps in IBAs, they may be unable to contribute to the achievement of this objective. For example, IBAs do not fully cover the socio-economic development and economic diversification of Aboriginal communities affected by mines, particularly after their closure. Moreover, IBAs do not always attach the necessary importance to management of the socio-economic and cultural risks posed by their implementation and by mining operations. In the second component of the study, we apply a risk-management decision framework to the Raglan mine and IBA as a case study. Of the frameworks available to us, we decided to base our approach on the *Health Canada Decision-Making Framework for Identifying, Assessing and Managing Health Risks*. Although this framework was not designed for purposes of managing the cultural and socio-economic risks associated with mines and IBAs, it nevertheless provided us with information that will be useful in work on existing and future risk-management approaches. Based on our study, we consider it essential that a formal framework be put in place to manage the consequences and risks posed by mines and IBAs to Aboriginal communities.

We believe that if a formal decision-making framework was incorporated into the Raglan IBA and other similar agreements, and if risks were minimized and benefits maximized, mining operations and IBAs could be instrumental in the building of sustainable Aboriginal communities, even after mines have closed.

## REMERCIEMENTS

En tout premier lieu, mes remerciements vont à mon directeur de thèse, le professeur Daniel Lagarec, qui m'a accompagné sans relâche dans le cycle d'élaboration de cette thèse. Ses conseils et nos nombreuses discussions m'ont guidé et m'ont permis de tenir le coup jusqu'à la fin de cette grande aventure. Je tiens à remercier également les examinateurs internes et externes, soit les professeurs Peter G. Johnson, Luc Juillet, Jamie Benidickson et Guy Mercier. Je leur suis reconnaissant de l'appui et de l'intérêt qu'ils ont manifestés pour cette recherche et de l'importance qu'ils accordent à l'étude des questions autochtones et au développement minier. Je remercie aussi P. Harrison pour sa disponibilité et sa participation à l'examen de synthèse.

Par ailleurs, je me dois de mentionner que je n'aurais pu mener cette thèse à bonne fin sans le soutien, les conseils et la collaboration de mes collègues de travail. Merci Denis, Dave, Lise-Aurore, Michael, Penny, Brian, Jean, Debra, Andrea, Walid, Sam, Adèle et Evelyn.

Mes amies et amis de longue date méritent, eux aussi, mes remerciements. Chacun d'eux m'a offert son soutien inconditionnel au cours de ces dernières années. J. Crépeau, P. Sicles, N. Gélinas, R. Morison, J. Spence et L. Boudreault, je vous remercie pour votre encouragement et votre amitié profonde.

En dernier lieu, mais non pas parce qu'elle est la moindre à mes yeux, je remercie ma famille naturelle et spirituelle, qui se compose de J. Duguay, B. Bond, le chef J.-C. Piétacho, P. Piétacho, A. Piétacho et H. Sioui. Tous ces gens m'ont encouragé et soutenu dès le début de cette grande aventure et ils m'ont permis de réaliser mes rêves et mes plus grandes passions.

Meegwetch

À Jeanne d'Arc  
Brenda  
Marie-Christine

## INTRODUCTION

La mise en valeur des ressources naturelles non renouvelables, particulièrement le développement minier, joue un rôle important dans l'économie canadienne et constitue l'assise économique d'un bon nombre de communautés, dont les communautés<sup>1</sup> autochtones vivant dans les régions éloignées et nordiques. En effet, au-delà de 100 communautés canadiennes, soit plus de 600 000 personnes, dépendent de l'industrie des minéraux. Près de 1 200 communautés autochtones sont situées à l'intérieur d'un rayon de 200 km autour des mines en production (voir la carte à l'annexe 1). En 2001, l'exploitation et la transformation des minéraux contribuaient pour 35,1 milliards de dollars à l'économie canadienne<sup>2</sup>. Sans contredit, l'industrie minière offre plusieurs possibilités de développement<sup>3</sup> et de diversification économique pour de nombreuses communautés.

Bien que l'exploitation minière puisse aider à générer la prospérité, la croissance économique, la création d'emplois et la durabilité sociale et économique des individus et des communautés, les défis sont nombreux à la fois pour l'industrie minière, les gouvernements et les communautés autochtones touchées par l'exploitation minière. En effet, ces derniers ont à composer sur la scène locale, régionale, nationale, voire même internationale, avec un ensemble de réalités, telles que la libéralisation et la fluctuation des marchés; les préoccupations environnementales grandissantes; les exigences réglementaires et les politiques gouvernementales; les droits d'accès aux terres et aux ressources; les revendications et les droits conférés aux Autochtones par la Constitution canadienne et les tribunaux; la négociation d'ententes de partenariat entre les compagnies minières et les communautés autochtones, comme les ERA; la mise en oeuvre du

---

<sup>1</sup> Le terme « communauté » signifie « groupe social dont les membres vivent ensemble, ou ont des biens, des intérêts communs ». (Paul Robert, *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris-XI, France, 1985, p. 345.)

<sup>2</sup> Ressources naturelles Canada, *L'importance de l'exploitation minière pour l'économie canadienne*, Faits miniers, Ottawa (Ont.), mai 2002.

<sup>3</sup> À moins d'avis contraire, le terme « développement » signifie dans ce document le développement socio-économique et culturel. D'ailleurs, pour alléger le texte, nous faisons aussi usage de l'expression « développement et diversification économique » ou « développement et diversification » lorsque nous voulons dire le développement socio-économique et la diversification économique des communautés autochtones.

développement durable<sup>4</sup> et l'édification de communautés durables (ou viables)<sup>5</sup>; et, notamment, l'importance de maximiser les avantages de l'exploitation minière et d'en minimiser les risques et les répercussions<sup>6</sup> pour les communautés, durant la vie de la mine et surtout après sa fermeture<sup>7</sup>. La libéralisation des marchés a avivé la réponse du public quant à l'urgence d'accroître la responsabilité des compagnies envers le développement durable<sup>8</sup>. Mais, au cours des dernières années, les compagnies minières, et davantage les gouvernements, ont mis l'accent sur leurs responsabilités environnementales plutôt que sur leurs responsabilités sociales et économiques envers les communautés touchées par les projets d'exploitation minière<sup>9</sup>. Tant et si bien que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) a précisé dans son rapport que « Le développement durable, qui doit tenir compte non seulement des répercussions de l'exploitation des ressources naturelles sur l'environnement mais aussi de l'incidence sociale et culturelle du développement sur les communautés, les ressources humaines et l'économie, est trop souvent examiné dans le strict contexte des répercussions environnementales. »<sup>10</sup> Néanmoins, des changements s'opèrent à ce niveau et les compagnies minières ont accru leurs responsabilités et reconnaissent davantage que les communautés autochtones sont principalement vulnérables<sup>11</sup> aux changements sociaux, culturels et économiques provoqués par l'exploitation minière.

---

<sup>4</sup> Le concept du développement durable a été lancé en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Bruntland). Selon la Commission Bruntland, le développement durable est le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. (World Commission on Environment and Development (The), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987, p. 43)

<sup>5</sup> Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, État du débat, Ottawa (Ont.), 2001, p. 23.

<sup>6</sup> Les termes « répercussions », « effets » et « impacts » sont utilisés comme synonymes dans le présent texte.

<sup>7</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001.

<sup>8</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Mining and Mineral Sustainability Survey 2001*, Survey conducted by PriceWaterhouseCoopers, MMSD, London, UK, March 4, 2002, p. 1.

<sup>9</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 6 Viability of the Minerals Industry*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2003, p. 6-8.

<sup>10</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Vers le développement durable – Une stratégie pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, volume II, partie 4 (Alberta), Ottawa, 1997, p. 2.

<sup>11</sup> Il existe de nombreuses définitions de la « vulnérabilité ». Par exemple, selon Becter, « ... est vulnérable une collectivité menacée de subir un dépérissement irréversible ». (Michael B. Decker, *La diversification et les collectivités mono-industrielles – Les effets d'une approche de développement économique par les collectivités*, Association canadienne des villes mono-industrielles, Conseil économique du Canada, Ottawa, Ontario, 1990, p. 79.)

De par sa nature, l'exploitation minière peut engendrer des impacts environnementaux, sociaux, économiques et culturels tant positifs que négatifs, à chacune de ses étapes, soit de l'exploration à la fermeture de la mine<sup>12</sup>. Par exemple, un projet minier peut avoir comme effets positifs la création d'emplois; des revenus provenant de salaires; des possibilités d'affaires; l'amélioration des infrastructures de services; des redevances versées aux gouvernements et notamment aux communautés autochtones touchées par l'exploitation minière. Tandis que les impacts négatifs d'un projet minier peuvent consister, par exemple, en la perturbation des terres et d'habitats vitaux (vie marine, faune, flore, etc.); en la contamination de l'eau par suite d'un drainage acide; en des bouleversements sociaux, économiques et culturels dûs à la modification des modes de vie, des activités traditionnelles, des économies locales, des structures sociales, etc.; en des bouleversements économiques et sociaux après la fermeture de la mine (p. ex., pertes d'emplois et de revenus)<sup>13</sup>. Particulièrement, l'étape de fermeture doit recevoir une attention soutenue de toutes les parties intéressées et touchées<sup>14</sup> car elle peut affecter de manière significative la durabilité de la communauté. Une telle attention est d'autant plus nécessaire lorsque la planification d'une fermeture n'est qu'un phénomène récent et que son étendue et sa pratique ne font qu'à peine évoluer<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Environmental Mining Council of British Columbia, *Mining in Remote Areas, Issues and Impacts*, Victoria, BC, 1998; Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, Summary Report, 1996, p. 24; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1999, p. 9; Robert F. Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, 1995-96.

<sup>13</sup> Environmental Mining Council of British Columbia, *Mining in Remote Areas, Issues and Impacts*, 1998; Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 24; Mining Watch Canada (by Joan Kuyek and Catherine Coumans), *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, Ottawa, Ontario, August 20, 2003.

<sup>14</sup> Précisons qu'à moins d'avis contraire, l'expression « parties intéressées et touchées » désigne dans ce document les compagnies minières, les gouvernements, les communautés touchées par un projet minier, notamment les individus et les communautés autochtones qui se ressentent de l'existence d'un projet minier ou qui participent à la négociation et à la signature d'une ERA, ainsi que les groupes d'intérêts comme les organismes environnementaux, etc.

<sup>15</sup> Marcello Veiga, Malcom Scoble and Marie-Louise McAllister, *Mining with Communities*, Department of Mining and Mineral Process Engineering, University of British Columbia, Vancouver, B.C., 2001, p. 8.

En quelque sorte, en plus d'être des sources importantes de risques, les impacts (principalement les impacts négatifs) pourraient avoir des conséquences irréversibles à court, à moyen et à long terme<sup>16</sup> sur les populations et les communautés autochtones situées à proximité des projets d'exploitation minière si des mesures adéquates ne sont pas en place pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer<sup>17</sup>. Afin de gérer ces risques et de mettre en oeuvre des programmes adéquats pour les réduire, les compagnies minières engagent des consultations avec les communautés autochtones, généralement dès le début du projet minier<sup>18</sup>.

Certes, le développement minier peut procurer des avantages considérables aux communautés autochtones et les compagnies minières peuvent exercer leurs activités d'une manière responsable sur le plan environnemental, social, économique et culturel, et ce, en conformité avec les exigences réglementaires et les politiques gouvernementales. Cela n'empêche pas pour autant les Autochtones d'être craintifs et inquiets quant aux risques que représentent les projets d'exploitation minière pour leurs territoires traditionnels et leurs communautés. Comme le soutient Ker, « Mining presents contradictory opportunities and costs for Aboriginal people: opportunities to generate substantial non traditional forms of wealth, but possibly at the cost of their traditional wealth through the destruction of lands, resources and the socio-cultural fabric woven from them »<sup>19</sup>. En quelque sorte, les communautés autochtones touchées par

---

<sup>16</sup> Précisons ici qu'à moins d'avis contraire, l'expression « le court, le moyen et le long terme » signifie dans le présent texte la durée de vie du projet minier et la période suivant la fermeture de la mine. Dans le contexte autochtone, l'horizon qui compose les générations futures (c.-à-d. les sept générations à venir) comprendrait les 30 années à venir et pourrait s'étendre jusqu'à une période de 200 ans. (T.L. McDaniels, *An Analysis of the Tatshenshini-Alsek wilderness preservation decision*, Journal of Environmental Management (1999), 57, 123-141, Institute for Resources and Environment, University of British Columbia, Academic Press, Vancouver, B.C., 1999, p. 135)

<sup>17</sup> Environmental Mining Council of British Columbia, *Mining in Remote Areas, Issues and Impacts*, 1998; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xxv.

<sup>18</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. v.

<sup>19</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, State of the Debate, Draft, Prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, November 17, 2000, p. 1; Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 9; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 11; Robert F. Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, 1995-95, p. 5.

l'exploitation minière doivent s'assurer que les répercussions négatives ne surpassent pas les effets positifs durant la vie de la mine et particulièrement après sa fermeture<sup>20</sup>. Pour être en mesure de relever ces défis et pour préserver leurs modes de vie traditionnels axés sur la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette, les Autochtones revendiquent une approche plus inclusive quant à l'utilisation et à la mise en valeur des ressources naturelles sur leurs territoires traditionnels et une participation active aux processus décisionnels liés aux aspects sociaux, culturels, politiques et économiques qui risquent de les toucher<sup>21</sup>.

Conséquemment, les communautés autochtones ont des décisions importantes à prendre et des choix tout aussi importants à faire, afin d'harmoniser leurs modes de vie traditionnels avec les activités économiques axées sur les ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, comme l'exploitation minière<sup>22</sup>. Ces décisions sont d'autant plus difficiles que les modes de vie traditionnels sont toujours considérés comme des activités de subsistance ou de soutien contribuant à l'économie traditionnelle ou mixte<sup>23</sup> des Autochtones qui vivent en région éloignée et nordique. Cependant, tout en sachant que l'exploitation minière peut toucher les économies traditionnelles ou mixtes, les Autochtones reconnaissent son potentiel énorme en matière de sources de revenus et d'emplois, de possibilités d'affaires et de diversification économique<sup>24</sup>. Aussi, leur participation au développement minier est d'autant plus appréciable car les économies autochtones sont encore bien fragiles et qu'un grand nombre d'entre elles ne peuvent

---

<sup>20</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, Yellowknife, N.W.T., May 29-31, Working Paper No. 7, Northern Minerals Program, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa, Ontario, 1998, p. 27.

<sup>21</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, issues and concerns in the 1980s*, SUOMEN Antropologi 4/1981, 1981; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 36.

<sup>22</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 8.

<sup>23</sup> Selon le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), l'économie mixte traditionnelle se compose à la fois d'emplois rémunérés, de paiements de transferts gouvernementaux et d'une tradition liée à la chasse, à la pêche et à la cueillette, tandis que l'économie traditionnelle se limite généralement à la chasse, au piégeage, à la pêche et à la cueillette. (CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 526.)

<sup>24</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 20.

appuyer économiquement et socialement la communauté qui est aux prises avec de multiples problèmes sociaux et économiques (p. ex., chômage; abus d'alcool et drogues; violence familiale)<sup>25</sup>.

Cependant, bien que le développement économique axé sur les ressources non renouvelables puisse s'avérer un catalyseur de la reconstruction des économies autochtones, il ne constitue pas l'unique solution et ne réglerait pas tous les problèmes sociaux et économiques des communautés autochtones. De plus, le fait que les ressources minières sont non renouvelables réduit leur rôle de soutien aux communautés autochtones durables<sup>26</sup>, surtout une fois que la mine cesse ses activités. Conséquemment, des mesures doivent être prises pour promouvoir la diversification économique comme base de la durabilité et pour faire en sorte que le mieux-être ou le bien-être des communautés autochtones ne repose pas sur un seul projet ou sur un seul secteur d'activité<sup>27</sup>. Ce constat a déjà été réitéré par bon nombre d'auteurs aux cours des dernières années, notamment en 1977 par la Commission Berger, qui fut l'un des premiers forums publics canadiens à évaluer les répercussions environnementales, sociales et économiques sur les communautés autochtones d'un projet de construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest<sup>28</sup>. Comme le soulignent

---

<sup>25</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. vii; CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 955; Tracy Campbell, *Co-Management of Aboriginal Resources in the Circumpolar North*, Information North, Volume 22, Issue 1, Arctic Institute of North America, 1996, p. 1.

<sup>26</sup> CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, p. 956; Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. 28.

<sup>27</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. 90; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27. (Notons que la Commission Berger affirmait dans son rapport d'enquête sur le projet de construction d'un pipeline : « Je suis convaincu que les ressources non renouvelables ne constituent pas nécessairement l'unique espoir de l'économie du Nord. Il ne faut pas miser sur l'expansion des grandes entreprises. Le renforcement du secteur des ressources naturelles renouvelables dans le Nord – le renforcement de l'économie traditionnelle – permettrait aux Autochtones de faire partie de la société industrialisée sans toutefois en dépendre entièrement ». [Thomas Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume I, Ottawa (Ont.), 1977, p. xxvii]; Donald Mann, *The Socio-economic Impact of Non-Renewable Resource Development on the Inuit of Northern Canada*, The University of Western Ontario and the University of Waterloo, Ontario, 1975.

<sup>28</sup> Thomas Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume I, 1997; Thomas Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume II : *Les modalités*, Ottawa (Ont.), 1997.

certain auteurs, « Both Dickinson (1978) and Berger (1977; 1981) have stressed that a diversified economy based upon the use of all natural resources is vital for the self-sufficiency and stability of northern native communities »<sup>29</sup>. Fait à noter, plus de 20 ans après le dépôt du rapport de la Commission Berger, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) en arrive forcément au même constat. En effet, dans son rapport intitulé *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, la TRNEE affirme que la diversification économique et notamment une stratégie consistant à maximiser les avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables sont des conditions essentielles pour progresser vers le développement durable et bâtir des communautés autochtones durables<sup>30</sup>.

Au cours des dernières années, les communautés autochtones touchées par les projets d'exploitation minière ont su amorcer ce virage vers la croissance économique et sociale en tirant profit des avantages qui en découlent. Elles ont en effet signée avec les compagnies minières, et à l'occasion avec les gouvernements, des ententes de partenariat telles que des ERA ou d'autres types d'ententes (p. ex., des ententes socio-économiques)<sup>31</sup>. Ces ententes, qui ont surtout pris forme depuis les dix dernières années, sont de plus en plus répandues dans l'industrie minière. Dans une ERA, la compagnie minière consent à verser des redevances aux communautés autochtones touchées par son projet d'exploitation minière, en guise de dédommagement pour les effets nuisibles de ses activités sur ces communautés, leurs territoires et leurs modes de vie traditionnels<sup>32</sup>. De plus, l'ERA procure des débouchés économiques importants et des possibilités dans les

---

<sup>29</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, issues and concerns in the 1980s*, 1981, p. 217.

<sup>30</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 19.

<sup>31</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. vii.

<sup>32</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, Northern Perspectives, Canadian Arctic Resources Committee, Volume 24, Number 4, Ottawa, Ontario, Fall-Winter 1999-2000, p. 3.

secteurs de l'emploi, du développement des affaires et de la sous-traitance ainsi que d'autres avantages tels que l'éducation, la formation, les services sociaux et le développement communautaire<sup>33</sup>.

D'un autre côté, les parties intéressées et touchées (c.-à-d. les compagnies minières, les gouvernements et les communautés autochtones) peuvent percevoir les ERA comme étant des instruments qui contribuent à l'amélioration des conditions socio-économiques et qui favorisent la diversification économique locale et l'édification de communautés autochtones durables<sup>34</sup>. Cependant, précisons qu'il est complexe de déterminer si les ERA remplissent pleinement leur rôle à ce niveau étant donné qu'un grand nombre d'entre elles sont généralement confidentielles et que les informations disponibles sur leur contenu et leur mise en oeuvre sont plutôt limitées<sup>35</sup>. C'est certes une situation plutôt inquiétante car les ERA ont rarement inclus des clauses sur leur suivi et leur évaluation et la plupart des renseignements témoignant de leurs succès et de leurs échecs sont plutôt anecdotiques<sup>36</sup>.

Malgré ces limites, les documents disponibles sur les ERA nous révèlent que, mis à part les avantages importants procurés, les ententes comportent aussi de nombreuses lacunes qui pourraient limiter l'atteinte des résultats visés et compromettre l'édification de

---

<sup>33</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 17; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. vii.

<sup>34</sup> Alex, Ker, *Impact and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development, A Report on Selected Case Studies*, Executive Summary, Prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, Aboriginal Communities and Non-Renewable Resources Development Program, Compass Consulting, Ottawa, Ontario, March 2000, p. xiii.; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>35</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>36</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, Prepared for the Mineral Resources Directorate, Department of Indian Affairs and Northern Development, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1999, p. 19; Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 19; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 29; Alex Ker, *The Legal, Regulatory and Policy Framework for Non-Renewable Resource Development in the Northwest Territories*, 2000, p. x.

communautés autochtones durables<sup>37</sup>. En effet, certains avancent que les ERA ne peuvent livrer entièrement les avantages escomptés et surmonter tous les obstacles socio-économiques des communautés autochtones, notamment si les redevances versées ne sont pas assujetties à un cadre d'imputabilité et si le recours à ce cadre n'est pas généralisé<sup>38</sup>. D'autres soutiennent que les ERA, telles qu'elles sont formulées actuellement, font fi de certains aspects ou ne procurent pas de bases solides pour la gestion de ces aspects, qui sont l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs; la gestion des impacts ou des risques sociaux et culturels; le rôle et les obligations des gouvernements et des compagnies minières dans le suivi et l'atténuation des impacts sociaux et culturels; la répartition des responsabilités entre les compagnies et les gouvernements dans la promotion du bien-être social et culturel des communautés autochtones<sup>39</sup>. Par exemple, nous avons pu constater que certaines de ces lacunes sont présentes dans l'ERA Raglan, qui a été conclue par une filiale en propriété exclusive de la compagnie minière Falconbridge appelée Société minière Raglan du Québec (SMRQ) et des communautés inuites du Nunavik (Nord du Québec)<sup>40</sup>. Cette ERA fera l'objet d'une analyse approfondie dans cette étude. Précisons que le projet minier Raglan (1995) fut le premier à être approuvé par le programme d'évaluation environnementale du gouvernement du Québec et aussi le premier projet minier à avoir exécuté une ERA au Québec<sup>41</sup>.

Manifestement, les défis sont nombreux pour les compagnies minières, les gouvernements et les communautés autochtones, qui sont les principales parties

---

<sup>37</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 1996, p. xii.

<sup>38</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 37. Cette situation a également retenu l'attention d'O'Faircheallaigh. (Ciaran O'faircheallaigh, *Resource Development and Inequality in Indigenous Societies*, World Development, Vol. 26, No. 3, pp. 381-394, Elsevier Science Ltd., Griffith University, Brisbane, Australia, 1998.).

<sup>39</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, pp. vi-xii.

<sup>40</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Falconbridge, 1995.

<sup>41</sup> Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, Speech to Prospectors and Developers Conference, Falconbridge, March 13, 2001.

intéressées et touchées par les projets d'exploitation minière. L'un de ces défis consiste à maximiser les avantages mais aussi à minimiser les risques pour l'environnement et les communautés autochtones (c.-à.-d. du point de vue économique, social et culturel)<sup>42</sup>. Cependant, même si les Autochtones sont plus confiants qu'autrefois que l'exploitation minière et les ERA leur procureront des avantages et que les risques pourront être gérés, Kennett atteste que la gestion des risques liés à l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables n'est pas suffisamment étudiée et qu'une telle situation pourrait constituer un obstacle à la durabilité des communautés autochtones dans les régions éloignées et nordiques. En effet, d'après lui, « However, neither benefits nor manageable risks can be counted upon. The challenge is to identify and implement the measures that are required to allow development to occur in a way that maximizes benefits while minimizing risks »<sup>43</sup>.

Nous dégageons de ce qui précède que l'adoption d'un cadre décisionnel formel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels (y compris environnementaux<sup>44</sup>) semble être l'avenue à privilégier si l'on désire que l'exploitation minière serve de levier pour l'implantation de communautés autochtones durables durant la vie des mines et après leur fermeture<sup>45</sup>. Toutefois, les documents portant sur les ERA en général et sur l'ERA Raglan en particulier ne semblent proposer aucun cadre formel pour la gestion des risques à ce niveau, et ce, du démarrage du projet jusqu'à la fermeture de la mine.

En somme, il est anticipé qu'un cadre décisionnel joint à une ERA permette aux parties intéressées et touchées, entre autres, de traiter stratégiquement avec l'incertitude entourant le projet minier et la mise en oeuvre de l'ERA; de capitaliser sur les avantages

---

<sup>42</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000.

<sup>43</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. 19.

<sup>44</sup> Cette étude met l'accent sur les composantes sociales, économiques et culturelles plutôt qu'environnementales parce que dans les ERA, l'aspect socio-économique et culturel reçoit généralement beaucoup moins d'attention que l'aspect environnemental.

<sup>45</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xxv.

et d'améliorer le processus décisionnel quant à l'adoption de mesures efficaces pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques socio-économiques et culturels; et de contribuer à la durabilité des communautés autochtones touchées.

### La question principale de recherche et les questions complémentaires

Notre question principale de recherche est la suivante : Est-ce que l'ERA Raglan que nous avons retenue pour effectuer une étude de cas et les autres ERA peuvent contribuer à la durabilité des communautés autochtones? En examinant les ERA en général, et l'ERA Raglan en particulier, nous avons étudié ces questions complémentaires :

- Quels sont les avantages et les répercussions des projets miniers et de la mise en oeuvre des ERA auxquels peuvent être exposées les communautés autochtones?
- L'ERA contribue-t-elle au développement et à la diversification économique des communautés autochtones? L'ERA vise-t-elle à minimiser les risques socio-économiques et culturels et à maximiser les avantages découlant du projet et de la mise en oeuvre de l'ERA?
- En dotant l'ERA Raglan d'un cadre de gestion des risques, quel type de cadre doit être mis en place et quelles en seraient les principales étapes et composantes?
- Un tel cadre serait-il l'outil approprié pour minimiser les risques et maximiser les avantages liés à un projet et à la mise en oeuvre de l'ERA?

### Le cadre conceptuel

Cette recherche gravite autour de quatre grands concepts étroitement reliés les uns aux autres, à savoir : les ressources naturelles non renouvelables (p. ex., les minéraux et les

métaux); la communauté tributaire de l'exploitation d'une ressource; la communauté autochtone; et la communauté autochtone durable.

### Les ressources naturelles non renouvelables

Avant tout, précisons qu'une ressource naturelle provient de la nature et n'a pas encore été transformée par l'homme. Contrairement aux ressources naturelles renouvelables (p. ex., les forêts, l'eau, la faune, le sol, les plantes) qui, elles, sont remplacées par la nature, les ressources non renouvelables (p. ex., le minerai de fer, le charbon, le pétrole, le gaz naturel) ne peuvent être remplacées par la nature lorsque l'homme les utilise<sup>46</sup>. La mise en valeur de ces ressources a donc une durée de vie limitée dans le temps et dépend de la richesse du gisement dans un espace donné.

Par conséquent, les Autochtones soutiennent qu'un projet de mise en valeur d'une ressource naturelle non renouvelable devrait être évalué isolément, mais en fonction de la place qu'il occupe dans le système économique et social autochtone<sup>47</sup>.

### La communauté tributaire de l'exploitation d'une ressource

Une communauté tributaire de l'exploitation d'une ressource peut être définie comme étant une communauté dont l'activité économique est centrée essentiellement sur la mise en valeur d'une seule ressource naturelle. Bien qu'il n'y ait pas eu de création de nouvelle ville minière au Canada depuis 1984, un certain nombre de communautés autochtones sont devenues « de facto » des villes ou des communautés minières, du simple fait qu'une exploitation minière ait été ouverte à proximité de ces dernières ou sur leur territoire<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Université de Montréal, *Définition des concepts* (site Web).

<sup>47</sup> Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, Captus Press, North York, Ontario, 1994, p. 223.

<sup>48</sup> Joan Kuyek and Catherine Coumans (Ed.), *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, 2003, p. 1.

Globalement, une communauté minière peut être définie comme suit : « A mining community is one where the population is significantly affected by a nearby mining operation. The community may be associated with the mining venture through direct employment or through environmental, social, economic or other impacts. The community can range in size from a city (which could be serving as a base for distant 'fly-in-fly-out' operations, or a centre for supplies and financing) to a village (which relies extensively on local mining). Communities vary in their profile and perceptions about mining and needs »<sup>49</sup>.

Les villes mono-industrielles se distinguent par un manque de diversification économique locale et de pratique pro-active de planification du développement, une vulnérabilité à un cycle d'expansion et de ralentissement, une dépendance à la durée de vie limitée et imprévisible de la ressource, et des problèmes socio-économiques rattachés à la cessation des activités liées à l'exploitation de la ressource<sup>50</sup>, par exemple, des problèmes de violence, une augmentation de la consommation de drogues et d'alcools, et une détérioration des conditions de vie<sup>51</sup>. Dans le Nord canadien, la plupart des projets qui étaient basés sur l'exploitation d'une seule ressource et soumis à un cycle d'expansion et de ralentissement se sont traduits par d'inévitables conséquences qui ont entraîné la dégradation des terres et la perturbation sociale des communautés<sup>52</sup>. Toutefois, certains auteurs affirment qu'il ne faut pas trop généraliser à l'échelle des communautés car des différences substantielles peuvent exister entre elles, comme il peut en exister entre les projets miniers. En effet, selon McMahon et Remy, « each mine has its own historical,

---

<sup>49</sup> M. Veiga, M. Scoble and M. MacAllister, *Mining with Communities*, 2001, p. 191.

<sup>50</sup> Matt Bray and Ashley Tomson (Ed.), *At the End of the Shift, Mines and Single-Industry Towns in Northern Ontario*, Institute of Northern Ontario Research and Development, Laurentian University, Dundurn Press Limited, Toronto, Ontario, 1993, p. 192; Tshenesani Nigel Tapela, *Planning for Economic Diversification and Sustainable Communities in Mining Towns: Towards a Development Planning Framework*, Department of Urban and Regional Planning, University of Venda, Paper Presented at the Planning Africa 2002 International Conference, 18-20 September 2002, ICC, Durba, Africa, 2002.

<sup>51</sup> Joan Kuyek and Catherine Coumans (Ed.), *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, 2003, p. 11.

<sup>52</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, Issues and Concerns in the 1980s*, 1981, p. 212; Gary McMahon and Felix Remy (sous la direction de), *Large Mines and the Community Socio-economic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, CRDI/Banque mondiale, 2001 (site Web).

social, cultural, and geographical characteristics that preclude the use of one fits all prescription »<sup>53</sup>.

### La communauté autochtone

Selon la Commission royale sur les peuples autochtones, le mot « communauté » signifie « tout groupe ayant un sentiment commun d'identité ou d'intérêt », tandis qu'une « communauté autochtone » est « un groupe relativement peu nombreux d'Autochtones vivant à un endroit donné et qui fait partie d'une nation ou d'un peuple autochtone »<sup>54</sup>. Les communautés autochtones ne sont pas uniquement constituées d'un ensemble de bâtiments; elles s'étendent au-delà des aires habitées et comprennent des sites pour la pêche, la cueillette, la randonnée, le piégeage et la chasse ainsi que des lieux mémorables qui ont été le théâtre d'événements importants<sup>55</sup>.

La littérature nous révèle que les communautés autochtones sont profondément attachées à la terre ou au territoire ou vivent en relation étroite avec ces derniers, tant sur le plan social que culturel et spirituel<sup>56</sup>. Cet attachement, ou ce lien étroit, est basé sur leurs modes de vie traditionnels qui, eux, sont liés à l'occupation et à l'utilisation traditionnelles du territoire (ou territoire traditionnel) et à l'utilisation des ressources telle que la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette<sup>57</sup>, autant d'éléments fondamentaux de leur bien-être ou de leur qualité de vie<sup>58</sup>. Au sens large, le territoire est un concept qui inclut l'ensemble de l'écosystème, l'ordre naturel que forment l'eau, l'air et les êtres

---

<sup>53</sup> Marc-Urbain Proulx (sous la direction de), *Territoires et développement économique*, L'harmattan, Montréal, Paris, 1998 p. 70.

<sup>54</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, première partie, 1996, p. 450.

<sup>55</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 450.

<sup>56</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xvii.

<sup>57</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 494.

<sup>58</sup> Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, 1994, p. 277.

vivants<sup>59</sup>. Pour la plupart des Autochtones, la notion de terre ou de territoire comprend non seulement le sol mais également « les lacs, les rivières, les ruisseaux et les mers, l'air et la voûte céleste, avec le soleil, la lune, les planètes et les étoiles, ainsi que toute la gamme des êtres vivants et des objets inanimés qui peuple la nature. Dans cette optique qui englobe tout, la terre est la source et le soutien de la vie. En contrepartie, les êtres humains ont le devoir d'être les gardiens de la terre et d'en prendre soin »<sup>60</sup>.

### La communauté autochtone durable

Le concept de communauté autochtone durable mentionné dans la présente thèse tire son origine du concept de développement durable de la Commission Bruntland<sup>61</sup>. Selon la TRNEE, une « communauté autochtone durable », dans le contexte des communautés autochtones et de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord canadien, se définit comme suit : « Une communauté autochtone durable fait preuve de viabilité économique, sociale, culturelle et environnementale à long terme » (...) « La durabilité sous-tend une certaine qualité de vie communautaire, pas seulement le fait de l'existence d'une communauté » (...) « Les besoins des générations présentes et futures dans chaque communauté reflètent son propre contexte environnemental, culturel, social, économique et politique »<sup>62</sup>. Pour les Autochtones, les générations présentes et futures incluent « les animaux, les poissons, les gens, les ressources et tous les autres »<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> United Nations Environment Programme – Industry and Environment (UNEP IE), *Mining and Sustainable Development*, Industry and Environment, Vol. 20, No. 4, October-December, Paris, France, 1997, p. 13.

<sup>60</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, première partie, 1996, p. 130 et 514.

<sup>61</sup> Voir la définition du « développement durable » à la note 4.

<sup>62</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 23. Voir aussi l'annexe 3 pour plus d'informations.

<sup>63</sup> AINC, *Vers le développement durable*, volume 1, 1997, p. 20.

Dans les communautés autochtones, quand on associe le concept de la durabilité à l'édification d'une nation, on parle plutôt de développement humain ou de développement communautaire durable. La durabilité avec un accent mis sur la collectivité ou l'humain signifie s'auto-suffire et améliorer sa qualité de vie de manière fondamentale. Pour un Autochtone, la durabilité revient à examiner et à satisfaire les besoins d'ordre émotif (famille, logement, éducation), spirituel (culture, cérémonies, sites sacrés), physique (débouchés économiques) et mental (santé, culture). Par exemple, cela veut dire aussi la transmission de sa culture et de sa langue à ses enfants ou d'environnements propres et viables<sup>64</sup>. Le bien-être ou l'amélioration de la qualité de vie des communautés autochtones se mesure en fonction de certains facteurs, par exemple : « ... l'environnement physique comme l'accès à un logement convenable et à l'eau potable; l'accès à l'éducation et aux occasions de formation; la possibilité de participer à l'économie et de gagner sa vie; ainsi que l'accès aux services de santé et aux services sociaux et culturels nécessaires pour demeurer en santé et jouir du bien-être »<sup>65</sup>.

Dans le contexte minier, une communauté minière durable est caractérisée comme étant « ... one that could realize a net benefit from the introduction of mining that lasts through the closure of the mine and beyond »<sup>66</sup>.

Enfin, concilier la mise en valeur des ressources naturelles non renouvelables, dont les minéraux et les métaux, avec l'occupation traditionnelle des terres et l'utilisation traditionnelle des ressources, tout en protégeant l'environnement social, économique, culturel et naturel, est une condition essentielle du maintien de la durabilité des communautés autochtones bien au-delà de la durée de vie du projet minier.

---

<sup>64</sup> AINC, *Vers le développement durable*, volume II, partie 4, 1997, p. 25.

<sup>65</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rassembler nos forces – Le plan d'action du gouvernement du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa (Ont.), 1997, p. 25.

<sup>66</sup> M. Veiga, M. Scoble and M. MacAllister, *Mining with communities*, 2001, p. 191.

## Les hypothèses de recherche

L'hypothèse principale et les hypothèses secondaires énoncées ci-après ont été adoptées pour guider cette analyse.

### L'hypothèse principal

L'ERA Raglan et les autres ERA favorisent la durabilité des communautés autochtones pendant et après le projet minier, en minimisant les risques socio-économiques et culturels et en maximisant les avantages.

### Les hypothèses secondaires

Premièrement, en évaluant les avantages et les répercussions liés au projet minier et à la mise en oeuvre de l'ERA, nous avançons que l'ERA, telle qu'elle est formulée actuellement, contribue au développement et à la diversification économique ainsi qu'à la durabilité des communautés autochtones touchées par le projet minier. Deuxièmement, nous supposons que l'adoption d'un cadre décisionnel pour la gestion des risques liés au projet et à l'ERA aide à maximiser les avantages et à minimiser les risques socio-économiques et culturels pour les communautés autochtones touchées.

## La méthodologie

Nous souhaitons au départ faire une analyse exhaustive et comparative des ERA en vigueur au Canada. Cependant, nous avons rapidement constaté que les ERA étaient généralement des ententes confidentielles et qu'elles n'étaient pas mises à la disposition

du public<sup>67</sup>. De plus, la documentation consultée nous a permis de nous rendre compte que l'information qualitative et quantitative sur le contenu des ERA ainsi que sur leur suivi et leur mise en oeuvre était très limitée et même pratiquement inexistante dans certains cas. Cette contrainte est attribuable au fait que la plupart de ces ententes renferment une clause de confidentialité qui limite la divulgation d'information par les parties signataires de l'entente<sup>68</sup>.

Cette lacune a toutefois été compensée par l'accessibilité de l'ERA Raglan, dont nous avons pu obtenir un exemplaire et que nous avons retenue pour faire une étude de cas. Nous avons donc effectué une analyse critique de l'ERA Raglan. Nous avons alimenté et appuyé cette analyse d'informations que nous avons obtenues dans la littérature disponible, lors d'entrevues téléphoniques et durant des rencontres. L'analyse de cette ERA<sup>69</sup> nous a permis de recueillir des informations détaillées sur son contenu et d'enrichir notre réponse aux questions de départ.

Étant donné l'existence de lacunes importantes et la nécessité de valider certaines informations entourant l'ERA Raglan et l'ensemble des ERA, nous avons procédé à des entrevues téléphoniques (questions dirigées<sup>70</sup>) et à des rencontres avec des universitaires,

---

<sup>67</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. viii; George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, 1998, p. 20; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 2; Irene Sosa and Kary Kean, *Impacts and Benefits Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*, October 2001.

<sup>68</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 99.

<sup>69</sup> Selon la littérature consultée, les auteurs analysent souvent les ERA selon leurs forces et leurs faiblesses, leurs succès et leurs échecs, leurs avantages et leurs désavantages, leurs gains et leurs pertes (ou coûts) ou bien les aspects positifs et négatifs.

<sup>70</sup> Nous avons d'abord mis en contexte notre sujet de recherche lorsque nous avons communiqué avec ces personnes. Nous avons ensuite demandé à ces personnes si elles accepteraient de répondre à un certain nombre de questions dirigées, dont les suivantes : Avez-vous en votre possession un exemplaire d'une ou de plusieurs ERA, telles que l'ERA Raglan? Que savez-vous des ERA? Connaissez-vous leur contenu? Avez-vous des informations sur leur mise en oeuvre, leur suivi et la mesure de leur progrès? Comment qualifiez-vous ce type d'entente (p. ex., forces et faiblesses; points forts et points faibles; avantages et désavantages; lacunes et contraintes; aspects positifs et aspects négatifs)? Est-ce que l'ERA est un instrument qui contribue au développement et à la diversification économique des communautés autochtones? Est-ce que l'ERA contient des clauses visant à maximiser les avantages et à minimiser les risques socio-économiques et culturels découlant du projet minier et de la mise en oeuvre de l'ERA et les effets de celle-ci à court et à long terme sur les communautés autochtones touchées? Est-ce que l'ERA est dotée d'une approche ou d'un cadre de gestion des risques socio-économiques et culturels? Est-il pertinent de joindre un tel cadre à une ERA? Est-ce que l'ERA peut contribuer à la durabilité des communautés autochtones durant la vie de la mine et après sa fermeture?

des fonctionnaires et des représentants d'organisations privées et autochtones ayant une connaissance générale ou approfondie de notre domaine de recherche. Nous avons contacté entre autres l'Association minière autochtone canadienne, la Société Makivik, la SMRQ, AINC, le ministère des Ressources naturelles du Canada, le ministère de la Santé du Canada, le Conference Board du Canada et le Canadian Arctic Resource Council. Nous avons également consulté des chercheurs et des professeurs universitaires oeuvrant dans des départements de géographie, de sciences sociales et économiques, d'anthropologie, d'études environnementales, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de géologie et de génie minier. Nous avons fait appel à ces universités : Université d'Ottawa; Université Carleton; Université Laval (Groupe d'études inuit et circumpolaire); Université de la Colombie-Britannique; Université McGill; Université de Calgary (Institut canadien du droit des ressources); Université du Québec à Montréal; Université du Québec à Chicoutimi; Université de Waterloo (Institute for Risk Research); Université Griffith (Brisbane, Australie).

#### L'organisation de la présente thèse

Cette thèse se divise en 3 chapitres. Au chapitre 1, nous effectuons un survol des principaux défis environnementaux, socio-économiques et culturels que doivent relever les communautés autochtones des régions éloignées et nordiques pour ce qui est de la mise en valeur des ressources naturelles non renouvelables, principalement les ressources minières. Nous complétons ce chapitre en présentant quelques-uns des avantages des projets miniers et des ERA ainsi que leurs impacts socio-économiques et culturels (y compris environnementaux).

Le chapitre 2, qui se compose de 3 sections, présente les ERA qui sont négociées et paraphées au Canada par les compagnies minières et les communautés autochtones, et à l'occasion par les gouvernements. Plus précisément, la section 1 décrit l'origine et le contenu des ERA ainsi que le contexte politique et juridique dans lequel les ERA sont

négociées. De plus, le rôle des gouvernements au niveau des ERA ainsi que les forces et les faiblesses des ERA y sont expliqués. À la section 2, nous présentons en premier lieu le milieu physique et humain de même que la population inuite de la région à l'étude. Par la suite, nous examinons en détail l'ERA Raglan, dans le cadre de notre étude de cas. Nous décrivons le projet Raglan et en faisons l'historique. Nous offrons ensuite un sommaire de l'étude des impacts sur l'environnement qui a été réalisée avant le démarrage du projet. Puis, nous présentons un résumé de la perception qu'ont les communautés inuites des impacts du projet sur l'environnement physique, économique et social, cinq ans après sa mise en oeuvre. Enfin, nous terminons cette section en examinant la contribution des ERA au développement et à la diversification économique des communautés autochtones touchées par l'exploitation minière.

Finalement, le chapitre 3, qui se divise en 3 sections, est consacré à l'importance que revêt l'adoption d'un cadre formel de gestion des risques, en guise d'appui aux projets miniers et à la mise en oeuvre de leurs ERA, comme le projet et l'ERA Raglan. Plus exactement, la section 1 définit le concept de la gestion des risques, à savoir le risque, la gestion des risques et la gestion intégrée des risques (GIR). La section 2 présente une vue d'ensemble des principales étapes et des composantes d'un cadre décisionnel de gestion des risques que nous avons adapté à la gestion des risques socio-économiques et culturels liés au projet et à l'ERA Raglan. Parmi les cadres décisionnels examinés, nous avons retenu le *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé* et l'avons appliqué au projet et à l'ERA Raglan. Dans un premier temps, nous proposons des principes fondamentaux qui pourraient guider à la fois le processus décisionnel visant la gestion des risques et les gestionnaires qui auront à identifier, analyser et gérer les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet minier et à l'ERA Raglan. Dans un second temps, les principales étapes et les composantes du cadre décisionnel retenu sont décrites selon l'interprétation qu'en fait Santé Canada et le cadre est adapté au projet et à l'ERA Raglan. Enfin, la section 3 termine ce chapitre en examinant si le cadre décisionnel visant la gestion des risques est

l'outil approprié pour minimiser les risques socio-économiques et culturels et maximiser les avantages découlant d'un projet minier et d'une ERA comme ceux de Raglan.

## CHAPITRE 1      SURVOL DES PRINCIPAUX DÉFIS POUR LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES DANS LE DOMAINE DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES MINIÈRES EN RÉGION ÉLOIGNÉE ET NORDIQUE

Le Nord canadien, qui se distingue comme étant la patrie des communautés autochtones, comprend toutes les terres situées au nord du 60° parallèle<sup>71</sup>. À prime abord, comparativement au Sud, nous pouvons affirmer que le Nord canadien se démarque par la réalité de sa géographie physique, sociale, culturelle, économique et politique particulière. Pour une grande majorité de Canadiens et de Canadiennes, le Nord a souvent été perçu comme un territoire vierge et vide<sup>72</sup>. Les communautés inuites et les Premières nations qui habitent ce vaste territoire manifestent un attachement à la terre et comptent encore de nos jours sur l'exploitation des ressources naturelles renouvelables pour assurer leur subsistance physique, économique, culturelle et spirituelle. Ce sont des caractéristiques profondément enracinées dans leur patrimoine culturel<sup>73</sup>. De l'avis de certains auteurs, l'économie basée sur les ressources renouvelables est incontestablement l'un des espoirs les plus sûrs à long terme pour les communautés autochtones du Nord<sup>74</sup>.

Au Canada, la mise en valeur des ressources naturelles non renouvelables, principalement l'exploitation minière, est en pleine expansion dans plusieurs régions éloignées et nordiques et offre des possibilités considérables à bon nombre de communautés autochtones<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Indian and Northern Affairs Canada, *Frequently Asked Questions about the North*, Ottawa, Ontario, January 1998.

<sup>72</sup> Colin H. Scott, *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, UBC Press, BC, 2001, p. 64.

<sup>73</sup> Environnement Canada, *Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien*, volume 11, Collection monographique sur le développement durable du Canada, Ottawa (Ont.), 2000, p. 2.

<sup>74</sup> Heather Myers, *The Non Renewable Resource Economy May Be the Best Long-Term Hope for Northern Communities*, *Alternative Journal*, Vol. 22, No. 4, Oct.-Nov., 1996, p. 1.

<sup>75</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. vii; Robert F. Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, 1995-96, p. 1.

Au cours des dernières années, le Nord est devenu le territoire par excellence pour des compagnies minières multinationales qui y entreprendront des mégaprojets d'exploitation minière. Par exemple, les projets Ekati dans les Territoires du Nord Ouest<sup>76</sup>, Raglan dans le Nord du Québec<sup>77</sup> et Voisey's Bay au Labrador<sup>78</sup> (voir les cartes aux annexes 1 et 2) témoignent de ces investissements qui rapporteront des milliards de dollars à leurs promoteurs et des revenus substantiels aux gouvernements ainsi qu'aux communautés autochtones qui auront conclu une ERA avec la compagnie minière<sup>79</sup>.

Notons que le secteur minier procure une large part des recettes et joue un rôle économique appréciable dans le Nord. L'exploitation des minéraux et des métaux du Nord représente plus de 3 à 5 % de la production nationale. De plus, après la fonction publique, le secteur minier représenterait une source considérable d'emplois salariés dans le Nord<sup>80</sup>. Pour bien des communautés autochtones, l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables présente une possibilité prometteuse de développement économique non seulement à court et à moyen terme mais aussi à long terme<sup>81</sup>. En quelque sorte, l'exploitation minière peut contribuer à la croissance économique et à l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des individus et des communautés autochtones situés à proximité des projets d'exploitation minière en procurant, entre autres, des avantages économiques directs et indirects et des revenus

---

<sup>76</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 1.

<sup>77</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4.

<sup>78</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 11.

<sup>79</sup> Précisons que les ERA sont plutôt conclues entre des compagnies minières et des communautés autochtones. Généralement, les gouvernements n'y participent pas et n'en sont pas des signataires. Nous traiterons ces aspects dans les chapitres qui suivent.

<sup>80</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 544.

<sup>81</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 955.

importants issus du versement de redevances et du partage des profits d'exploitation; des emplois et des possibilités d'affaires; d'autres avantages considérables tels que des infrastructures de services et de santé et des services sociaux<sup>82</sup>.

Mais ces nombreux avantages et possibilités peuvent s'accompagner de risques potentiels très élevés<sup>83</sup>. En effet, l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables dans le Nord inquiètent les communautés autochtones. Par exemple, plusieurs Autochtones sont d'avis que l'exploration et chacune des étapes de l'exploitation minière dans le Nord peuvent avoir un impact significatif sur la terre, l'eau, la faune et leur bien-être<sup>84</sup>. Certains prétendent que l'industrie minière épuise une ressource non renouvelable, prive les générations futures de cette ressource, contribue parcimonieusement à la création d'avantages sociaux et économiques durables, perturbe l'écosystème et met en péril la biodiversité<sup>85</sup> et qu'elle risque de saper les assises sociales, culturelles et spirituelles des communautés autochtones<sup>86</sup>. Par ailleurs, il faut aussi s'attendre à ce que le progrès économique entraîne des coûts environnementaux et sociaux<sup>87</sup>. Ces risques sont encore beaucoup plus inquiétants si l'on tient compte du fait qu'un grand nombre de communautés autochtones qui habitent ces régions éloignées et nordiques dépendent des terres et des ressources renouvelables pour leur survie. En effet, pour les Autochtones, les activités de subsistance et le maintien des liens traditionnels avec la terre (ou le territoire)<sup>88</sup> constituent la pierre angulaire de leur identité, de leur

---

<sup>82</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xvii; Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000.

<sup>83</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. vii.

<sup>84</sup> Robert Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, 1995-96, p. 1.

<sup>85</sup> James P. Conney, *People, Participation and Partnership*, Presentation to CIM Annual General Meeting, Calgary, Alberta, 1999.

<sup>86</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xxv.

<sup>87</sup> Jane George, *The Raglan mine: boom or bust for Salluit (Northern Québec, Canada)*, Nunatsiq News, Iqaluit, May 17, 1996; Chris Drachenberg, *Miners - Facing Up to Aboriginal Economic Advancement*, B.C. & Yukon Chamber of Mines (non daté).

<sup>88</sup> CRPA, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 4 : *Perspectives et réalités*, Ottawa (Ont.), 1996, p. 449.

culture, de leurs traditions ainsi que de la viabilité et de l'autonomie du mode de vie autochtone. Cette terre continue de jouer un rôle important pour les Autochtones, tant sur le plan social et culturel que spirituel, et elle constitue leur héritage pour les générations à venir <sup>89</sup>.

Parallèlement, les communautés du Nord font face à une multitude de problèmes pour lesquels, dans de nombreux cas, ils sont impuissants à trouver des solutions. En effet, de l'avis de certains auteurs, les Autochtones déclarent qu'il y a urgence d'agir en raison des nombreux problèmes environnementaux et surtout socio-économiques et culturels qui se manifestent encore aujourd'hui dans le Nord et dans de nombreuses communautés autochtones<sup>90</sup>. Toujours selon eux, leur destinée est contrôlée par des décideurs qui connaissent peu, sinon pas du tout, la problématique du Nord, notamment les besoins, les préoccupations et les intérêts des communautés autochtones qui vivent dans les régions éloignées et nordiques<sup>91</sup>. Nous décrivons aux sections 1 et 2 de ce chapitre les principaux défis environnementaux, sociaux, économiques et culturels avec lesquels auront à composer les communautés autochtones – des défis qui peuvent être des obstacles importants pour elles s'ils ne sont pas gérés et relevés à temps.

## **1. Les considérations environnementales**

Plusieurs dangers assiègent actuellement le Nord canadien en raison des dommages croissants causés à cette région par les mégaprojets pétroliers, hydroélectriques et

---

<sup>89</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xvii; Thomas Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume I, 1977, p. 100.

<sup>90</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xvii; Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, Number 18, Summer 1998, Yukon College, Whitehorse, Yukon, 1998, p. 49.

<sup>91</sup> Oran R. Young, *Emerging Priorities for Sustainable Development in the Circumpolar North*, Institute of Arctic Studies (IAS), IAS Publication, Dartmouth College, Hanover NH, USA, (non daté), p. 3.

miniers<sup>92</sup>. Ces projets de mise en valeur des ressources naturelles continuent de soulever des débats publics en ce qui concerne la protection des régions nordiques, dont certaines sont encore à l'état sauvage, et l'impact écologique du développement industriel sur les terres et ses habitants<sup>93</sup>. De plus, étant donné que les impacts environnementaux ne sont pas toujours immédiats ou uniquement locaux, il est difficile de prédire à l'avance l'étendue des dommages qu'ils peuvent engendrer à long terme<sup>94</sup>.

En effet, le Nord est aussi aux prises avec des problèmes environnementaux importants tels que la pollution par le mercure, l'acide et le cyanure, et les déversements de produits chimiques<sup>95</sup>. Ces problèmes découlent, d'une part, de l'héritage laissé par les compagnies minières du passé (p. ex., les mines abandonnées) et, d'autre part, des activités multiples et des effets cumulatifs des projets d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles qui ont cours sur le territoire<sup>96</sup>. L'histoire nous apprend que l'exploitation minière du passé a eu des répercussions considérables. Elle a détruit des habitats naturels, pollué l'air, l'eau et le sol, et produit d'énormes quantités de déchets, et tout cela a eu un impact sur l'environnement durant des décennies après la fermeture des mines<sup>97</sup>.

De plus, les communautés autochtones doivent dorénavant composer avec un ensemble de risques provenant de l'extérieur et de l'intérieur du Nord et de l'Arctique appelés communément « facteurs exogènes et endogènes ». Les facteurs endogènes sont les risques provenant des activités intérieures à la région tandis que les facteurs exogènes émanent des activités extérieures à la région, lesquelles sont imprévisibles et difficilement

---

<sup>92</sup> Norman Chance, *Sustainability, Equity and Environment Protection*, Arctic Circle (non daté), p. 1.

<sup>93</sup> Indian and Northern Affairs Canada, *Northern Contaminants Program*, Ottawa, Ontario, (Non dated).

<sup>94</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller-Willy, *Non-Renewable Resources in Canada's Arctic: Development, issues and concerns in the 1980's*, 1981, p. 213.

<sup>95</sup> MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas: Issues and Impacts*, Ottawa, Ontario, 2001, p. 6.

<sup>96</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 39.

<sup>97</sup> UNEP IE, *Mining and Sustainable Development*, 1997, p. 27.

contrôlables. Figurent parmi ces facteurs le développement industriel et les impacts des projets d'exploitation, les impacts cumulatifs des projets, les polluants transfrontaliers, la perturbation des écosystèmes par les contaminants toxiques et les changements climatiques, lesquels peuvent représenter des risques pour l'environnement et les écosystèmes ainsi que pour les cultures, les modes de vie et les économies traditionnelles et modernes des communautés autochtones<sup>98</sup>. Ces problèmes (c.-à-d. les facteurs exogènes et endogènes) ne peuvent être résolus uniquement dans le Nord et dans l'Arctique, car ils ne prennent pas tous naissance dans ces régions<sup>99</sup>. De plus, mis à part les impacts de sources exogènes, l'activité minière est aussi une source locale de contaminants. Mais il ne faut pas lui imputer toute la responsabilité des divers types de contaminants que l'on retrouve dans le Nord, ni de leur répartition géographique étendue<sup>100</sup>.

Il ne faut pas oublier non plus que les répercussions ou les effets sérieux ou irréversibles de l'exploitation minière peuvent avoir des conséquences incalculables sur l'environnement à long terme et risquent de détruire les seules cultures autochtones qui ont pu prospérer dans ces environnements<sup>101</sup>. Rien d'étonnant que les communautés touchées par l'exploration et les projets d'exploitation minière désirent être consultées avant le démarrage des projets et participer activement à la mise en valeur des ressources minières ayant cours sur leurs territoires traditionnels. Elles exigent dorénavant que leurs

---

<sup>98</sup> Environnement Canada, *Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien*, volume 11, p. 6; Nunavik Commission, *Amiqaaluta/Let Us Share: Mapping the Road Toward a Government for Nunavik*, Report of the Nunavik Commission, March 2001, p. 43; Michael Barrett, *Session 2 - The Environment and the JBNQA*, dans : Gouvernement du Québec, *Reflections on the James Bay and Northern Quebec Agreement*, Background Paper's Conference, October 25-26, 2001, p. 5; Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, Number 18, Summer 1998, Yukon College, Whitehorse, YT, 1998; Ciaran O'Faircheallaigh, *Maximizing Indigenous Benefits from Resource Development*, dans : M. M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1997, p. 228; Christine Cleghorn, *Aboriginal Peoples and Mining in Canada, Six Cases Studies*, Prepared for MiningWatch Canada, Ottawa, Ontario, September 1999.

<sup>99</sup> Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, 1998, p. 49; Indian and Northern Affairs Canada, *Northern Contaminants Program*, 1999.

<sup>100</sup> Indian and Northern Affairs Canada, *Northern Contaminants Program*, 1999.

<sup>101</sup> Thomas L. Green, *Lasting Benefits from Beneath the Earth: Mining Nickel from Voisey's Bay in a Manner Compatible with the Requirements of Sustainable Development*, Report of the Environmental Assessment Hearings into the Proposed Voisey's Bay Nickel Mine, Prepared for the Innu Nation, October 1998, p. 6.

intérêts et leurs préoccupations environnementales, économiques, sociales et culturelles soient pleinement considérés lors de la prise des décisions liées à l'exploitation minière<sup>102</sup>. En somme, au moment où les discussions sur les relations entre l'environnement et l'humain prennent tout leur sens avec l'émergence du concept du développement durable, le véritable débat réside dans la signification réelle de la durabilité environnementale, économique et sociale pour les communautés autochtones et les territoires du Nord. D'ailleurs, il est tout à fait approprié d'affirmer que la dégradation de l'environnement peut se répercuter sur la durabilité des communautés autochtones. Par conséquent, nombreuses peuvent être les préoccupations pour les Autochtones lorsque l'on constate l'engouement des grandes sociétés pour l'exploration et l'exploitation minières dans le Nord<sup>103</sup> et les effets que cette activité peut avoir à la fois sur l'environnement et sur les communautés nordiques. Toutefois, les avantages que procurent l'exploitation minière et le succès du secteur minier ne doivent pas nuire à l'environnement, qui est non seulement important mais vital pour les communautés du Nord<sup>104</sup>. Les préoccupations quant aux impacts connus et potentiels des projets de mise en valeur des ressources minières ne sont pas seulement d'ordre environnemental; elles sont aussi d'ordre social, économique et culturel.

## **2. Les considérations socio-économiques et culturelles**

L'un des plus grand défis pour les communautés autochtones du Nord est incontestablement de nature économique, sociale et culturelle. Tandis que certaines de ces communautés sont viables, d'autres sont aux prises avec une variété de problèmes socio-économiques et culturels qui pourraient entraver leur parcours vers la durabilité<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 8.

<sup>103</sup> Association minière du Québec, *Le développement des ressources minérales et les communautés autochtones*, Recueil de conférence, le 17 juin 1997, Sainte-Foy (Québec), 1997; Orzechowska, Monica and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Development, Issues and Concerns in the 1980s*, 1981.

<sup>104</sup> Nunavut Government, *Nunavut Miner*, Nunavut's National Mining Business Newspaper, Première Edition, 2002, p. 5.

<sup>105</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. xvii.

Plusieurs d'entre elles vivent de paiements de transfert et de programmes gouvernementaux ou doivent avoir recours à des activités de subsistance ou d'appoint (p. ex., chasse, piégeage, pêche, cueillette) pour avoir un revenu suffisant. Le chômage et le sous-emploi, l'assistance sociale, les mauvaises conditions sanitaires et de santé, le manque de services et d'infrastructures (p. ex., l'eau, les égouts), la pauvreté, la faible scolarisation et l'abandon scolaire, la consommation de drogues, la violence conjugale et le suicide comptent parmi les problèmes sociaux et économiques qui sont criants dans plusieurs communautés autochtones<sup>106</sup>. Par exemple, même s'il est impossible de dresser un portrait socio-économique du Nunavik (Nord-du-Québec) en raison du manque de données ou du peu de fiabilité des données disponibles, l'on peut constater que l'état de santé de ses résidents et de ses communautés autochtones est défavorable voire précaire comparativement à l'ensemble des autres résidents du Québec<sup>107</sup>. Ces aspects sont abordés plus en détail à la section 2.1 du chapitre 2.

En raison de l'éloignement géographique des grands centres urbains d'activité économique et des marchés, le Nord et ses communautés sont constitués d'économies dépendantes plutôt qu'autonomes; ont une capacité d'investissement réduite et des perspectives de développement économique limitées; paient cher le logement et les services de santé et d'éducation; affichent le coût des services sociaux le plus élevé au Canada<sup>108</sup>. Trop souvent, les ressources et les capitaux du Nord sont exportés et la région n'en tire que des avantages limités. D'autres obstacles limitent l'épanouissement de la région et des communautés autochtones, tels que l'incertitude entourant l'emprise sur les terres et les ressources, la mise en place de structures de gouvernance autochtone, la

---

<sup>106</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 438; Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, 1994; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xvii; Stellois Loizides, *Leading by Example, Practices and Performance in Corporate-Aboriginal Partnerships*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, April 1999.

<sup>107</sup> Gouvernement du Québec, *Le Nord-du-Québec : Un maillon essentiel de notre économie*, Stratégie de développement économique des régions ressources, ministère des Finances, ministère des Régions, Bibliothèque nationale du Québec, juin 2001; Institut national de santé publique du Québec, *Le portrait de santé : Québec et ses régions*, Les publications du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p. 142; Jane George, *Study shows Nunavimmiut in poor health*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, November 23, 2001.

<sup>108</sup> CRPA, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 530; CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, 1996, p. 900.

négociation ou l'application des traités ou des ententes telles que les ententes sur les revendications territoriales globales, les ententes d'autonomie gouvernementale et les ERA. En quelque sorte, il faut traiter l'ensemble de ces aspects pour rendre les communautés autochtones saines, équilibrées, harmonieuses et autonomes, et assurer leur durabilité économique, sociale, culturelle et environnementale dans le contexte du développement durable<sup>109</sup>.

Étant donné les nombreux problèmes socio-économiques que doivent résoudre les communautés autochtones du Nord, il n'est pas surprenant qu'elles veuillent participer pleinement aux projets d'exploitation minière et qu'elles désirent tirer de ces projets des avantages économiques et financiers en signant des ERA avec les compagnies minières<sup>110</sup>. En quelque sorte, les ERA (p. ex., l'ERA Raglan) sont en train de marquer le début d'une nouvelle étape dans le développement politique, économique et social du Nord et des communautés autochtones qui y résident<sup>111</sup>.

Même si l'exploitation minière peut contribuer au développement économique de nombreuses communautés autochtones, notamment de communautés du Nord, elle ne constitue pas la panacée pour résoudre l'ensemble de leurs problèmes socio-économiques. L'activité minière présente aussi le risque que surviennent d'autres bouleversements sociaux, culturels et économiques à court, à moyen et à long terme, principalement après la fermeture de la mine<sup>112</sup>. Plusieurs intervenants ont affirmé que la richesse minière ne suffit pas à elle seule à assurer le succès du développement économique et social. Ils sont toutefois d'accord pour dire qu'elle peut jouer un rôle important dans le développement

---

<sup>109</sup> AINC, *Vers le développement durable*, volume II, partie 4, 1997, p. 530; Oran R. Young, *Emerging Priorities for Sustainable Development in the Circumpolar North*, (non daté), p. 3.

<sup>110</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>111</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4.

<sup>112</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, 2000, p. 18; MiningWatch, *Mining in Remote Areas: Issues and Impacts*, Ottawa, Ontario, 2001; CRPA, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 546; Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, 1994.

économique local et régional<sup>113</sup>. Certains affirment cependant que l'exploitation des ressources naturelles dans ces régions par les sociétés privées ou d'État, particulièrement celles qui sont axées sur les ressources naturelles non renouvelables, n'a produit que très peu de richesses, de recettes ou de redevances pour les communautés locales, donc peu de moyens d'améliorer leur bien-être économique et social ou leur qualité de vie<sup>114</sup>. Par conséquent, comme le précise Heather, « as the Northwest Territories come to terms with its future prospects for diamond mining, it is important that renewable resources not to be forgotten »<sup>115</sup>. C'est là un aspect des plus importants car il est essentiel de maintenir les économies traditionnelles reposant sur les activités de subsistance, c.-à-d. la chasse et le piégeage, la pêche et la cueillette, pour assurer la préservation des cultures autochtones du Nord<sup>116</sup>.

Mais plusieurs intervenants sont d'avis que l'économie traditionnelle ne peut à elle seule combler les besoins économiques et sociaux de ces communautés<sup>117</sup> et, qu'indéniablement, l'autonomie gouvernementale des communautés autochtones du Nord ne peut se réaliser que par la transformation de leurs économies. Par conséquent, les économies des communautés autochtones du Nord doivent être renforcées et être mixtes (c.-à-d. axées sur les activités traditionnelles que sont la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette, mais aussi sur les salaires et les revenus d'entreprises et d'emplois ainsi que sur les transferts et les subventions des pouvoirs gouvernementaux) si l'on veut qu'elles survivent et qu'elles puissent engendrer des communautés autochtones durables<sup>118</sup>.

---

<sup>113</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Mining, Chapter 8 - Minerals and Economic Development*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 8-5.

<sup>114</sup> Norman Chance, *Sustainability, Equity and Environmental Protection*, (non daté), p. 2.

<sup>115</sup> Heather Myers, *The Renewable Resource Economy May Be the Best Long-Term Hope for Northern Communities*, 1996.

<sup>116</sup> Indian and Northern Affairs Canada, *Towards a Sustainable Development Strategy for North of 60°N*, Discussion Paper, Prepared for the North of 60°N Sustainable Development Working Group of Indian and Northern Affairs Canada and assisted by Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, Canadian Heritage and Natural Resources Canada, Ottawa, Ontario, p. 16.

<sup>117</sup> CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 900.

<sup>118</sup> CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 900.

Comme les communautés autochtones reconnaissent et soutiennent qu'elles ne sont pas enclines à dépendre d'une seule ressource<sup>119</sup>, la diversification de leur économie et la protection des ressources renouvelables sont capitales pour leur survie une fois que la mine a cessé ses activités<sup>120</sup>.

Par ailleurs, certains soutiennent qu'une dépendance à l'égard des transferts gouvernementaux n'est pas une réponse à long terme et qu'elle doit être remplacée par la capacité des communautés autochtones du Nord de créer leur propre richesse en vue de maintenir et d'améliorer leur bien-être. En réalité, les communautés autochtones doivent orchestrer elles-mêmes leur propre développement social et économique et être en mesure d'influencer leur avenir<sup>121</sup>. En d'autres mots, les communautés autochtones du Nord doivent, tôt ou tard, être en mesure de profiter au maximum des avantages de l'exploitation des ressources naturelles, y compris l'exploitation minière, sur leurs territoires traditionnels (ou ancestraux). Sans cette capacité de créer cette richesse, de l'utiliser pour le développement collectif et de la distribuer équitablement pour les générations actuelles et à venir (c.-à-d. intragénérationnelle et intergénérationnelle), les communautés autochtones du Nord continueront d'être dépendantes et les coûts sociaux et économiques croîtront<sup>122</sup>. Pour faire face aux défis à venir, de nouvelles stratégies et approches de développement économique doivent être mises en place sans tarder car la situation socio-économique des communautés autochtones pourrait se détériorer rapidement, puisque les prévisions au sujet de la population autochtone en âge de travailler sont en forte progression<sup>123</sup>. Pour que le développement socio-économique du Nord atteigne les résultats escomptés et qu'il soit conforme aux principes du

---

<sup>119</sup> Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, 1994, p. 223.

<sup>120</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 13.

<sup>121</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, issues and concerns in the 1980s*, 1981.

<sup>122</sup> CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 928.

<sup>123</sup> CRPA, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 448.

développement durable, il devra se réaliser par « un changement socio-économique bénéfique qui ne nuit pas aux systèmes écologiques et sociaux dont dépendent les communautés et les sociétés »<sup>124</sup>. Il va sans dire qu'ici, le contexte socio-économique et culturel influencera indéniablement les négociations menées par les compagnies minières et les communautés autochtones aux fins de la signature d'ERA<sup>125</sup>.

En somme, les communautés autochtones du Nord ont des défis importants à relever sur le plan environnemental mais aussi au niveau social, économique et culturel. Compte tenu des problèmes auxquels elles font face à ce niveau, elles auront des décisions importantes à prendre afin d'harmoniser leurs activités économiques axées sur les ressources naturelles renouvelables et surtout sur les ressources non renouvelables (p. ex., l'exploitation minière). Certes, l'exploitation minière procure des avantages économiques à ces communautés et peut s'avérer pour bon nombre d'entre elles une source importante de revenus et d'emplois de même que la voie vers la croissance économique et sociale. Mais les communautés autochtones du Nord sont conscientes du fait que l'exploitation minière présente aussi des risques sociaux, économiques et culturels importants qui peuvent être dommageables si des mesures adéquates ne sont pas en place pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer. Ainsi, la coexistence ou le rapprochement de l'exploitation minière et du développement durable et l'édification de communautés durables dans le Nord forment sans contredit l'immense défi qu'auront à relever les diverses parties intéressées et touchées au cours des prochaines décennies.

---

<sup>124</sup> AINC, *Vers le développement durable*, volume 1, 1997, p. 15.

<sup>125</sup> Steven A Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 17.

### 3. Les principaux avantages et répercussions des projets miniers et des ERA

Tel que nous l'avons décrit précédemment, l'exploration et l'exploitation minières et les ERA comportent de nombreux avantages mais aussi des risques et des conséquences pour le milieu naturel et les communautés autochtones. Comme il est impossible dans le cadre de cette recherche de décrire dans toute leur étendue les avantages et les répercussions (ou impacts) des projets miniers et de la mise en oeuvre des ERA, nous présenterons ceux qui retiennent le plus l'attention. Toutefois, il faut préciser que les projets miniers et les ERA évoluent dans des environnements géographiques différents et dans des contextes économique, social, culturel, politique et juridique distincts<sup>126</sup>.

Globalement, pour ce qui est des gains et des pertes pouvant toucher les communautés locales lors des opérations minières, l'exploration comporterait des impacts socio-économiques limités, bien qu'elle soit considérée comme une étape critique pour définir les attentes des parties intéressées et touchées. L'étape de la construction engendre des impacts considérables, notamment à long terme, car elle peut perturber sévèrement le milieu physique et social dans les régions éloignées. Quant aux impacts durant la production, ils sont considérés comme étant ceux qui engendrent les plus longs effets à long terme. L'étape de la production procure des sources considérables de revenus et favorise la mise en place d'infrastructures sociales, mais elle a des répercussions négatives qui sont souvent involontaires. Finalement, les impacts liés à la fermeture de la mine peuvent être variables et dépendent, la plupart du temps, d'une planification de longue date et de la capacité des communautés de se préparer et de maintenir les avantages à long terme, principalement au niveau de la capacité organisationnelle et des ressources financières et humaines<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Steven A. Kennett, *Impact and Benefits Agreement*, 1999; Gary McMahon and Felix Remy (sous la direction de), *Large Mines and the Community Socio-economic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, 2001 (site Web).

<sup>127</sup> International Institute for Environment and Development, *Part 3: Challenges, Chapter 9 - Local Communities and Mines*, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 9-7.

### 3.1 Les avantages socio-économiques et culturels

Les avantages socio-économiques et culturels découlant des projets miniers et de la mise en oeuvre des ERA sont notables. Toutefois, ces avantages peuvent varier d'un projet ou d'une ERA à l'autre ou bien d'une communauté autochtone à l'autre<sup>128</sup>. L'ERA, qui constitue un instrument intéressant pour profiter des avantages que peut procurer un projet minier, repose sur la capacité des communautés autochtones de la négocier. Ces négociations ont lieu dans un contexte et dans des conditions précis et fluctuent en fonction, notamment, des considérations politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles propres à chacune des communautés autochtones<sup>129</sup>. Par conséquent, il nous est impossible dans le cadre de cette recherche de fournir une liste exhaustive des avantages des projets ou des ERA. Néanmoins, nous décrirons ci-dessous les principaux avantages qui retiennent le plus l'attention, à savoir<sup>130</sup> :

- revenus considérables (p. ex., procurés par les ERA) provenant des redevances et du partage des profits de l'exploitation minière – ces revenus peuvent servir à appuyer les économies traditionnelles ou mixtes ainsi que le développement et la diversification économique à court, à moyen et à long terme des communautés autochtones (p. ex., soutenir l'activité économique à long terme, c'est-à-dire après la fermeture de la mine; favoriser l'équilibre entre les économies traditionnelles ou mixtes et les économies basées sur les salaires; assurer un partage et une répartition équitable des avantages au niveau intergénérationnel et intragénérationnel;

---

<sup>128</sup> Mining Association of Canada (The), *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, 1998, p. 3.

<sup>129</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 7.

<sup>130</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 10; O'Faircheallaigh, *Maximizing Indigenous Benefits from Resource Development*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, 1997, pp. 227-228; Thomas Berger, volumes 1 et 2, 1997; CRPA, volumes 2 et 4, 1996; International Institute for Sustainable Development (IISD), *Our Responsibility to the Seventh Generation, Indigenous Peoples and Sustainable Development*, Winnipeg, Manitoba, Canada, 1992; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001.

accroître les investissements et l'activité économique dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire; permettre le développement de nouvelles infrastructures);

- augmentation des possibilités pour les Autochtones en matière d'emplois directs (c.-à-d. les travailleurs autochtones employés par la compagnie minière ou les entrepreneurs autochtones engagés par la compagnie), d'emplois indirects (c.-à-d. les travailleurs employés par les entreprises fournissant des biens et des services à la compagnie minière) et d'emplois induits (c.-à-d. les travailleurs employés par des firmes profitant de la dépense du revenu provenant de l'emploi direct et indirect), donc accroissement des possibilités de revenus d'emplois;
- avantages économiques directs et indirects, tels que les revenus d'emplois dans les communautés autochtones (p. ex., hausse de la capacité d'achat de biens et de services; augmentation des activités économiques traditionnelles telles que la chasse, la pêche et le piégeage, étant donné la capacité d'achat d'équipements; utilisation du revenu d'emploi pour investir dans des biens générateurs de revenus);
- accroissement des occasions d'acquérir de l'expérience et de nouvelles compétences et de renforcer les capacités individuelles et communautaires (p. ex., intensifier les programmes d'éducation, de formation et d'apprentissage qui rehaussent les valeurs et la culture autochtones; accroître les compétences en gouvernance, en administration, en gestion et en entrepreneuriat; favoriser la diversification et la transférabilité des compétences à court et à long terme, c.-à-d. après la fermeture de la mine);

- création de possibilités d'affaires pour les compagnies autochtones, qui peuvent alors devenir des fournisseurs de biens et de services pour les projets miniers ou des entrepreneurs ou des sous-entrepreneurs pour les compagnies minières (p. ex., construction et rénovation d'infrastructures; services d'excavation; services de suivi environnemental; services de restauration);
- amélioration des infrastructures de services et mise en place de programmes de soins de santé, sociaux et culturels (p. ex., amélioration de la santé, du bien-être et de la qualité de vie des Autochtones et des communautés; amélioration ou construction d'infrastructures culturelles telles qu'un centre culturel);
- accès des Autochtones aux infrastructures de la mine et aux infrastructures sociales et physiques, telles que les aéroports, les routes, les ports et les installations médicales.

### 3.2 Les répercussions socio-économiques et culturelles

Les répercussions socio-économiques et culturelles (notamment les effets environnementaux) des projets d'exploitation minière peuvent être considérables et variables pour chacune des communautés autochtones touchées par le projet et l'ERA. Notons aussi que les impacts des différentes étapes d'un projet d'exploitation minière (c.-à-d. de l'exploration à la fermeture de la mine), tant les positifs que les négatifs, peuvent varier considérablement et fluctuer selon l'expérience passée de la communauté

ou la perception qu'elle peut avoir d'un tel type de développement<sup>131</sup>. Les principaux impacts socio-économiques et culturels d'un projet minier et d'une ERA peuvent s'énumérer comme suit :

- disparité dans la distribution ou la répartition des revenus provenant des redevances et du partage des profits procurés, entre autres, par les ERA (p. ex., retombées au Sud plutôt qu'au Nord; distribution inéquitable des revenus entre les parties intéressées et touchées, les communautés autochtones, les groupes intragénérationnels et intergénérationnels, ce qui risque d'accroître l'iniquité sociale et économique ou les disparités économiques);
- destruction des ressources économiques utilisées par les Autochtones, par le biais des dommages à la terre, à la faune et à la flore, aux poissons, etc. qui font partie intégrante du mode de vie des Autochtones (c.-à-d. l'alimentation traditionnelle) et de leur mode d'occupation traditionnel (c.-à-d. l'usage du territoire pour des activités traditionnelles) et qui sont potentiellement utilisables pour tout autre développement compatible avec leur mode de vie;
- perturbation sociale, culturelle et spirituelle par suite de la perte de la terre (ou du territoire) ou de dommages aux sites traditionnels, culturels et spirituels, étant donné que l'identité culturelle des Autochtones repose sur leurs relations avec des lieux et des paysages;

---

<sup>131</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, pp. 11 and 12; Ciaran O'Faircheallaigh, *Maximizing Indigenous Benefits from Resource Development*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, 1997, pp. 225-226; Thomas Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume II : *Les modalités*, 1997, p. 7; CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, 1996 et volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996; IISD, *Our Responsibility to the Seventh Generation*, 1992; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001.

- risques pour l'identité culturelle, l'intégrité ou la cohésion sociale et l'estime de soi en raison de l'arrivée d'un flot de travailleurs étrangers, dont la présence peut créer une augmentation de la violence et de la criminalité, des abus de drogues et d'alcool, etc.;
- détérioration de la qualité de vie individuelle ou communautaire à court et à long terme occasionnée par des problèmes de santé dûs à la pollution ou à l'accumulation de produits nocifs dans l'environnement et la chaîne alimentaire;
- désorganisation des structures sociales et de la cohésion ainsi que des structures familiales et du mode de vie traditionnel des individus, par suite des difficultés d'adaptation aux emplois industriels, à la transition vers une économie axée sur le salaire, à l'augmentation du revenu dans le cas des titulaires d'un emploi direct, indirect ou induit, et à l'utilisation et à la distribution des redevances (ou compensations) versées aux communautés autochtones;
- augmentation de la gravité des effets de la réorganisation sociale, économique, culturelle et environnementale à la suite de la période de transition succédant à la fermeture de la mine (p. ex., la croissance ou la décroissance de l'activité économique après la fermeture de la mine peuvent augmenter les problèmes sociaux; difficultés liées à la transition d'une économie basée sur les salaires à une économie traditionnelle ou de dépendance basée sur les subventions et les programmes gouvernementaux).

Ce ne sont là que quelques exemples des avantages et des répercussions socio-économiques et culturels pouvant découler des projets miniers et notamment des ERA<sup>132</sup>. Les risques pour les communautés autochtones à court, à moyen et à long terme sont indéniables et si ces risques ou ces impacts potentiels ne sont pas gérés adéquatement, ils peuvent nuire sérieusement à l'environnement ainsi qu'aux fondements sociaux, culturels et spirituels des communautés autochtones<sup>133</sup>. Par conséquent, tel que l'affirme le Conseil international des métaux et de l'environnement, « By engaging in consultation with Indigenous people early in a project, a developer is able to identify risk factors earlier and develop programs to address those, thereby lowering the risk to the project as early as possible »<sup>134</sup>. Mais, comme nous le savons fort bien, prévoir les impacts et suggérer des mesures appropriées n'est pas chose facile, surtout que la majorité de ces impacts ne sont pas connus ou sont imprévisibles. Ces impacts jouent un rôle clé dans l'élaboration de positions de négociation, lesquelles doivent tenir compte des aspirations et des préoccupations des Autochtones incluses dans les ERA.

Toutefois, l'équilibre entre les avantages et les répercussions ne peut être atteint que si les communautés autochtones touchées par le projet minier et la mise en oeuvre de l'ERA participent activement aux décisions qui les concernent<sup>135</sup>. Les communautés doivent s'assurer que l'ERA définit pleinement leur participation au processus décisionnel lié à sa mise en oeuvre, à son suivi et à la mesure de ses progrès, notamment au niveau des mécanismes servant à maximiser les avantages et à minimiser les risques inhérents au projet et à l'ERA.

---

<sup>132</sup> Nous verrons dans la section qui suit qu'il est difficile à cette étape-ci d'identifier et de mesurer les avantages et les impacts que représentent les ERA, car ces ententes sont relativement récentes et nous disposons de très peu de renseignements sur leur mise en oeuvre et la mesure de leur progrès. Par conséquent, les avantages et les impacts que nous avons décrits précédemment ne sont que des exemples et ne peuvent être considérés comme des informations exhaustives.

<sup>133</sup> Steven A. Kennett, *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development*, November 17, 2000, p. xvii.

<sup>134</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 50.

<sup>135</sup> Ciaran O'Faircheallaigh, *Maximizing Indigenous Benefits from Resource Development*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Dispositions of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, 1997, p. 229.

## CHAPITRE 2 LES ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES (ERA) DANS LE SECTEUR MINIER

Ce chapitre donne une vue d'ensemble des ERA. Rappelons que ces ententes sont conclues par des compagnies minières (à l'occasion par des gouvernements) et des communautés autochtones touchées par les projets de ces compagnies. Les ERA englobent souvent d'autres types d'ententes similaires ou complémentaires qui ont fait leur apparition dans le secteur minier au début des années 80 (p. ex., entente socio-économique, entente de partenariat)<sup>136</sup>. Les ERA tendent, entre autres, à confirmer la participation des Autochtones au développement minier et à établir les bases d'une relation formelle à long terme entre les Autochtones et les compagnies minières. Néanmoins, le rôle prédominant de ces ententes est de voir aux impacts environnementaux et sociaux et à ce que les communautés locales bénéficient de la mise en valeur des ressources minérales sur leurs territoires traditionnels (ou ancestraux)<sup>137</sup>. Cependant, comme nous l'avons souligné, étant donné qu'un grand nombre de ces ententes sont confidentielles, il nous est pratiquement impossible dans le cadre de cette étude de les décrire entièrement et surtout d'en faire une analyse comparative. Nous nous en remettons à la littérature consultée sur le sujet et aux informations additionnelles que nous avons pu obtenir lors des entrevues réalisées avec diverses personnes-ressources ayant des connaissances dans ce domaine<sup>138</sup>. Nous tentons toutefois de combler partiellement cette lacune en étudiant en détail l'ERA Raglan dans les chapitres suivants. De plus, nous avons retenu cette ERA pour une étude de cas visant l'application d'un cadre de gestion des risques socio-économiques et culturels.

---

<sup>136</sup> George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, Prepared for Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa, Ontario, June 5, 1998.

<sup>137</sup> Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, Prepared for the Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, Working Paper No. 4, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1998, p. 2; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 1; Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 24.

<sup>138</sup> Voir la « méthodologie », dans la partie Introduction.

Dans ce chapitre, nous décrivons en premier lieu le contexte politique et juridique qui peut influencer la négociation, le contenu et la mise en oeuvre des ERA au Canada. Nous présentons brièvement le contenu des ERA ainsi que le rôle des gouvernements dans leur négociation et examinons les principales forces et lacunes de ces dernières. Puis, nous jetons un regard critique sur la contribution des ERA au développement et à la diversification économique des communautés autochtones touchées par les projets miniers. Enfin, nous examinons si les ERA, telles qu'elles sont formulées actuellement, répondent pleinement aux besoins de la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant d'un projet minier et de la mise en oeuvre d'une ERA, en prenant comme exemple le projet et l'ERA Raglan.

## **1. Les ententes confirmant la participation des Autochtones au développement minier**

### **1.1 L'origine et le contexte politique et juridique des ERA**

Une nouvelle génération d'ententes connues sous le nom d'ERA<sup>139</sup> a donc fait son apparition au Canada, tout particulièrement dans le cadre du développement minier. La négociation d'une ERA est devenue chose courante, car les projets miniers sont souvent situés dans les territoires traditionnels des Autochtones ou à proximité des communautés autochtones. Ce n'est véritablement que dans les années 80, et surtout dans les années 90, que des ERA ont été paraphées, que ce type d'entente a gagné en popularité<sup>140</sup> et que l'on a assisté à une certaine ouverture de la part des gouvernements, et aussi des compagnies

---

<sup>139</sup> Le terme générique ERA semble de plus en plus utilisé et désigne, à l'occasion, d'autres types d'ententes conclues dans ce domaine tels que : entente socio-économique; entente de partenariat; entente sur la participation; entente de coopération; entente sur les avantages; entente sur le partage des revenus. (Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998.)

<sup>140</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998; George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, 1998, p. 18.

minières, quant à la participation des Autochtones au développement minier et à la négociation d'ERA.

De nombreux facteurs expliquent cette attitude plus positive, entre autres, l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral envers les Autochtones, la reconnaissance des droits et du titre<sup>141</sup> autochtones ainsi que des traités et de leur enchâssement dans la *Loi constitutionnelle* de 1982; les décisions des tribunaux en leur faveur (Sparrow; Delgamuukw; Marsall); la prise en considération par les gouvernements de la possibilité de partager les pouvoirs; les droits d'accès des Autochtones aux terres et aux ressources et le règlement des revendications territoriales; et la négociation d'une entente sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations<sup>142</sup>.

Plus précisément, sans trop nous éloigner du contenu des ERA, précisons que le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement du Canada le pouvoir législatif exclusif à l'égard des Indiens et des terres qui leur sont réservées, alors que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants – ancestraux ou issues de traités – des peuples autochtones du Canada. La Cour suprême a eu l'occasion de se prononcer sur la portée de l'article 35. En effet, des décisions judiciaires récentes, entre autres, l'affaire Guérin (1984) et l'affaire Sparrow (1996), ont indiqué que le gouvernement fédéral avait l'obligation fiduciaire de protéger ces droits ainsi que de protéger les intérêts des peuples autochtones<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Pour ce qui est du titre autochtone : « In Canada, Aboriginal title is a right from which Aboriginal peoples negotiate their shifting relationships with non-Aboriginal society and their claim to resources that long supported them in a traditional way. The courts have acknowledged that Aboriginal title underlies Crown title, rather than the reserve, and that land claims or treaties have not been extinguished it. (Elias, Brenda, John D. O'Neil, Annalee Yassi, Beneta Cohen, *Sakeeng First Nation: Developmental Impacts and Perception of Environmental Health Risks*, Centre for Aboriginal Health Research, Department of Community Health Sciences, University of Manitoba, Manitoba, April 1997.)

<sup>142</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, p. 2; Janet Keeping, *The Legal and Constitutional Basis for Benefits Agreements: A Summary; First Peoples Worldwide, First Nations and Natural Resources – the Canadian Context*.

<sup>143</sup> Janet M. Keeping, *Local Benefits from Mineral Development: The Law Applicable in the Northwest Territories*, 1999, p. 67.

De toute évidence, ces facteurs, tant du point de vue politique que juridique, ont favorisé l'établissement d'un nouveau dialogue et le désir d'accroître la coopération et les partenariats avec les Autochtones quant à la mise en valeur des ressources naturelles par les grandes sociétés, notamment le développement minier<sup>144</sup>. Il ne fut donc pas étonnant de constater que les Autochtones et les organisations qui les représentent se sont efforcés de rappeler aux gouvernement et aux compagnies minières la nouvelle protection que leur offrent la Constitution canadienne et les décisions des tribunaux. Au dire de certains auteurs, la « politisation » des Autochtones était nécessaire pour qu'ils puissent maintenir ou regagner leur droit et un certain contrôle sur leur territoire, leurs ressources, leurs modes de vie traditionnels et leur avenir<sup>145</sup>. Bien sûr, une telle situation n'est pas sans inquiéter l'industrie minière quant à l'accès aux terres et aux ressources. En effet, pour ces dernières, les garanties des gouvernements quant aux droits miniers et l'accès au territoire constituent des éléments essentiels de l'exploration et de la mise en valeur des ressources. Par conséquent, certains soutiennent que les gouvernements ont transféré aux compagnies minières et aux communautés autochtones le soin d'établir les modalités de la mise en valeur des ressources touchant les droits et les intérêts des Autochtones et que les compagnies et les communautés sont ainsi devenues, par défaut, des joueurs principaux<sup>146</sup>. En quelque sorte, cette nouvelle dynamique, qui n'est pas sans discorde, a amené tant les compagnies minières que les communautés autochtones à trouver un terrain d'entente pour amorcer la mise en valeur des ressources et la négociation d'ententes de partenariat, telles que les ERA. Kennett soutient à cet effet que « First, IBAs may be driven by Aboriginal ownership of land and resources. Whether or not IBAs are specifically addressed in the land claims agreements or treaties that establish or affirm

---

<sup>144</sup> Joan Kuyek and Catherine Coumans, *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, 2003.

<sup>145</sup> Monika Orzechowska and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, issues and concerns in the 1980s*, 1981, p. 212.

<sup>146</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, p. 2.

aboriginal title, ownership of surface rights places aboriginal people in a strong position to negotiate the terms and conditions for resource development. »<sup>147</sup>

Précisons que cette situation n'est pas unique au Canada. En effet, Ciaran O'Faircheallaigh, de l'Université Griffith à Brisbane en Australie, a constaté que l'expérience du Canada est similaire à celle de l'Australie quant à plusieurs points. D'après ses observations, la variation de la complexité des ERA, la capacité des Autochtones de négocier de telles ententes et l'intérêt des compagnies minières pour le partage des profits caractérisent les ententes. Parallèlement, beaucoup d'efforts sont déployés par les Autochtones pour définir le contexte des ERA et pour assurer la défense de leurs droits et de leur titre autochtone<sup>148</sup>.

Bien que les ouvrages généraux et les autres documents consultés ne semblent pas faire appel à une typologie précise de classification des ERA, ces ententes semblent être d'origine multiple et peuvent résulter d'une interaction complexe entre plusieurs facteurs, à savoir les conditions socio-économiques et culturelles des communautés autochtones; les aspects juridiques et les exigences réglementaires liés aux projets miniers; et notamment les pratiques des compagnies dans le contexte des projets d'exploitation minière. Kennett est d'avis que les ERA peuvent prendre naissance en fonction des contextes politiques et juridiques suivants<sup>149</sup> :

- la propriété de la terre et des ressources par des Autochtones;
- les exigences enchâssées dans les ententes sur les revendications territoriales;
- les exigences juridiques et la politique gouvernementale formelle;

---

<sup>147</sup> Kennett, *A Guide to Impacts and Benefits Agreements*, p. 19.

<sup>148</sup> Ciaran O'Faircheallaigh, *An Australian Perspective on Impacts and Benefits Agreements*, dans: O'Reilly, Kevin et al., *Impact and Benefits Agreements: Tools for Sustainable Development ?*.

<sup>149</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 19.

- la politique gouvernementale *ad hoc*;
- les facteurs particuliers aux projets, lesquels sont indépendants des exigences juridiques ou des politiques.

Particulièrement, la négociation et la conclusion d'une ERA semblent évoluer dans deux contextes politiques et juridiques bien différents, soit celui où il existe une entente (ou accord) sur les revendications territoriales globales et celui où les revendications n'ont pas encore fait l'objet d'un règlement<sup>150</sup>. Certains règlements de revendication territoriale récents requièrent la signature d'une ERA (p. ex., l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut) alors que dans l'ensemble, les règlements datant de quelques années ne comportent pas de dispositions sur l'obligation de conclure une ERA (p. ex., la Convention de la Baie James et du Nord québécois [CBJNQ] et l'ERA Raglan)<sup>151</sup>. Mais, en signant la CBJNQ, les Inuits du Nunavik, par exemple, ont augmenté leurs chances de réussir à amener Falconbridge (SMRQ) à négocier une ERA<sup>152</sup>.

En quelque sorte, à moins d'avis contraire, dans les régions où les revendications territoriales sont toujours en suspens ou non encore réglées, aucun cadre juridique ou politique n'oblige une compagnie minière à conclure une ERA<sup>153</sup>. Par exemple, l'ERA la plus récente qui illustre une telle situation est sans doute celle de la compagnie minière Inco et de l'Association des Inuits du Labrador et de la Nation innue qui porte sur le gisement de nickel-cuivre-cobalt Voisey's Bay, au Labrador. Le gisement se trouve sur des territoires traditionnels autochtones et aucune entente de revendication territoriale n'a

---

<sup>150</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>151</sup> Gouvernement du Québec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, Éditeur officiel du Québec, 1976.

<sup>152</sup> First Peoples Worldwide (Carol Chandran), *First Nations and Natural Resources – The Canadian Context*, The Stores Building, Fredericksburg, VA 22408 USA (site Web). Précisons ici que les Cris et les Inuits ont renoncé à leurs droits sur ledit territoire en retour de compensations, en paraphant la CBJNQ. Ce ne serait pas le cas aujourd'hui. Étant donné la nouvelle protection qu'offre la Constitution canadienne de 1982 et les décisions des tribunaux favorables à leur égard, les communautés autochtones n'ont plus à renoncer à leurs droits en signant des ententes sur les revendications territoriales ou des traités modernes.

<sup>153</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 19.

encore été signée<sup>154</sup>. Les deux groupes autochtones, soit les Inuits et les Innus, exigeaient au départ que leurs revendications territoriales soient réglées et qu'une ERA soit conclue avant le démarrage du projet. Malgré ce différend, les représentants des communautés inuites et innues ont poursuivi les pourparlers avec Inco et les gouvernements et ont finalement paraphé séparément une ERA avec la compagnie minière à l'été 2002.

Lorsque l'ERA n'est pas exigée dans l'entente de revendication territoriale, la compagnie minière la conclut généralement sur une base volontaire. Toutefois, certaines administrations gouvernementales exigent des compagnies qu'elles concluent des ententes similaires ou complémentaires (p. ex., l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest)<sup>155</sup>. Ainsi, en vertu des baux de surface accordés par le gouvernement de la Saskatchewan, les compagnies minières (c.-à-d. les locataires) doivent conclure une entente de perfectionnement des ressources humaines avec le ministère de l'Éducation de la Saskatchewan qui vise à maximiser la participation des résidents de la région à l'exploitation de la mine. Les compagnies doivent notamment soumettre des plans annuels dans lesquels elles précisent les pratiques en matière de recrutement, de formation et d'emploi ainsi que les prévisions des besoins immédiats et futurs<sup>156</sup>.

Il arrive de plus en plus souvent maintenant que les ententes conclues entre les gouvernements et les Autochtones pour mettre fin à des revendications territoriales globales stipulent l'obligation de conclure une ERA<sup>157</sup>. Cependant, les exigences établies

---

<sup>154</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eaccott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Summary of the Report of a National Workshop*, dans : Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 7.

<sup>155</sup> Mining Association of Canada (The), *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, 1998; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 9.

<sup>156</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *La participation des Autochtones à l'industrie minière du Canada*, Septième rapport annuel, préparé par le Sous-comité du groupe de travail interministériel sur l'industrie minière, Ottawa (Ont.), 1996, p. 26; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 10.

<sup>157</sup> Alex Ker, *The Legal, Regulatory and Policy Framework for Non-Renewable Resource Development in the Northwest Territories*, 2000, p. iii.

en vertu des ententes sur les revendications territoriales ne comprennent qu'un minimum de normes<sup>158</sup> et ne sont précisées ni dans une loi ni dans une politique gouvernementale<sup>159</sup>. Par exemple, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993) est l'une des premières ententes à avoir établi juridiquement un régime pour la négociation et la mise en oeuvre d'une ou de plusieurs ERA dans le Nord canadien. À l'heure actuelle, il n'existe pas de régime comparable dans les Territoires du Nord-Ouest ni ailleurs au Canada. Selon l'article 26 de l'Accord du Nunavut, une ERA est requise pour tout grand projet de développement prévoyant la mise en valeur ou l'exploitation des ressources sur le territoire visé par l'Accord. Cet article identifie 21 éléments qui sont « appropriés » pour assurer des avantages aux Inuits lors de la négociation de l'ERA, entre autres, l'emploi, la formation, les bourses d'études, la langue sur le site de travail, la protection archéologique, l'utilisation des infrastructures et les préoccupations environnementales des Inuits<sup>160</sup>. Ce n'est qu'en 1996 qu'une toute première ERA inuite a été paraphée en vertu de l'article 26 de l'Accord du Nunavut. L'Association inuite Kitikmeot et la compagnie minière Echo Bay Ltd. ont alors signé une ERA pour l'exploitation de la mine d'or Ulu dans les Territoires du Nord-Ouest. Cette ERA prévoit entre autres la création et le soutien d'entreprises, des possibilités contractuelles pour les Inuits, des programmes d'assistance sociale et éducative, et la formation d'un comité chargé d'assurer la mise en oeuvre de l'entente<sup>161</sup>. Mentionnons que l'ERA n'a pas été mise en oeuvre parce que la mine d'or Lupin a fermé ses portes en 1998 en raison de coûts de production trop élevés<sup>162</sup> et qu'elle n'a pas été rouverte depuis.

---

<sup>158</sup> Janet M. Keeping, *The Legal and Constitutional Basis for Benefits Agreements: A Summary*, dans : Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 10.

<sup>159</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 53; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>160</sup> Rodney A. Snow, *Resource Dispositions on Settlement Land in Yukon and Northwest Territories*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, 1997, p. 76; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998.

<sup>161</sup> Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, pp. 21 and 22.

<sup>162</sup> O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefits Agreements: Summary of the Report of a National Workshop*, p. 3, dans : Kevin O'Reilly et al., *Impacts and Benefits Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000.

Comme l'Accord du Nunavut constitue le règlement d'une revendication territoriale, les droits des Autochtones y sont décrits et confirmés et cela vaut pour les ERA établies selon l'article 26 (p. ex., l'ERA Ulu). Les droits des Autochtones sont ainsi protégés par la Constitution canadienne (c.-à-d. par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*)<sup>163</sup>. Soulignons, sans entrer dans le détail, que ce point ne fait pas nécessairement l'unanimité parmi les intervenants. En effet, certains sont d'avis que les ERA sont des contrats juridiquement exécutoires<sup>164</sup>, tandis que d'autres affirment le contraire et spéculent que si tel était le cas, plusieurs compagnies ne signeraient pas d'ERA et préféreraient peut-être diriger leurs intérêts vers d'autres pays. Par conséquent, certains auteurs prétendent que les communautés autochtones doivent restreindre leurs attentes si elles désirent voir un projet de développement minier se réaliser dans leur environnement<sup>165</sup>. Nonobstant ces faits, certains disent que l'ERA Ulu, telle qu'elle est définie selon l'article 26 de l'Accord du Nunavut, est un contrat et qu'elle est de ce fait assujettie à la loi sur les contrats<sup>166</sup>. Cependant, dans toute autre circonstance, il serait superflu de confirmer que les ERA sont des contrats privés juridiquement exécutoires<sup>167</sup>. Il convient de souligner que les auteurs consultés ne semblent pas être parvenus à un consensus sur le sujet.

En quelque sorte, l'ERA est un type d'entente qui fait l'objet de certaines réserves malgré sa popularité grandissante. En effet, sans une entente sur les revendications territoriales, il peut s'avérer complexe pour une communauté autochtone d'amener une compagnie minière à la table des négociations en vue de conclure une ERA<sup>168</sup>. Certes, la présence de

---

<sup>163</sup> Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 21; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, p. 37, 1999.

<sup>164</sup> Stelios Loizides, *The Best for the Both Worlds: Corporate Responsibility and Performance in Aboriginal Relations*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, February 2000, p. 13.

<sup>165</sup> Janet M. Keeping, *Local Benefits and Mineral Rights Disposition in the Northwest Territories: Law and Policy*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, 1997, p. 209.

<sup>166</sup> Michael J. Hardin and John Donihee, *Mineral Exploration and Mine Development in Nunavut: Working with the New Regulatory Regime*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, May 1998.

<sup>167</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 27.

<sup>168</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 1.

revendications territoriales non réglées crée un climat d'incertitude quant à la propriété et à la réglementation des terres et des ressources, et ce, non seulement pour les compagnies minières mais aussi pour les communautés autochtones et les gouvernements. C'est en partie pour ces raisons que les divers ordres de gouvernement hésitent à appuyer les ERA, principalement dans les régions où le processus de règlement des revendications territoriales n'est pas terminé<sup>169</sup>. Comme le soutient Kennett, « In the absence of settled claims, IBA policy confronts sensitive legal and political issues surrounding resource development on Crown land that is within the traditional territory of aboriginal people »<sup>170</sup>. Par conséquent, plusieurs déclarent qu'il sera difficile, voire impossible, pour les Autochtones de réaliser les progrès auxquels ils aspirent si leurs revendications territoriales ne sont pas réglées<sup>171</sup>. D'un autre côté, certains stipulent que ces ententes sont des arrangements discrétionnaires qui n'ont pas à être conclus avant le démarrage du projet minier. Toutefois, de l'avis de la commission chargée de l'évaluation environnementale du projet Voisey's Bay, « Si les ententes sur les revendications territoriales étaient déjà en vigueur, les ERA ne seraient pas discrétionnaires et le projet ne pourrait pas débiter sans elles. »<sup>172</sup>.

Malgré le débat qui persiste et étant donné l'insertion grandissante d'ERA dans les ententes sur les revendications territoriales, il est devenu pratiquement impossible d'éliminer les ERA dans le secteur minier et de ne pas en faire une exigence pour les compagnies minières. De plus, le cadre constitutionnel canadien et les décisions des tribunaux ont élargi l'accès aux ressources par les Autochtones et le contrôle sur les ressources par les Autochtones, y compris les ressources minières. Aussi, il y a lieu de prétendre que le développement minier continuera d'avoir lieu sur les territoires

---

<sup>169</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 2.

<sup>170</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 13.

<sup>171</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 36.

<sup>172</sup> Commission d'évaluation environnementale, *Projet d'exploitation minière et d'usine de concentration de la baie Voisey*, 1999, p. 33.

traditionnels (ou ancestraux) non couverts par une entente sur les revendications territoriales et qu'un tel contexte pourra influencer la négociation, le contenu et la mise en oeuvre des ERA. Par conséquent, pour limiter les trop grandes disparités entre les ERA et pour éviter les conflits d'interprétation entre les parties intéressées et touchées, la mise en place par les gouvernements d'une politique d'uniformisation<sup>173</sup> ou de lignes directrices semble prescrite. Les gouvernements pourront alors orienter la négociation, le contenu et la mise en oeuvre des ERA ainsi que la mesure de leurs progrès actuels et futurs dans les régions couvertes et non couvertes par une entente sur les revendications territoriales. Certains soutiennent qu'il y a peut-être lieu d'élaborer « un modèle ou une ébauche d'ERA » qui pourrait servir de guide là où les revendications ne sont pas réglées<sup>174</sup>. D'autres affirment qu'un tel modèle ne devrait pas être mis en place, étant donné les caractéristiques particulières des ERA et les communautés autochtones touchées. Par exemple, en citant le cas des ERA en Australie, O'Faircheallaigh dit que « Resource development projects are also highly varied in their scale, their proximity to Indigenous communities, their likely profitability, their duration, their potential impact on the environment and on cultural heritage, the time constraints faced by developers and the nature of the corporate structures they employ. Against this background it would be counterproductive to promote a single, universal model »<sup>175</sup>. À notre avis, si un tel modèle est créé, il devra refléter indéniablement, tant par son contenu que ses dispositions, le caractère particulier de chacune des communautés autochtones sur le plan politique, juridique, économique, social et culturel.

---

<sup>173</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 23.

<sup>174</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27.

<sup>175</sup> Ciaran O'Faicheallaigh, *Negotiating Major Project Agreements, The Cape York Model*, 2001, p. 2

## 1.2 Le contenu

Il n'y a pas de répertoire exhaustif des ERA, mais on dénombre approximativement plus de 24 ERA au Canada (voir l'annexe 4)<sup>176</sup>. L'importance des ERA ne cesse de croître au Canada, mais très peu de documents exhaustifs et analytiques décrivent entièrement ces ententes, leur contenu, leur mise en oeuvre et la mesure de leur progrès, et la recherche sur ces derniers ne fait que commencer à nous livrer les résultats de ces ententes. L'une des principales raisons qui expliquent cette lacune réside surtout dans le fait que ces ententes sont généralement confidentielles<sup>177</sup>. De plus, les clauses confidentielles ont généralement été retirées des quelques ententes qui sont accessibles<sup>178</sup>. Comme exemple d'entente plutôt confidentielle, citons celle de Broken Hill Property Diamonds Inc. (BHP), qui vise un projet de mine de diamants situé dans une région des Territoires du Nord-Ouest qui n'a pas encore fait l'objet d'une entente sur les revendications territoriales<sup>179</sup>. Parmi les ententes accessibles à l'exception de certaines clauses, il y a l'ERA Raglan<sup>180</sup>. De plus, un grand nombre d'ERA renferment une disposition sur la confidentialité et la circulation de l'information. Par exemple, l'ERA Raglan contient une disposition à l'intention des parties inuites qui concerne la confidentialité de l'information et la divulgation d'information à de tierces parties<sup>181</sup>.

---

<sup>176</sup> Selon l'étude menée sur ce sujet par Steven A. Kennett, les ERA ne comportant que la dimension environnementale furent exclues de ce décompte. Par conséquent, il y a lieu de se demander si une entente qui comprendrait uniquement la dimension environnementale ou la dimension socio-économique pourrait être considérée comme une ERA. (Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, p. 3 et Appendix 1 - *List of IBAs Reviewed for this Paper.*)

<sup>177</sup> Kevin O'Reilley and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 1; Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 17; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, pp. 1 and 2; Joan Kuyek and Catherine Coumans, *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, 2003.

<sup>178</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

<sup>179</sup> Kevin O'Reilley and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, pp. 4 and 16.

<sup>180</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Falconbridge, February 28, 1995.

<sup>181</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Falconbridge, February 28, 1995, p. 62.

Les ERA étaient au départ négociées entre le gouvernement et la compagnie minière. Au cours des quinze dernières années, ces ententes ont été conclues principalement entre les compagnies minières et les communautés autochtones touchées par les projets miniers mis en branle sur leurs territoires traditionnels (ou ancestraux)<sup>182</sup>. Généralement, les divers ordres de gouvernement, soit fédéral, provincial et territorial, ne participent pas à la négociation et à la mise en oeuvre des ERA, sauf lorsque l'ERA l'indique, comme par exemple au niveau des dispositions sur l'éducation ou la formation<sup>183</sup>. Globalement, les ERA visent entre autres à<sup>184</sup> :

- encourager la participation des Autochtones à la mise en valeur des ressources et aux débouchés économiques;
- procurer des possibilités dans les secteurs de l'emploi, de la formation, du développement des affaires et de la sous-traitance;
- maximiser les avantages de la croissance et du développement économiques tout en favorisant la protection et le maintien du mode de vie traditionnel des Autochtones.

Bien que les ERA soient devenues un mot-clé dans le domaine de la mise en valeur et de la gestion des ressources minières, il ne faut pas s'attendre à trouver dans les ouvrages sur le sujet une définition uniforme des ERA. Néanmoins, à titre de référence, nous présentons la définition suivante :

« Impact and benefits agreements are intended to ensure that Aboriginal peoples benefit from mining projects and are compensated for the negative impacts of mines on their communities, their lands, and their traditional way of life »<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 1.

<sup>183</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreement*, 1999, p. 29.

<sup>184</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 17.

<sup>185</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000.

Nous constatons que cette définition, comme sûrement la plupart des autres définitions de l'ERA, met l'accent sur les avantages que retireront les communautés autochtones de leur participation au projet d'exploitation minière et sur les redevances qu'elles recevront pour compenser les effets nuisibles du projet sur le milieu physique et humain<sup>186</sup>.

Par ailleurs, il nous faut souligner que les ERA peuvent varier d'un projet minier à l'autre, d'une région à l'autre et d'une juridiction à l'autre et qu'elles reflètent, en partie, les besoins des communautés locales<sup>187</sup>. Comme il y a beaucoup de similitudes mais aussi de différences entre les ERA, leur variation en termes de format et de contenu leur confère pratiquement un caractère d'unicité. Néanmoins, à l'exception des dispositions établies pour les ERA par l'Accord du Nunavut, il n'y a pas d'exigences réglementaires pour le contenu des ERA<sup>188</sup>. Le format des ERA gravite généralement autour des éléments clés suivants<sup>189</sup> :

- clauses introductives (p. ex., préambule, contenu, définitions, identification des parties, dispositions de l'entente);
- emploi et formation;
- développement économique et possibilités d'affaires;
- appui social, culturel et communautaire;
- clauses financières;
- protection de l'environnement et des ressources culturelles;
- autres clauses de fond et procédurales.

---

<sup>186</sup> À notre avis, une telle définition nous apparaît limitative et devrait être élargie pour souligner que l'ERA doit appuyer le développement et la diversification économique locale et contribuer à la durabilité des communautés autochtones.

<sup>187</sup> Mining Association of Canada (The), *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, 1998; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 5.

<sup>188</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 15.

<sup>189</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. vii.

Le contenu des ERA dépend de la capacité des communautés de négocier de telles ententes et du désir des compagnies minières (c.-à-d. les promoteurs) de partager la richesse<sup>190</sup>. Les premières ERA comprenaient uniquement des engagements en matière d'emploi et de formation, mais les nouvelles ententes portent sur une foule de questions, dont les préférences en matière d'emplois, les possibilités d'affaires, le suivi des impacts environnementaux, les mécanismes de résolution des différends, la propriété des terres et des ressources et l'accès à celles-ci<sup>191</sup>. Notons ici que contrairement aux aspects environnementaux, l'on retrouve très peu de clauses dans les ERA qui traitent les impacts socio-économiques et culturels du projet minier, notamment leur surveillance et les mesures qui seront prises pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer aux différentes étapes du projet. En effet, comme le souligne Ker, « As they are currently structured, IBAs and related agreements do not appear to provide a strong basis either for ensuring that the social and cultural impacts of resource development on communities are addressed through community-based mitigative measures or for undertaking cooperative, or regionally or community-based socio-economic monitoring activities »<sup>192</sup>. De plus, nous constatons que les ERA sont souvent dotées de clauses liées à la fermeture de la mine et à la remise en état du site (c.-à-d. sur le plan environnemental) mais que, par contre, elles ne traitent pas les impacts socio-économiques et culturels, lesquels peuvent toucher sérieusement les communautés autochtones.

Quoique pas toujours explicites, les ERA peuvent décrire les différentes étapes du projet en fonction de leur relation avec les impacts et les avantages du projet ou les clauses de

---

<sup>190</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000. O'Faircheallaigh souligne que les ERA paraphées avec les Autochtones en Australie présentent bien des similarités avec celles du Canada quant à leur contenu (garanties de paiements, comités de mise en oeuvre, mécanismes de résolution des différends, etc.). (Ciaran O'Faircheallaigh, *An Australian Perspective on Impacts and Benefits Agreements*, dans : O'Reilly, Kevin et al., *Impact and Benefits Agreements: Tools for Sustainable Development ?*)

<sup>191</sup> Pour plus d'informations : Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal Mining-Industry Relations in Canada*, 1996, p. 13; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; Ciaran O'Faircheallaigh, *An Australian Perspective on Impact and Benefit Agreements*, dans : Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 15.

<sup>192</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreement as Instrument for Aboriginal Participation in Non-Renewable Resource Development*, March 2000, p. x.

l'entente (p. ex., un programme de formation d'apprentis dans le domaine minier sera mis en place au début de la construction du projet). Ces étapes sont les suivantes<sup>193</sup> :

- exploration;
- exploration avancée;
- élaboration ou définition du projet;
- construction;
- production commerciale ou exploitation;
- déclassement de la mine, démantèlement des installations et restauration du site.

Mentionnons que la négociation d'une ERA s'effectue généralement à l'étape de l'exploration avancée ou de la définition du projet et que, dans certains cas, l'ERA est paraphée avant l'étape de la construction. Cependant, les étapes de l'exploration ou de l'exploration avancée ne sont pas couvertes par l'ERA. Soulignons à cet effet que les Autochtones croient fermement que l'exploration minière produit des impacts sociaux et culturels inacceptables et que ce secteur de l'activité minière a besoin d'être réglementé<sup>194</sup>. Par ailleurs, certains espèrent que l'enthousiasme créé par la signature d'une ERA entre la compagnie minière et les Autochtones s'étende éventuellement à l'étape de l'exploration, mais cela pourrait représenter un fardeau supplémentaire pour la compagnie minière avant même la découverte d'un gisement ou l'établissement de sa viabilité économique<sup>195</sup>. Les compagnies minières s'inquiètent déjà des risques liés aux ERA, notamment les obligations enchâssées dans l'entente et le coût de ces obligations par rapport à la capacité du projet<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 44.

<sup>194</sup> Robert Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, Northern Perspectives, Canadian Arctic Resource Committee, Volume 23, Number 3-4, Fall/Winter 1995-96, p. 4.

<sup>195</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 41.

<sup>196</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 40.

Généralement, l'ERA inclut la création d'un comité chargé de son administration et de sa mise en oeuvre. Les fonctions de ce comité peuvent être multiples. Elles dépendent de ce qui est convenu dans l'ERA ou établi par les parties signataires. Par exemple, ce comité voit à ce que les objectifs de l'entente soient atteints; assure la communication entre les parties et le public; agit à titre d'arbitre en cas de différend; effectue le suivi de la mise en oeuvre de l'entente et des programmes connexes prévus; met en place des comités spéciaux pour réaliser des activités particulières, telles que des études et des recherches; produit un rapport annuel<sup>197</sup>.

En somme, tel que nous l'avons constaté, les ERA sont composées de clauses traitant d'une grande variété de sujets. Le contenu de l'ERA varie, entre autres, selon le contexte politique et juridique, mais l'ERA précise toujours les obligations de la compagnie minière (c.-à-d. le promoteur) quant aux avantages locaux procurés par le projet et aux redevances versées aux communautés autochtones pour les pertes prévues<sup>198</sup>. Par exemple, certaines ERA pourraient contenir des dispositions sur le suivi des effets sociaux du projet et sur les aspects reliés à la culture, à la vie communautaire et aux activités économiques traditionnelles des communautés autochtones touchées par le projet. Toutefois, malgré la croyance, les ERA semblent traiter superficiellement les impacts sociaux et culturels de même que leur suivi et la mesure de leur progrès. Cette lacune est sûrement due au fait que plusieurs compagnies minières estiment que ce rôle revient avant tout aux gouvernements<sup>199</sup>. Les ERA n'accordent que très peu d'attention aux impacts économiques du projet et à leurs effets sur les communautés autochtones, car ces impacts sont surtout perçus par les compagnies minières et les gouvernements comme positifs plutôt que négatifs. Mais il est possible que certains Autochtones voient dans les impacts économiques positifs non seulement un apport important d'argent dans la

---

<sup>197</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 100.

<sup>198</sup> Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 98.

<sup>199</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. x.

communauté mais aussi un bouleversement de leur mode de vie, de leurs activités et de leurs économies traditionnelles, de leur culture, de leur structure familiale, etc.<sup>200</sup>. Par conséquent, comme le mentionnent certains auteurs, il est pratiquement inconcevable de dissocier les impacts économiques des opérations minières des impacts sociaux<sup>201</sup>.

Par ailleurs, certaines ERA prévoient un compte rendu annuel officiel de leur mise en oeuvre qui couvre divers éléments, dont les activités et les indicateurs reliés à l'emploi, les avantages économiques, les contrats, les programmes de formation et les activités liées à la mise en oeuvre de l'entente<sup>202</sup>. Il n'en reste pas moins que les mécanismes pour effectuer le suivi des ERA, particulièrement des impacts socio-économiques et culturels, semblent insuffisants et que les indicateurs pour mesurer le progrès des ERA sont pratiquement inexistant<sup>203</sup>. Certaines compagnies minières reconnaissent que, même si les ERA sont des ententes formelles et qu'elles ne peuvent tout prévoir, elles doivent dans la mesure du possible mettre en place des mécanismes pour traiter les problèmes non prévus qui se manifesteront en cours de route<sup>204</sup>.

Étant donné que les ERA sont en pleine évolution et que, par surcroît, elles ne peuvent identifier et prévoir tous les impacts ou les risques liés à leur mise en oeuvre ou au projet, l'adoption d'un cadre décisionnel pour la gestion des risques est définitivement requis. Un tel cadre est d'autant plus nécessaire que l'exploration et l'exploitation minières continueront de croître au Canada au cours des prochaines années, particulièrement dans les régions éloignées et les régions nordiques qui possèdent de grandes réserves de

---

<sup>200</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, pp. 9-15.

<sup>201</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 9 - Local Communities and Mines*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 9-7.

<sup>202</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 102.

<sup>203</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. x.

<sup>204</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. ix.

ressources minières. Par conséquent, il est à prévoir que les communautés autochtones s'engageront dans la voie de la conclusion d'ERA avec les compagnies minières et notamment avec les gouvernements pour promouvoir un développement durable mais aussi leur propre durabilité sur les plans économique, social et culturel. Il faudra aussi s'attendre à ce que les nouvelles ERA accordent une plus grande importance aux impacts socio-économiques et culturels du projet et à leur propre mise en oeuvre. Kennett mentionne en effet que « (...) there is a widespread recognition of the need to manage, and where possible, eliminate the negative economic, social, cultural and environmental impacts that these projects may have on local communities »<sup>205</sup>. Certes, la gestion de ces impacts ou de ces risques exigera aussi que toutes les parties intéressées et touchées, particulièrement les compagnies minières et les gouvernements, assument pleinement leur rôle et leurs engagements en cette matière et que ces derniers soient clairement définis dans les ERA.

### 1.3 Le rôle des gouvernements

Plusieurs auteurs consultés s'interrogent sur la quasi-absence des gouvernements (c.-à-d. fédéral, provincial et territorial) dans la négociation et la mise en oeuvre des ERA. Certains sont d'avis que la participation des gouvernements à la négociation, à la mise en oeuvre, au suivi et à la mesure des progrès des ERA est requise sur deux plans, à savoir leur obligation fiduciaire envers les Autochtones du Canada et leur responsabilité d'améliorer le bien-être ou la qualité de vie de la population en général, et des Autochtones en particulier<sup>206</sup>.

En effet, les obligations constitutionnelles et les décisions judiciaires récentes touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées pourraient justifier l'intervention des

---

<sup>205</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 105; Robert F. Keith, *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, 1995-96, p. 4.

<sup>206</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 29; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 25.

gouvernements au niveau des ERA<sup>207</sup>. Mais d'autres auteurs estiment que les gouvernements ne doivent pas participer aux ERA, car les ERA sont des ententes privées entre des compagnies minières et des communautés ou organisations autochtones<sup>208</sup>. Or, la question de l'obligation fiduciaire des gouvernements de protéger les droits et les intérêts des peuples autochtones pourrait justifier la participation directe de ces derniers à la négociation et à la mise en oeuvre des ERA<sup>209</sup>. Quoique cette obligation relève généralement du gouvernement fédéral, la responsabilité d'améliorer le bien-être des Autochtones appartient aussi aux gouvernements provinciaux et territoriaux<sup>210</sup>. Reste à savoir maintenant si les communautés autochtones touchées par un projet d'exploration minière ou d'exploitation minière voudront bien se prévaloir de cette obligation fiduciaire pour exiger que les gouvernements participent entièrement, entre autres, à la négociation de l'ERA, à sa signature, à sa mise en oeuvre, au suivi et à la mesure de ses progrès.

Par ailleurs, tel que nous l'avons souligné dans les sections précédentes, la situation socio-économique défavorable de nombreuses communautés autochtones situées un peu partout au Canada mais surtout dans les régions éloignées et nordiques pourrait justifier à la fois le rôle et l'obligation mais aussi l'intérêt des gouvernements à l'égard de la promotion des ERA. D'un point de vue gouvernemental, ces ententes, de par les avantages financiers qu'elles procurent, peuvent non seulement aider à améliorer les conditions et la qualité de vie des communautés autochtones mais aussi servir d'instruments de développement économique régional<sup>211</sup>. Il y a donc lieu de se demander

---

<sup>207</sup> Janet M. Keeping, *Local Benefits from Mineral Development: The Law Applicable in the Northwest Territories*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1999, pp. 61-72; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 29.

<sup>208</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 25.

<sup>209</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 25.

<sup>210</sup> Janet M. Keeping, *Local Benefits and Mineral Rights Disposition in the Northwest Territories: Law and Policy*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1997, pp. 206 and 207.

<sup>211</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 16.

si tous les ordres de gouvernement et les compagnies minières ne devraient pas jouer un plus grand rôle dans la planification du développement et de la diversification économique locale et régionale. Quoi qu'il en soit, ces derniers devront s'assurer que les ERA appuient les plans de développement socio-économique des communautés autochtones locales afin que ces ententes puissent contribuer à la durabilité de ces communautés durant la vie de la mine et après sa fermeture. Néanmoins, plusieurs argumentent que les ERA déjà conclues entre les compagnies minières et les communautés autochtones pourront difficilement permettre de relever les défis du développement économique dans le Nord compte tenu que les gouvernements n'en sont pas toujours signataires<sup>212</sup>.

Incontestablement, la justification du rôle des gouvernements dans les ERA et la participation de ces derniers à ces ententes sont requis dans les cas d'actions visant l'intérêt du public en général (ou son bien-être) et d'utilisations de fonds publics supplémentaires pour appuyer des programmes et des services offerts aux communautés autochtones et il y a lieu de déterminer qui doit assumer les frais<sup>213</sup>. Tel que l'affirme Kennett, « the inability of third parties to ensure adherence to bilateral IBAs may be a concern if these agreements have implications for the public interest »<sup>214</sup>. Selon certains auteurs, sans la participation des gouvernements, il se peut que les ERA soient incapables, à elles seules, de venir à bout des principaux obstacles reliés au développement économique dans le Nord, d'autant plus que les gouvernements assument une grande part de responsabilités en matière de promotion du développement socio-économique et culturel<sup>215</sup>. Bien entendu, pour surmonter ces obstacles, les

---

<sup>212</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, pp. xiii and 77.

<sup>213</sup> Janet M. Keeping, *Local Benefits and Mineral Rights Disposition in the Northwest Territories: Law and Policy*, dans : Monique M. Ross and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1997, p. 206.

<sup>214</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. xii.

<sup>215</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 36; Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. xiii.

investissements privés et publics dans les communautés autochtones sont incontournables. Ils maintiendront ou amélioreront la vitalité économique et la qualité de vie des communautés autochtones durant la vie de la mine, mais surtout après sa fermeture, quand les redevances (ou compensations financières) accordées par l'ERA ne seront plus versées. Mais, nonobstant ces investissements, il faut aussi que les redevances contribuent pleinement à soutenir le développement et la diversification économique locale et que les avantages procurés puissent permettre de bâtir des communautés autochtones durables et de satisfaire aux besoins des générations actuelles et futures<sup>216</sup>. À cet égard, plusieurs soutiennent que les gouvernements ne doivent pas restreindre leur participation et s'éloigner de leur engagement à voir à ce que les redevances soient utilisées adéquatement<sup>217</sup>.

Par ailleurs, certains sont d'avis que les gouvernements se servent des ERA pour transférer aux compagnies minières leurs responsabilités en matière de développement social et communautaire, d'éducation, de formation, de services sociaux, d'infrastructures publiques et de partage des ressources avec les Autochtones<sup>218</sup>. Il faut se demander où commence et où finit la responsabilité sociale d'une entreprise et où commence celle des gouvernements. On peut comprendre que lorsque les gouvernements prennent la décision politique d'appuyer ou d'exiger la signature d'une ERA dans le cadre d'un projet minier, il est pratiquement inconcevable qu'ils n'y participent pas et transfèrent cette responsabilité aux compagnies minières et aux communautés autochtones<sup>219</sup>. Les compagnies minières croient, quant à elles, qu'on leur impose des responsabilités pour assurer la durabilité des communautés qui va parfois au delà de leur capacité et qu'elles doivent assumer la totalité du coût de la mise en oeuvre de l'ERA, exception faite des

---

<sup>216</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 19.

<sup>217</sup> Canadian Institute of Resources Law, *Summary of the Independent Review of the BHP Diamond Mine Process*, Submitted to the Department of Indian Affairs and Northern Development, University of Calgary, Calgary, Alberta, June 1997, p. 96.

<sup>218</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, pp. x and xi.

<sup>219</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 30.

programmes gouvernementaux de formation prévus dans celle-ci<sup>220</sup>. Certains soutiennent que les compagnies ne doivent pas assumer les responsabilités qui appartiennent en principe aux gouvernements. En effet, tel que le souligne le Conseil international des métaux et de l'environnement, « While there is a potential for the company to be seen as a surrogate government, it must resist the temptation to take the role of the government, whereby decisions are made on the community's behalf. Instead, the company needs to involve and work with governments and governments agencies on a frequent and consistent basis, building government capacity where necessary »<sup>221</sup>.

Certains pourraient aussi affirmer que l'imputabilité semble être la voie à suivre si l'on veut que les compagnies minières contribuent à l'équité sociale et au développement socio-économique local et communautaire<sup>222</sup>. Toutefois, l'imputabilité doit être une responsabilité partagée et signifie que l'ensemble des parties intéressées et touchées est responsable des mesures et des décisions qui sont prises dans le cadre du projet minier et de l'ERA. Qui plus est, il est incontournable de procéder à la définition du rôle et des obligations des gouvernements, de l'industrie et des organismes autochtones quant à la négociation, au contenu et à la mise en oeuvre des ERA<sup>223</sup>. Par exemple, Ker souligne que « IBAs raise important public policy issues concerning the appropriate roles and responsibilities for governments and resource development companies for social/cultural impacts monitoring and mitigation, and the allocation of responsibilities for promoting social and cultural well-being in Aboriginal communities »<sup>224</sup>. Dans le but de protéger les droits et les intérêts des communautés autochtones touchées par un projet minier/une ERA, et notamment de voir aux risques auxquels ces dernières peuvent être exposées, il

---

<sup>220</sup> George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, 1998, p. 20.

<sup>221</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 50.

<sup>222</sup> Hutchison, Moira, *Beyond Best Practice, The Mining Sector*, Chapter Four dans : North-South Institute (The), *Canadian Corporations and Social Responsibility*, Canadian Development Report, Renouf Publishing Co. Ltd., Ottawa, Ontario, 1998, p. 74; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, p. 106.

<sup>223</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 72.

<sup>224</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements*, Executive Summary, March 2000, p. x.

est suggéré que les obligations et les engagements respectifs des parties intéressées et touchées soient liés par un cadre d'imputabilité joint à l'ERA<sup>225</sup>.

En somme, il faut être en mesure de se demander si l'absence des gouvernements dans la négociation et la mise en oeuvre des ERA pourrait provoquer un effet contraire et se solder par un processus beaucoup plus compliqué et pavé d'incertitudes, un processus qui pourrait finalement s'avérer fort coûteux non seulement pour les compagnies minières mais aussi pour les communautés autochtones et les gouvernements<sup>226</sup>. De plus, étant donné l'absence de lois, de règlements ou de politiques gouvernementales régissant ou encadrant le contenu ou la mise en oeuvre des ERA<sup>227</sup>, il faut se demander si nous ne courons pas le risque de porter atteinte au développement durable et à la durabilité des communautés autochtones, principalement une fois que la mine a cessé ses activités. Dans un autre ordre d'idée, il faut se demander si les gouvernements auront la capacité d'assumer seuls les risques, et de surcroît, les pertes (dommages) et les coûts (financiers et non financiers) auxquels pourront être exposées les communautés autochtones durant la vie de la mine et surtout après sa fermeture? Par exemple, Decter affirme à ce sujet que, pour ce qui concerne les communautés mono-industrielles, les répercussions sociales de la fermeture représentent des dépenses importantes pour les gouvernements<sup>228</sup>.

Certes, tous conviendront que les réponses à ces questions doivent émerger du dialogue que doit engager l'ensemble des parties intéressées et touchées pour trouver des solutions à court, à moyen mais aussi à long terme aux défis que soulèvent les projets miniers et la mise en oeuvre des ERA. On prévoit que pour réduire l'incertitude entourant les ERA, les gouvernements devront accroître et préciser leur rôle et leurs obligations dans la

---

<sup>225</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 1.

<sup>226</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 31.

<sup>227</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 15.

<sup>228</sup> Michael B. Decter, *La diversification et les collectivités mono-industrielles – Les effets d'une approche de développement économique par les collectivités*, Association canadienne des villes mono-industrielles, 1990, p. 21.

négociation et la mise en oeuvre des ERA et dans la mesure de leur progrès<sup>229</sup>. Un tel rôle peut être multiple et comprendre les aspects suivants : aider les communautés autochtones lors de la négociation et de la mise en oeuvre de l'ERA avec les autres parties intéressées; favoriser la mise en place d'un cadre d'imputabilité ou d'évaluation et de mesure des progrès de l'ERA; agir à titre de facilitateur entre les parties intéressées et touchées, pour harmoniser l'exploitation minière avec les objectifs de développement économique, social et culturel des communautés autochtones et contribuer à la mise en place de plans de développement et de diversification économique; assurer ou améliorer la coordination des programmes et des services gouvernementaux (p. ex., au niveau de l'éducation, de la formation, des services sociaux, du développement des affaires, de la diversification économique) pour atteindre les objectifs de l'ERA; fournir des informations et des données aux parties intéressées (p. ex., des données sur le marché du travail ou des données socio-économiques essentielles à l'élaboration d'une stratégie ou de plans de développement socio-économique). De plus, les gouvernements, mais aussi les autres parties, ont un rôle à jouer à toutes les étapes du projet afin d'assurer que les avantages soient maximisés et que les risques socio-économiques et culturels soient minimisés pour les communautés autochtones qui sont touchées par le projet et l'ERA. Bien que ce rôle revient généralement au comité de mise en oeuvre de l'ERA, les gouvernements peuvent formuler des directives ou promouvoir la mise en place d'un cadre décisionnel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels et évaluer les progrès réalisés en la matière.

#### 1.4 Les forces et les faiblesses

Tel que nous l'avons souligné, il s'avère complexe de déterminer les forces et les faiblesses<sup>230</sup> des ERA, car il n'existe que peu ou pas du tout d'analyses systématiques et exhaustives des ERA conclues jusqu'à présent, étant donné qu'elles sont généralement

---

<sup>229</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 33.

<sup>230</sup> Voir le « traitement de l'information », à la note 68 de la présente thèse.

confidentielles<sup>231</sup>. De plus, même encore aujourd'hui, l'information disponible sur leur contenu et leur mise en oeuvre est souvent limitée. Nonobstant ce fait, il est possible de dégager certaines caractéristiques. En effet, l'une des forces de l'ERA réside incontestablement dans sa capacité à procurer des avantages économiques aux communautés autochtones locales (p. ex., emplois, possibilités d'affaires, revenus provenant des redevances et du partage des profits)<sup>232</sup>. L'Association minière du Canada estime que les ERA procurent à toutes les parties de considérables avantages sociaux, économiques et environnementaux ainsi que d'autres avantages<sup>233</sup>. Précisons ici que même si quelques auteurs ont dégagé les principaux facteurs sous-tendant le succès des ERA et ont déterminé quelques contraintes entourant leur négociation et leur mise en oeuvre, il s'agit souvent de généralisations et l'on ne saurait uniformiser ces facteurs à l'échelle de l'ensemble des ERA. Les facteurs suivants semblent assurer le succès des ERA bien que celles-ci soient distinctes les unes des autres<sup>234</sup> :

- engagement des parties signataires;
- clarté des objectifs et du rôle de chacun;
- établissement d'attentes mutuelles raisonnables basées sur la capacité de chacune des parties;
- compréhension et respect des différences culturelles;
- élaboration de plans efficaces de mise en oeuvre de l'ERA;
- appui des communautés

---

<sup>231</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. viii; George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, 1998, p. 20; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 2; Irene Sosa and Kary Kegan, *Impacts and Benefits Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*, October 2001.

<sup>232</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. xiii.

<sup>233</sup> Mining Association of Canada (The), *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, 1998.

<sup>234</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999; George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, 1998.

Les ERA apportent certes avantages et succès, mais elles sont « complexes, uniques et difficiles à négocier »<sup>235</sup>. Par exemple, de l'avis de certains auteurs, le fait que les compagnies minières (ou dans certains cas les gouvernements) ne réussissent pas à conclure ou à mettre en place une ERA dans des délais raisonnables s'explique par un ensemble de facteurs tels que la difficulté de répondre aux attentes des diverses parties; l'impossibilité de structurer les négociations parce que les droits, le rôle et les obligations des parties ne sont pas clairement définis — c'est principalement le cas lorsque les revendications territoriales ne sont pas réglées; un déséquilibre entre les capacités et les intérêts des Autochtones d'une part et les possibilités offertes par l'industrie d'autre part; les barrières sociales et culturelles empêchant la pleine participation des Autochtones au développement minier; la vulnérabilité des projets miniers, étant donné l'instabilité des marchés des minéraux et des métaux et le caractère cyclique de l'industrie minière. Les facteurs suivants pourraient expliquer les principales contraintes qui peuvent ralentir le succès des ERA<sup>236</sup> :

- clause de confidentialité et de non-divulgateion;
- absence de base constitutionnelle ou juridique permettant d'assurer que l'ERA fasse partie des lois, des règlements et des politiques gouvernementales applicables au projet minier;
- liens incertains de l'ERA avec les règlements publics;
- absence de règlement ou de lignes directrices détaillées pour la négociation et la mise en oeuvre de l'ERA et la mesure de son progrès (c.-à-d. d'une part, lorsqu'une ERA constitue une exigence ou non en vertu d'une entente sur les revendications territoriales et, d'autre part, lorsque la conclusion d'une entente sur les revendications territoriales est toujours en suspens);

---

<sup>235</sup> Mining Association of Canada, *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, Presentation to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, June 10, 1998.

<sup>236</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000; Kennett, *Issues and Options*, 1999; O'Reilly and Eacott, *Aboriginal Peoples and IBA*, Working Paper No. 7; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999.

- application des clauses de l'ERA;
- besoin d'effectuer des recherches sur les ERA<sup>237</sup>;
- absence d'un cadre d'imputabilité confirmant le rôle et les obligations des parties intéressées.

L'une de ces contraintes majeures qui retient l'attention est le fait que les ERA incluent rarement des clauses ou des mesures sur leur suivi, leur évaluation et la mesure de leur progrès. Le désintéressement des compagnies minières et des gouvernements pour le suivi et l'évaluation de l'ERA pourrait s'expliquer, en partie, par le coût de l'exercice en question, qui est souvent perçu comme pouvant dépasser les avantages obtenus<sup>238</sup>. Mais les risques que représente l'absence de suivi, d'évaluation et de mesure du progrès de l'ERA (notamment des impacts connus et potentiels du projet et de l'ERA) pourraient avoir des conséquences importantes non seulement sur le milieu naturel mais aussi sur les communautés autochtones du point de vue économique, social et culturel. Par exemple, la commission chargée de l'évaluation environnementale du projet Voisey's Bay (construction et exploitation d'une mine de nickel-cuivre-cobalt et d'une usine de concentration), au Labrador, affirmait dans son rapport que : « La nation Innu et l'Association des Inuits du Labrador voient les recettes à tirer des ententes sur les impacts et les avantages comme un outil essentiel qui les aidera à atteindre leurs objectifs de développement économique, culturel et politique, à condition que ces avantages ne soient pas neutralisés par des coûts sociaux et économiques négatifs »<sup>239</sup>. Étant donné les lacunes que peuvent présenter certaines ERA à ce niveau, il faut se demander si une telle situation pourrait compromettre la durabilité des communautés autochtones.

---

<sup>237</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 1.

<sup>238</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 98.

<sup>239</sup> Commission d'évaluation environnementale, *Projet d'exploitation minière et d'usine de concentration de la baie Voisey*, Gouvernement du Canada, Nation Innu, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, Association des Inuits du Labrador, Ottawa (Ont.), mars 1999, p. 179.

En somme, nous croyons qu'il serait prématuré de tirer des conclusions sur les avantages que présentent les ERA et de mettre en place des solutions afin de remédier aux contraintes qui pèsent sur elles<sup>240</sup>. Mais certaines étapes ne sauraient attendre.

Premièrement, les gouvernements doivent établir des règlements et des politiques pour orienter la négociation, l'élaboration et la mise en oeuvre des ERA ainsi que la mesure de leur progrès. Certains croient que si de telles mesures ne sont pas adoptées rapidement, les ententes engagées dans la voie des ERA pourraient être parsemées d'incertitudes, détériorer l'exploration et le développement minier dans le Nord, et semer la confusion entre les parties intéressées et touchées<sup>241</sup>. Deuxièmement, les ERA doivent faire place à un processus multilatéral (c.-à-d. compagnie-gouvernements-Autochtones) plutôt que bipartite (c.-à-d. compagnie-Autochtones ou compagnie-gouvernements) comme ce fut le cas pour un grand nombre d'ERA (p. ex., l'ERA Raglan). La contribution et l'engagement des gouvernements et des compagnies minières sont essentiels pour maintenir et améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones touchées par les projets miniers. Ces parties doivent non seulement voir à ce que les intérêts des Autochtones soient protégés, mais elles doivent aussi s'assurer que le projet minier et l'ERA traitent adéquatement les risques qui en découleront et qui, par surcroît, pourraient nuire à la durabilité des communautés autochtones.

Finalement, tel que le soutiennent de nombreux auteurs, les communautés autochtones signataires d'ERA doivent, à priori, être en mesure de partager leur expérience et d'échanger de l'information sur les pratiques en cours. Pour qu'elles puissent le faire, les compagnies minières et surtout les gouvernements doivent éliminer la clause de confidentialité incluse dans les ERA et créer un mécanisme transparent d'accès à l'information. Certes, un plus grand partage de l'information entre les parties intéressées comporte aussi des risques. Mais une meilleure information permettra, par exemple, de mettre en place des initiatives et des mesures qui maximiseront les avantages du projet et

---

<sup>240</sup> Alex Ker, *The Legal, Regulatory and Policy Framework for Non-Renewable Resource Development in the Northwest Territories*, 2000, p. xiii.

<sup>241</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 62.

de l'ERA et atténueront, contrôleront ou élimineront les risques pour les communautés autochtones. Étant donné l'absence d'un cadre décisionnel formel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels qui semble marquer les ERA, précisément l'ERA Raglan, un tel cadre mérite d'être adopté.

Dans la section suivante, nous examinons en détail l'ERA Raglan, que nous avons retenue aux fins d'une étude de cas.

## **2. L'ERA Raglan : un exemple de participation des Autochtones à l'exploitation minière**

Dans ce chapitre, nous offrons une vue d'ensemble du projet minier et de l'ERA Raglan. Nous présentons d'abord un survol du milieu physique et du milieu humain des Inuits du Nunavik, notamment des communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq, qui ont signé l'ERA. Nous fournissons ensuite un historique du projet Raglan et nous énumérons les principaux points soulevés dans l'énoncé des incidences environnementales (EIE) du projet pour ce qui concerne les effets sur l'environnement et le milieu social. Nous décrivons ensuite l'ERA Raglan, qui fut signée, rappelons-le, par Falconbridge et des communautés inuites du Nunavik. Cette ERA fut la première entente du genre au Québec (1995) et, qui plus est, elle vise un territoire couvert par une entente sur les revendications territoriales, soit la CBJNQ<sup>242</sup>. Nous expliquons sommairement les avantages de l'ERA Raglan, particulièrement les clauses portant sur les dispositions financières, l'emploi et la formation des Inuits, et les entreprises inuites. Cette section est suivie d'un aperçu d'une étude qu'a menée la Société Makivik pour déterminer comment les Inuits perçoivent les impacts du projet et de l'ERA Raglan cinq ans après la mise en branle du projet.

---

<sup>242</sup> Société minière Raglan du Québec. *The Raglan Agreement*, February 28, 1995.

## 2.1 Les Inuits du Nunavik - Le milieu physique et humain

Les Inuits du Canada vivent depuis des milliers d'années au nord de la limite des arbres, plus précisément dans l'Arctique, qui est une région écologique et culturelle unique. Les Inuits du Québec et d'ailleurs au Canada font aussi partie du bassin arctique et d'un peuple circumpolaire qui occupe certaines parties de l'Alaska, du Groenland et de la Sibérie. Entre 115 000 et 130 000 Inuits vivent aujourd'hui dans le Nord circumpolaire, dont environ 38 000 au Canada et plus de 9 000 au Québec. Au Québec, les Inuits habitent au Nunavik, un vaste territoire de 500 000 km<sup>2</sup> (tiers du Québec) qui s'étend au-delà du 55° parallèle, de la taiga, dominée par des forêts de conifères, à la toundra, caractérisée par son territoire rocheux au mince couvert végétal (mousses et lichens). La température moyenne oscille autour de - 24°C en hiver et de 12°C en été. Les villages plus au nord ont entre 20 et 22 heures d'ensoleillement durant l'été et n'ont qu'environ cinq heures de lumière au cours de l'hiver<sup>243</sup>.

Les communautés inuites sont réparties dans 14 municipalités (ou villages) distantes de plusieurs centaines de kilomètres les unes des autres. Chacune d'entre elles n'est pas reliée aux autres par des routes. Ces communautés ont entre 160 et 1 400 habitants. Les villages de Kuujjuarapik, Umiujaq, Inukjuaq, Puvirnituq et Akulivik sont situés sur le littoral de la baie d'Hudson, ceux de Ivujivik, Salluit, Kangiqsujuak et Quaqtaq au pourtour du détroit d'Hudson et ceux de Kangirsuk, Aupaluk, Tasiujaq, Kuujjuaq et Kangiqsualujjuak sur le littoral de la baie d'Ungava<sup>244</sup>. Précisons que les villages inuits de Kangiqsujuak et Salluit sont ceux qui sont situés le plus près de la mine Raglan (voir la carte à l'annexe 2). En effet, la mine est située à 60 km à l'ouest du village Kangiqsujuak et à 100 km au sud-est de Salluit.

---

<sup>243</sup> Gouvernement du Québec, *Les Amérindiens et les Inuit du Québec d'aujourd'hui*, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones, Québec (non daté); Indiana Marketing, *Répertoire d'affaires et des communautés autochtones du Québec*, Wendake, Québec, 2002; Gouvernement du Québec, *La région du Nunavik*, Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (site Web).

<sup>244</sup> Gouvernement du Québec, *Les Amérindiens et les Inuit du Québec d'aujourd'hui*; Indiana Marketing, *Répertoire d'affaires et des communautés autochtones du Québec*, 2002; Gouvernement du Québec, *La région du Nunavik* (site Web).

En 2001, la population du village de Kangisujuaq était d'environ 536 personnes comparativement à 479 en 1996. À Kangisujuaq, le revenu moyen des personnes âgées de 15 ans et plus était d'environ 14 976 \$ comparativement à 20 665 \$ au Québec. La superficie des terres du village est de 606,7 km<sup>2</sup>. Le village se trouve sur des terres de catégorie 1 en vertu de la CBJNQ<sup>245</sup>. La pêche et la chasse, l'art, l'artisanat, le commerce et les services, le tourisme, la construction, le transport et les pourvoiries constituent les principales activités économiques du village. Quant à Salluit, sa population était de 1 072 personnes en 2001 comparativement à 929 en 1996. Le village a une superficie totale de 625,7 km<sup>2</sup> et il se trouve lui aussi sur des terres de catégorie 1. En 2001, le revenu moyen des personnes âgées de 15 ans et plus y était d'environ 14 976 \$ comparativement à 20 665 \$ au Québec. L'économie du village repose sur la vente au détail, la production d'objets d'artisanat et la mise en marché de fourrures ainsi que sur les activités traditionnelles que sont la chasse et la pêche. Les langues d'usage dans les deux communautés, soit Salluit et Kangiqsujuaq, sont l'Inuktitut et l'anglais<sup>246</sup>. Notons que les Inuits de Kangiqsujuaq et de Salluit fréquentent le secteur de la mine Raglan et que cette vaste région constitue pour eux un important secteur traditionnel et contemporain d'utilisation des ressources renouvelables et d'occupation du territoire.

Les activités de subsistance (ou traditionnelles) et le maintien des liens traditionnels et fondamentaux avec la terre (ou le territoire) constituent la pierre angulaire de l'identité, de la viabilité et l'autonomie du mode de vie des Inuits. Par exemple, les ressources fauniques occupent une place importante dans la vie des Inuits du Nunavik, dont la diète est composée entre autres de caribou, d'omble de fontaine, d'omble chevalier, de

---

<sup>245</sup> Les terres de catégorie 1 sont décrites dans la CBJNQ comme étant les suivantes : « ... these are the lands that will be allocated to the native peoples for their exclusive use. They are the lands in and around the communities where the native peoples normally reside » (...) « The consent of the natives peoples will be required for mining activities on Category 1 lands. However, the mineral and sub-surface rights will continue to belong to Quebec, with the exception of rights already acquired by a third party. Owners of mining rights adjacent to Category 1 lands will be able to exercise them within the limits of the rights they retain, but they will be required to compensate the band whose territory is affected by their operation. » (Government of Quebec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, 1976, p. XVII et XVIII.)

<sup>246</sup> Portail autochtone du gouvernement du Canada, *Communautés des Premières nations, des Inuit et des Métis* (site Web).

sauvagine, de phoque, d'ours polaire, de renard de l'Arctique, de béluga et de poisson<sup>247</sup>. Bien que les activités traditionnelles occupent une place importante dans la vie des Inuits du Nord-du-Québec, ceux-ci tirent généralement leur revenu d'une économie mixte. Selon la Commission royale sur les peuples autochtones<sup>248</sup>, la plupart des familles inuites du Nord ne vivent plus exclusivement des activités de subsistance traditionnelles et ne vivent pas non plus qu'entièrement d'un revenu salarial (c.-à-d. les sources d'emplois et de revenus provenant de la vente de produits des ressources renouvelables, de la fonction publique, de paiements de transferts, de programmes d'emplois subventionnés, de l'industrie ou de transferts de l'aide sociale). Aujourd'hui, l'économie des Inuits du Nunavik repose sur des activités économiques telles que l'art, l'artisanat, le commerce et les services, l'administration, le tourisme, la construction, le transport et les pourvoiries.

La littérature nous révèle que les communautés des Inuits du Nord-du-Québec ont de nombreux défis à relever et que ceux-ci englobent autant la question environnementale que la question sociale, économique, culturelle, etc. Lors de la conférence Katutjiniq sur le développement économique, tenue en avril 2000 à Kuujuaq, les participants ont tenu à souligner l'étendue des problèmes qui touchent à la fois la population et les progrès régionaux. Selon eux, la région est aux prises avec des problèmes sociaux et économiques importants et la recherche de solutions pour les résoudre peut représenter un défi majeur. Par exemple, le Nunavik a besoin de 775 nouveaux emplois d'ici 2010 pour conserver à son marché du travail une clientèle autochtone très jeune et la région a le plus haut taux de suicide et le plus haut taux de décrochage scolaire. Malgré les efforts déployés au cours des 20 dernières années, environ 40 % de la population adulte du Nunavik possédait un emploi à temps plein ou à temps partiel en 1999<sup>249</sup>. La région est aussi aux prises avec la réduction des dépenses publiques, des perspectives de développement

---

<sup>247</sup> Nunavik Commission, *Amiqqaaluta/Let Us Share: Mapping the Road Toward a Government for Nunavik*, Report of the Nunavik Commission, March 2001, p. 41; Gouvernement du Québec, *À propos de la DSPQ*, Santé/Nunavik/Health, Direction de la santé publique de Québec (site Web).

<sup>248</sup> CRPA, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 504 et 505.

<sup>249</sup> Nordicité.com, *Coup d'oeil sur le Nunavik*, Association des francophones du Nunavut, 2002 (site Web).

économique limitées puisqu'axées sur les ressources naturelles non renouvelables, des problèmes environnementaux et le changement climatique dans le Nord.

La situation socio-économique précaire des résidents du Nunavik a de nouveau été soulignée récemment, soit dans l'étude intitulée « Le portrait de santé : Québec et ses régions », que le gouvernement du Québec a exécutée en 2001<sup>250</sup>. L'étude révèle qu'il est impossible de dresser un portrait socio-économique exhaustif car très peu de données sont produites à l'échelle de la région du Nunavik, et de plus, aucune donnée récente sur la santé en général et le bien-être du Nunavik n'est disponible<sup>251</sup>. Plus précisément, les auteurs de l'étude soulignent que les principales caractéristiques socio-économiques des communautés inuites sont les suivantes :

- la population inuite a presque doublé et le taux de chômage était d'environ 15 % en 1997;
- les résidents du Nunavik ne sont pas aussi en santé que ceux du sud et ils vivent moins vieux (65,3 ans dans le cas d'un Inuit par rapport à 77,9 ans dans le cas d'un autre résident du Québec);
- le taux de suicide est 5 fois plus élevé chez les Inuits que dans le reste du Québec;
- la mortalité infantile est 4 fois plus élevée au Nunavik;
- le taux de natalité est beaucoup plus élevé (3,6 enfants par rapport à 1,6 au Québec);
- le niveau de scolarité de la population est faible et les jeunes adolescents ont généralement une scolarité inférieure à la 11<sup>e</sup> année;
- le taux de décrochage scolaire est élevé parmi les jeunes;

---

<sup>250</sup> Jane George, Nunavik life expectancy is 12 years lower than Quebec average, Nunavut Edition Headline News November 23, 2001, (site Web). Voir aussi : Gouvernement du Québec, *Le Nord-du-Québec : Un maillon essentiel de notre économie*, juin 2001; Institut national de santé publique du Québec, *Le portrait de santé : Québec et ses régions*, 2001.

<sup>251</sup> Institut national de santé publique du Québec, *Le portrait de santé : Québec et ses régions*, 2001, p. 142.

- au Nunavik, 40,7 % de la population a environ 15 ans, et 75 %, 65 ans; plus de 15 % de cette même population reçoit de l'assistance sociale; les moins de 25 ans représentent, dans certaines communautés, jusqu'à 70 % de la population totale.

Bien entendu, ces problèmes qui affligent ces communautés sont des obstacles importants qui limitent leur accession au progrès économique et social. De l'avis de certains auteurs, cette situation précaire des Inuits a pour origine, entre autres, l'érosion de l'économie traditionnelle; un partage insuffisant des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles par les compagnies, les gouvernements et les communautés autochtones; et le fait que les gouvernements ne retournent qu'une faible partie de la valeur économique de l'exploitation des ressources naturelles à la région <sup>252</sup>.

Par conséquent, comme le souligne la Stratégie de développement économique des régions ressources du gouvernement du Québec, la diversification des activités économiques (c.-à-d. dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire) et l'élargissement du champ des emplois professionnels occupés par les Autochtones sont nécessaires pour leur permettre de prendre en charge les destinées de leur développement économique<sup>253</sup>. Cependant, tel que nous l'avons souligné à maintes reprises, le développement minier n'est pas la panacée et l'unique solution pour résoudre l'ensemble des problèmes que vivent ces communautés. Les communautés inuites voient certes dans le projet Raglan une possibilité de développement et de diversification économique ainsi que la voie vers une économie axée sur les salaires, mais elles se préoccupent tout de même des effets du projet sur l'environnement et sur le milieu social et économique. Par exemple, les Inuits craignent que l'adoption d'un mode de vie axé sur les salaires les amène à abandonner leurs activités traditionnelles et que la diversification économique, comme l'exploitation

---

<sup>252</sup> Colin H. Scott, *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, UBC Press, Vancouver, 2001, p. 14; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998.

<sup>253</sup> Gouvernement du Québec, *Le Nord-du-Québec : Un maillon essentiel de notre économie*, juin 2001.

minière, dégrade l'environnement, notamment par le déversement de contaminants et la détérioration de la qualité de l'eau <sup>254</sup>.

Les communautés inuites qui occupent ce vaste territoire nordique ont donc de nombreux défis à relever et des choix difficiles à faire pour assurer leur survie économique, sociale et culturelle. Le maintien et l'amélioration du bien-être (ou de la qualité de vie) des communautés inuites du Nord-du-Québec doivent figurer au premier plan des politiques gouvernementales et faire partie intégrante des obligations que devront assumer les sociétés qui exploiteront les ressources naturelles de ces régions, notamment les compagnies minières.

## 2.2 Historique du projet

La compagnie minière Falconbridge a lancé le projet Raglan pour exploiter une mine de nickel et de cuivre située dans la péninsule d'Ungava, au Nunavik, sur le territoire traditionnel des Inuits et sur des terres couvertes par la CBJNQ<sup>255</sup> (voir la carte à l'annexe 2).

Le minerai du projet Raglan a été découvert dans les années 1930. La région a été explorée par quelques compagnies qui ont finalement cédé leurs intérêts à Falconbridge dans le milieu des années 1960. Au tournant de cette décennie, Falconbridge a envisagé l'implantation d'un site minier dans la région. Mais le contexte économique du milieu des années 1970 (bas prix du nickel, incertitude du marché international, coûts d'extraction élevés et concurrence d'autres sources plus accessibles) a amené la compagnie à conclure que le projet ne serait pas rentable immédiatement et qu'il ne pourrait pas supporter

---

<sup>254</sup> Pamela Sloan and Roger Hill, *Corporate Aboriginal Relations – Best Practice Case Studies*, 1995, p. 219; Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001, p. 6.

<sup>255</sup> Signée avec les Cris et les Inuits, la CBJNQ a été la première entente sur les revendications territoriales au Canada. (CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, p. 825; Gouvernement du Québec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, Éditeur officiel du Québec, 1976; fiche d'information sur la CBJNQ au site Web de la Société Makivik; Peter J. Usher, *Contemporary Aboriginal Lands, Resource and Environment Regimes - Origins, Problems, and Prospects*, A Background Paper Prepared for the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa, Ontario, June 1993.

économiquement la construction d'une fonderie et d'une affinerie<sup>256</sup>. Puis, les différends entre le gouvernement du Québec et les Cris au sujet du projet de la Baie James ont amené Falconbridge à retarder la mise en branle de son projet. Forcés de tenir compte des revendications territoriales des Autochtones ainsi que des retombées négatives possibles du projet hydroélectrique, les gouvernements ont conclu le plus important traité de l'époque et ont ainsi mis fin à une situation de crise qui persistait depuis des années.

La signature de la CBJNQ en 1975 (et de la Convention du Nord-Est québécois en 1978 – une convention connexe) a marqué un tournant important dans l'histoire du Nord du Québec et a ouvert la porte à la mise en valeur des ressources naturelles de cette région, un potentiel jusque-là peu exploité<sup>257</sup>. De plus, elle a étendue la juridiction du gouvernement provincial dans le Nord-du-Québec. Vraisemblablement, ce n'est qu'après ces événements et une conjoncture plus favorable dans les années 1980 et 1990 que le projet Raglan a été relancé, soit cinq ans après la signature de la CBJNQ. Précisons que le projet Raglan a été le premier à être approuvé dans le cadre du programme d'évaluation environnementale du gouvernement du Québec et qu'il est le premier à avoir mis en oeuvre une ERA avec les communautés autochtones locales<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Canadian Mining Journal, *Falconbridge Ltd.'s Raglan Mine in Quebec is undergoing further exploration; operations at the mine are discussed*, June 1997.

<sup>257</sup> CRPA, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, 1996, pp. 749 et 807. Précisons ici que les questions reliées au territoire et aux ressources naturelles du Nunavik relèvent du gouvernement du Québec, tandis que ce dernier et le gouvernement du Canada se partagent la responsabilité des questions environnementales. La contribution du gouvernement fédéral s'effectue surtout dans le cadre d'ententes de contribution financière pour les soins de santé, l'éducation, le logement, les services de police, etc., dont les bénéficiaires sont les Inuits (ou les Cris). Cette contribution est établie par la CBJNQ ou par des programmes fédéraux-provinciaux. Notons que les Inuits sont assujettis aux lois fédérales et provinciales sur la taxation et la fiscalité (Gouvernement du Québec, *Development Policy for the Nord-du-Québec Région*, Ministère des régions, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p. 23).

<sup>258</sup> Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, Speech to Prospectors and Developers Conference, Falconbridge, March 13, 2001, p. 11.

## 2.3 Description du projet

Falconbridge est la seule détentrice des intérêts du projet Raglan, qu'elle gère par le biais de la SMRQ<sup>259</sup>. Comme nous l'avons déjà souligné, la CBJNQ ne demande pas une ERA. De plus, selon la CBJNQ, le projet n'est pas situé sur des terres appartenant à des Inuits<sup>260</sup>.

La mine Raglan a été construite au coût de 680 millions de dollars. Elle est située à 60 kilomètres à l'ouest de la communauté de Kangiqsujuaq et à 100 kilomètres au sud-est de celles de Salluit. La propriété Raglan s'étend sur 50 milles et ses réserves de minerai sont estimées à plus de 19 millions de tonnes<sup>261</sup>. Le projet Raglan est situé près de l'emplacement minier Katinniq (voir la carte à l'annexe 2). Il comprend une mine souterraine et une fosse à ciel ouvert. Il a nécessité la construction d'un concentrateur, la mise en place d'infrastructures d'accueil pouvant accommoder de 300 à 400 travailleurs, d'infrastructures portuaires (baie Déception) et d'aménagements aéroportuaires ainsi que la construction de plus de 100 kilomètres de routes sur la péninsule d'Ungava<sup>262</sup>. Après trois ans de construction, la mine a ouvert officiellement ses portes en juillet 1998. Depuis son ouverture, la mine produit annuellement plus de 130 000 tonnes de concentré de nickel/cuivre. Ce concentré est expédié à Québec par mer, via les infrastructures portuaires existantes de baie Déception, puis envoyé par train à l'usine de fusion de Falconbridge à Sudbury et finalement acheminé à l'affinerie de Falconbridge en Norvège. La mine a une durée de vie de 15 à 20 ans. Elle est actuellement exploitée à pleine capacité. Elle emploie donc plus de 380 personnes, dont plus d'une soixantaine

---

<sup>259</sup> Rappelons que la SMRQ est une filiale en propriété exclusive de la compagnie minière Falconbridge. (Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001.)

<sup>260</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Summary of the Report of a National Workshop*, dans : O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 4.

<sup>261</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 22; Gouvernement du Québec, *L'industrie minière du Québec, 2000*, ministère des Ressources naturelles, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p. 84.

<sup>262</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, résumé produit par Roche (non daté).

d'Autochtones<sup>263</sup>. Le gouvernement du Québec a accordé 9 millions de dollars pour la réalisation d'infrastructures et 6 millions en réduction de taxes, tandis que le gouvernement fédéral a investi 1,3 million dans la formation des employés. De plus, la SMRQ est la première entreprise au Québec à avoir reçu du gouvernement de cette province un congé fiscal de droits miniers d'une durée de plus de 12 ans<sup>264</sup>.

À Raglan, Falconbridge applique les principes du développement durable<sup>265</sup>. Elle a entre autres fait nettoyer les anciens sites miniers situés à proximité de Raglan<sup>266</sup>, créé un fond fiduciaire pour améliorer la qualité de vie et assuré la formation d'Inuits locaux afin qu'ils puissent profiter des emplois offerts par le projet<sup>267</sup>. Selon Telewiak, le succès du projet Raglan s'explique largement par le fait que la compagnie Falconbridge (SMRQ) a travaillé en étroite collaboration avec les parties intéressées et touchées au niveau local, réussi à s'intégrer dans un environnement sensible sur les plans social, environnemental et économique et pris en considération les préoccupations des communautés locales dans le processus de planification du projet.

---

<sup>263</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 22; Gouvernement du Québec, *L'industrie minière du Québec, 2000, 2001*, p. 84.

<sup>264</sup> Denise Carrier-Perrault, *Inauguration of the facilities of the Raglan mine*, Katinniq, Speech by Denise Carrier-Perrault, Minister of State for Mines and Lands, Natural Resources Quebec, July 15, 1998.

<sup>265</sup> Dans le cadre de ses activités, Falconbridge s'est donné comme mandat de contribuer aux objectifs du développement durable et d'assurer le bien-être économique, social et environnemental des communautés situées à proximité de ses sites. Afin d'atteindre les objectifs du développement durable, elle a adopté en 1998 une politique du développement durable. (ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 22. Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, March 2001.)

<sup>266</sup> Falconbridge s'était engagée à nettoyer les régions touchées par l'amiante laissé par Asbestos Hill, mais les Inuits estiment que Falconbridge n'a pas tout à fait rempli ses engagements. (Makivik Corporation, *Synthesis of Findings for All Five Communities, Raglan Mine: Action-oriented Social Research Program*, Makivik Corporation, Kuujuaq, July 2000, p. 3.)

<sup>267</sup> Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, Falconbridge, March 2001, p. 2.

## 2.4 L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) du projet

Comme le projet Raglan se trouve sur des terres visées par la CBJNQ, il a été soumis à un EIE selon les régimes de protection environnementale et sociale stipulés au chapitre 23 de la CBJNQ<sup>268</sup>.

Avant la réalisation de l'EIE, la firme de consultants ROCHE a exécuté pour Falconbridge en 1981 et au début des années 90 des études de caractérisation du milieu et des programmes d'inventaire visant à mieux connaître les composantes biophysiques et humaines du milieu récepteur (ou zone touchée par le projet)<sup>269</sup>. Les études de caractérisation du milieu comptent plus de cinq volumes ainsi que d'autres études et des informations supplémentaires décrivant dans des centaines de pages le projet et le milieu récepteur.

En 1991, Falconbridge a fait parvenir un avis de projet au ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) et au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE). Conformément à l'article 195 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MENVIQ a ensuite transmis à Falconbridge des directives indiquant la nature, l'étendue et la portée de l'étude nécessaire pour procéder à l'EIE<sup>270</sup>. À l'échelle provinciale, le projet a été évalué en vertu de la CBJNQ par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK), qui regroupe des représentants des Inuits et de la province, et des consultations publiques ont eu lieu à Kuujuaq<sup>271</sup>. Le BFEEE n'a pas eu à mettre en place la procédure fédérale précisée dans la CBJNQ parce que le projet est de

---

<sup>268</sup> Government of Quebec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, 1976; Colin H. Scott mentionne à propos du régime de protection environnementale de la CBJNQ : « The existence, for nearly one-quarter of a century, of an environmental regime under the JBNQA has not resulted in a systemic or adequate strategy for documenting and understanding let alone countering, the deleterious industrial impacts of hydroelectricity, large-scale forestry, and the extensive development of roads infrastructure ... » (Collin A. Scott, *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, 2001, p. 12.)

<sup>269</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993.

<sup>270</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993, p. 3.

<sup>271</sup> Canada, *Projet minier Raglan de la compagnie Falconbridge (Société minière Raglan du Québec)*, *Rapport d'évaluation initiale - version préliminaire*, Garde côtière canadienne et Transports Canada, 1995, p. 9.

compétence provinciale. Toutefois, comme le projet pouvait avoir des impacts sur les cours d'eau navigables, il devait être assujéti au Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Dès lors, Falconbridge a entamé l'EIE détaillé du projet Raglan.

L'EIE du projet Raglan fut fin prête en 1993. Raglan a été, au Québec, le premier projet minier pour lequel une EIE a été produite<sup>272</sup>. Cette EIE contient des informations sur l'historique et la justification du projet, la description du milieu biophysique et social, la description du projet, l'analyse comparative des options d'aménagement, l'analyse des répercussions sur le milieu biophysique et social, les mesures d'atténuation, la gestion des accidents, les programmes de surveillance et de suivi, et le réaménagement et la restauration du site. Il est important de souligner ici qu'une grande partie des données de référence qui ont été utilisées lors de la réalisation de l'EIE pouvaient dater de plus de 10 ans ou n'étaient tout simplement pas disponibles au départ. Tel que nous l'avons mentionné auparavant, l'absence ou la disponibilité limitée d'informations sur le milieu physique et humain au Nunavik constitue une lacune importante qui a été soulignée par plusieurs intervenants<sup>273</sup>. Il ne faut donc pas s'étonner si l'information et les données utilisées pour l'EIE contiennent, elles aussi, des lacunes importantes et si les mesures d'atténuation des impacts qui les accompagnent sont plus ou moins fiables.

Dans l'EIE, la description et l'évaluation des impacts du projet portent sur les travaux de construction et d'aménagement des infrastructures ainsi que sur l'exploitation des gisements. L'évaluation des impacts sociaux englobe les communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq ainsi que le territoire étendu. Ce dernier, qui est le milieu humain (social),

---

<sup>272</sup> Canadian Mining Journal, *Falconbridge Ltd.'s Raglan Mine in Quebec is undergoing further exploration; operations at the mine are discussed*, 1997.

<sup>273</sup> Institut national de santé publique du Québec, *Le portrait de santé : Québec et ses régions*, 2001; CRPA, volume 4 : *Perspectives et réalités*, 1996, p. 510.

peut s'étendre au delà de la zone touchée par le projet et comprendre l'ensemble du Nunavik, l'Abitibi et certaines régions portuaires du Québec.

Selon le résumé de l'EIE produit par ROCHE, le projet a été conçu pour intégrer des mesures d'intervention permettant de minimiser les répercussions négatives du projet sur le milieu physique et humain et d'en maximiser les retombées positives<sup>274</sup>. On peut entre autres lire dans l'EIE que les répercussions sur le milieu humain seront généralement positives :

- Les entreprises participant directement ou indirectement au projet devraient réaliser un chiffre d'affaires total de l'ordre de 1,6 milliard de dollars au cours des étapes de la construction et de l'exploitation. Les entreprises inuites pourraient afficher un chiffre d'affaires de plus de 360 millions de dollars, soit 20 millions par année, si elles se montrent compétitives, et cela vaut uniquement pour le transport aérien et la fourniture de produits pétroliers.
- Les retombées économiques (p. ex., les salaires) du projet au Nunavik pourraient dépasser les 289 millions de dollars.
- Le nombre d'emplois directs et indirects créés ou conservés au Nunavik pourrait se situer entre 1 800 et 2 800 années-personnes. Le projet pourrait permettre de créer de 30 à 110 emplois à la mine ainsi qu'une quarantaine d'emplois indirects.
- Les retombées fiscales pour le Québec représenteraient entre 320 et 365 millions de dollars de 1994 à 2012, soit entre 7 et 9 millions par année. Les revenus pour le gouvernement fédéral pourraient dépasser les 375 millions de 1994 à 2012.
- La présence de travailleurs migrants n'aura que peu d'impacts sur les communautés inuites. Des mesures ont tout de même été prises afin de

---

<sup>274</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, résumé produit par ROCHE (non daté), p. 23.

limiter les possibilités pour les non-Autochtones de s'adonner à la chasse et à la pêche sur les territoires traditionnels.

- L'embauche de travailleurs inuits aura des effets positifs et diminuera l'intensité de certains problèmes sociaux.
- Les répercussions des différentes composantes du projet sur la nutrition seront faibles en raison du peu de perturbation de la faune.
- Les revenus auront des impacts sociaux positifs dans les communautés et chez les travailleurs inuits (p. ex., diminution du taux d'inactivité, augmentation du pouvoir d'achat et acquisition de biens).
- Les travaux ne devraient pas avoir d'impacts sur la chasse aux mammifères terrestres dans la zone à l'étude et le transport maritime n'aura que des répercussions mineures sur la chasse aux mammifères marins grâce à la mise en place de mesures d'atténuation.
- Le projet n'aura pas de répercussions significatives sur le logement et les services communautaires, tels que l'infrastructure de santé.

D'après le rapport de l'EIE sur le milieu social, seuls quelques effets négatifs, mais non considérables, pourraient être ressentis par les travailleurs inuits et leur famille. Il s'agit d'effets sur les comportements et les habitudes liés à la consommation, par exemple : hausse du loyer, endettement, sollicitation, prêts d'argent, réduction de la consommation de viande de gibier ou de poisson par crainte de contamination. Par ailleurs, l'EIE fait mention qu'il était impossible de déterminer au moment de l'étude quels pourraient être les impacts du projet sur le milieu social, par exemple : le travail en rotation et les impacts sur la vie familiale des employés inuits et de leur famille; les impacts du projet sur la « conceptualisation du territoire et des ressources » par les Inuits (c.-à-d. la préservation et la valorisation des ressources renouvelables, les retombées environnementales); la fermeture de la mine, dont la date est indéterminée; la capacité de mettre en chantier d'autres projets et de créer des emplois de remplacement après la

fermeture de la mine; la concrétisation ou non des retombées pour les entreprises; la répartition des travailleurs dans les diverses communautés<sup>275</sup>.

Falconbridge devait aussi indiquer quels seraient les effets d'une fermeture soudaine temporaire de quelques années ou d'une fermeture soudaine permanente de la mine sur l'économie locale inuite<sup>276</sup>, et ce, même si certains facteurs demeurent inconnus<sup>277</sup>. D'après l'EIE, la fermeture temporaire ou permanente de la mine aurait un impact limité sur les entreprises fournissant des biens et des services. Toutefois, les impacts sur les établissements commerciaux et les entreprises de services personnels installés dans les communautés seraient importants. Paradoxalement et toujours selon l'EIE, bon nombre des principales entreprises inuites qui fournissent des biens et des services à la mine Raglan sont situées à Montréal, et « (...) une partie importante de leur personnel est composée d'allochtones. Aussi, la diminution des activités de ces entreprises qui pourrait résulter d'une suspension ou d'un arrêt de l'exploitation de la mine devrait affecter surtout le personnel non inuit principalement à l'extérieur du Nunavik »<sup>278</sup>. Quant aux effets d'une telle fermeture sur la main-d'oeuvre et les comportements sociaux, l'étude révèle qu'au niveau des villages inuits, la disparition de salaires diminuerait l'injection de fonds dans l'économie et la consommation locales. Cependant, les effets sur la main-d'oeuvre et les comportements sociaux pourraient être estompés en raison des facteurs suivants<sup>279</sup> :

---

<sup>275</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, résumé produit par ROCHE (non daté), p. 34.

<sup>276</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement, Informations supplémentaires*, produit par ROCHE, décembre 1993, p. 63.

<sup>277</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, résumé produit par ROCHE (non daté), p. 34.

<sup>278</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement, Informations supplémentaires*, produit par ROCHE, décembre 1993, p. 65.

<sup>279</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement, Informations supplémentaires*, produit par ROCHE, décembre 1993, p. 65.

- les communautés disposaient d’une structure économique de base avant la venue du projet Raglan; les intervenants du milieu doivent s’assurer que la fermeture de la mine ne détruira pas celle-ci;
- les travailleurs inuits proviennent de l’ensemble du Nunavik et l’effet de la fermeture sera réparti parmi les diverses communautés;
- les travailleurs recevront des prestations d’assurance-chômage, ce qui aura pour effet de reporter d’un an les répercussions d’une fermeture; ces prestations permettront aux Inuits de recevoir un salaire en attendant de se trouver un autre emploi;
- dans des cas de fermeture de mine, les comportements suivants ont été observés : les Autochtones ont pu reprendre leurs activités traditionnelles sur une base régulière; une augmentation des prestataires de l’assurance-chômage et de l’aide sociale a été constatée, mais aussi une hausse des revenus provenant des activités traditionnelles; il y a retour à la situation économique antérieure au projet; les Autochtones ont acquis une formation qui leur permettra de se trouver un emploi dans d’autres mines.

Quant à la gestion des accidents et aux procédures d’urgence, seuls les accidents susceptibles de porter préjudice à l’environnement et aux biens (p. ex., un déversement accidentel) ont fait l’objet d’une analyse et de la mise en place de mesures d’urgence afin d’en réduire les répercussions<sup>280</sup>. L’EIE ne mentionne pas quelles seraient les conséquences pour le milieu social et économique des communautés d’un déversement accidentel dû à une erreur humaine, à un bris d’équipement ou à une raison inconnue. Par exemple, un déversement accidentel d’hydrocarbures ou de matières dangereuses pourrait avoir des conséquences environnementales importantes sur la faune et la flore, mais il pourrait aussi avoir des impacts considérables sur le milieu social et économique des

---

<sup>280</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d’impact sur l’environnement, Informations supplémentaires*, produit par ROCHE, décembre 1993, p. 66.

communautés autochtones qui tirent un supplément de revenu ou qui vivent de la chasse, du piégeage et de la pêche.

Pour ce qui est des programmes de surveillance et de suivi en matière d'environnement, des mesures seront instaurées pour assurer le suivi et contrôler les rejets de contaminants dans l'environnement, principalement pour ce qui concerne les effluents miniers, les biodisques et l'eau potable<sup>281</sup>. Le plan de réaménagement et de restauration du site à la fermeture de la mine prévoit que le site sera remis en état de disponibilité, c'est-à-dire propre et sécuritaire, de façon à répondre aux lois et aux règlements en vigueur<sup>282</sup>. Un suivi environnemental de la qualité des effluents à potentiel acide sera effectué après la fermeture de la mine en conformité avec les critères établis, et ce, durant trois années consécutives. En somme, l'EIE conclut qu'étant donné les mesures prises pour protéger l'environnement et l'intégration des préoccupations des communautés inuites aux différentes étapes de la planification et de la réalisation du projet, le projet Raglan ne présente que des effets positifs pour l'ensemble des parties intéressées.

En avril 1993, Falconbridge a finalement soumis son EIE à la CQEK aux fins d'analyse. La CQEK a attendu que l'ERA Raglan soit conclue pour terminer son évaluation. De concert avec Falconbridge, la CQEK a tenu des séances d'information et de consultation publiques en 1994 et en 1995. Les consultations formelles avec les communautés font partie d'un processus officiel établi dans la CBJNQ et la CQEK doit y participer. Lors de ces consultations, la population locale s'est dite inquiète, entre autres, pour l'environnement et l'emploi et en raison de l'afflux d'arrivants sur leur territoire. Les Inuits ont aussi souligné qu'ils ne voulaient pas abandonner la poursuite de leurs activités traditionnelles (chasse, piégeage et pêche) et que la diversification économique ne devait pas s'effectuer au détriment de l'environnement. La santé des habitats des poissons, y compris celui de l'omble chevalier dont les Inuits dépendent pour leur survie, était une

---

<sup>281</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993, p. 549.

<sup>282</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993, p. 563.

grande préoccupation pour les communautés locales<sup>283</sup>. Le projet sera très avantageux pour les communautés autochtones locales, mais ces dernières étaient conscientes du fait que le projet créera aussi des impacts importants qui devront recevoir toute l'attention nécessaire et être gérés adéquatement. Parmi ces impacts, notons l'érosion des activités traditionnelles; le changement des habitudes alimentaires et de consommation; l'augmentation des possibilités d'abus d'alcool et de consommation de drogue étant donné l'accroissement des revenus; l'établissement de nouvelles structures sociales entre les travailleurs miniers inuits et le reste de la population<sup>284</sup>. Dans une étude menée en 1993 pour le compte de la Société Makivik, Lévesque a identifié plusieurs problèmes relativement à l'évaluation des impacts et des mesures d'atténuation, entre autres, l'inadéquation de la méthode d'évaluation et d'identification des impacts socio-économiques, l'absence d'analyse des impacts cumulatifs et le manque de clarté des mesures d'atténuation<sup>285</sup>.

La CQEK<sup>286</sup> a déposé son rapport d'EIE une fois que les consultations publiques ont été terminées et elle a autorisé le projet en 1995. Le rapport de la CQEK sur le projet Raglan contenait plus de 60 conditions liées à la réalisation du projet et couvrait autant les infrastructures routières, maritimes et minières que le suivi à l'égard du milieu, l'information et la communication, la surveillance et les mesures d'urgence, et le réaménagement et la restauration du site. Par exemple, pour le milieu biophysique, la CQEK a voulu s'assurer que la quantité de déchets dangereux et de résidus miniers produits et le rejet de substances toxiques dans l'environnement soient réduits le plus possible. Quant aux impacts sur le milieu social, la CQEK a tenu compte des

---

<sup>283</sup> Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, March 2001, p. 5.

<sup>284</sup> Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001, p. 5.

<sup>285</sup> Lévesque, Carole, *Projet d'exploitation minière Raglan – Aspects sociaux et économiques de l'étude d'impact sur l'environnement*, Rapport préparé pour la Société Makivik/Makivik Corporation, Montréal, 1993.

<sup>286</sup> La Commission de la qualité de l'environnement kativik (CQEK), créée en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ et régie par la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec, a compétence sur l'ensemble du territoire québécois situé au nord du 55 parallèle. Entre autre, la CQEK a comme responsabilité de l'administration et la supervision du processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux. (Gouvernement du Québec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, 1976, p. 337.

préoccupations des communautés locales, entre autres de l'influx de travailleurs. Elle a conclu que l'ERA Raglan entendait voir à ces préoccupations et assurer une insertion sociale du projet. Sur le plan environnemental, la CQEK avait demandé à Falconbridge, entre autres, d'effectuer un suivi intensif des effluents miniers au cours des deux ans de mise en service de la mine, en précisant que la situation serait évaluée par la suite. Des conditions avaient aussi été imposées à Falconbridge pour qu'elle informe la population des activités liées au projet, fournisse à l'Administration régionale Kativik des informations sur l'utilisation de la main-d'oeuvre inuite, prenne des dispositions pour protéger la santé des travailleurs et en informe les services sociaux et de santé du Nunavik, et assure la protection des sites archéologiques<sup>287</sup>.

## 2.5 L'ERA Raglan

L'ERA Raglan<sup>288</sup> compte parmi les premières ententes à avoir été paraphées au Québec par une compagnie minière et des organisations ou communautés autochtones. En outre, le projet Raglan est l'un des plus grands projets miniers jamais mis en branle au Québec. Il est un bon exemple de partenariat avec les communautés autochtones afin d'accroître leur participation au développement économique et social<sup>289</sup>. L'ERA Raglan est considérée comme étant la plus importante dans l'est du Canada<sup>290</sup> et la toute première au pays à avoir introduit la notion et la formule de partage des profits ou des revenus. Le 25 février 1995, la SMRQ a signé cette ERA avec la Société Makivik, qui représente les communautés inuites signataires de la CBJNQ, la Qarqalik Landholding Corporation de Salluit, la Northern Village Corporation de Salluit, la Nunaturlik Landholding

---

<sup>287</sup> Gouvernement du Québec, *Rapport annuel 1995-1996 de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK)*, Environnement Québec, 1996, (site internet).

<sup>288</sup> L'ERA Raglan a été rendue publique. Seuls quelques documents d'information sont confidentiels. L'entente est un document de plus d'une centaine de pages qui est composé de plus de quatorze sections et de douze annexes. Nous avons délaissé le volet environnemental de l'entente pour centrer notre attention sur les sections du document qui traitent des aspects socio-économiques.

<sup>289</sup> Denise Carrier-Perrault, *Inauguration of the facilities of the Raglan mine*, Katinniq, 1998.

<sup>290</sup> Stelios Loizides, *The Best for the Both Worlds - Corporate Responsibility and Performance in Aboriginal Relations*, 2000, p. 13.

Corporation de Kangiqsujuaq et la Northern Village Corporation de Kangiqsujuaq<sup>291</sup>. En citant l'ERA Raglan, Diom Roméo Saganash, ancien Vice-Grand chef du Grand conseil des Cris du Québec, a déjà affirmé ceci : « Il s'agit là sans doute d'une des ententes les plus progressistes en son genre, car elle permet de tenir compte de la culture et des besoins particuliers des Inuits du Nord québécois »<sup>292</sup>.

En signant une ERA avec les communautés inuites touchées par le projet, la SMRQ convient de procurer divers avantages à ces communautés, dont des redevances et un partage des profits s'échelonnant sur 18 ans, de la formation de la main-d'oeuvre et des possibilités de développement économique. Comme le souligne Lanari, « Compensation was provided for damages to the land and wildlife, and for the inconveniences caused to hunters and to the communities. Compensation was also provided for intruding on native land and disturbing a way of life. As well, it is also a risk, a joint-venture, where both partners may win or lose together »<sup>293</sup>. Nous présentons ci-dessous une description sommaire de quelques-uns des avantages énumérés dans l'ERA Raglan<sup>294</sup>.

- Garanties de paiement étalées sur plus de 18 ans qui pourraient totaliser plus de 70 millions de dollars. Si la vie de la mine dépasse 18 ans, les garanties de contribution seront rajustées en conséquence. Ces paiements seront versés directement au Fonds Raglan et administrés par la Société

---

<sup>291</sup> Avant la conclusion de l'ERA Raglan, un « Memorandum of Understanding Regarding Negotiation of an Agreement in Respect of the Mining Project Near Deception River » avait été signé en mars 1993 par Falconbridge et la Société Makivik. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, la CBJNQ ne demande pas une ERA. Mais, comme Falconbridge avait besoin du littoral pour expédier son minerai et que le bien-fondé d'une revendication des Inuits à l'égard du littoral avait été reconnu, Falconbridge a décidé de conclure une ERA. En quelque sorte, le « Memorandum » a établi les fondements de ce qui allait devenir, deux ans plus tard, l'ERA Raglan. (Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 5; Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001, p. 6.)

<sup>292</sup> Association minière du Québec, *Le développement des ressources minérales et les communautés autochtones*, 1997, p. 47.

<sup>293</sup> Robert Lanari, *Resource Development and the Inuit of Nunavik - Negotiating a Future: Agreements and their Evolution*, dans : International Association for Impacts Assessment (IAIA), *Proceedings of the IAIA 98 Conference of the Indigenous Peoples*, International Association for Impacts Assessment's 1998 Annual Conference, p. 2/14.

<sup>294</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, p. 4; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 26; Pamela Sloan and Roger Hill, *Corporate Aboriginal Relations - Best Practice Case Studies*, Hill Sloan Associates Inc., Toronto, Ontario, 1995; Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4; Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Falconbridge, February 28, 1995.

Makivik pour le compte des bénéficiaires inuits, dont les communautés de Salluit, Kangiqsujuaq et du Nunavik<sup>295</sup>. Ces paiements seront répartis selon les trois modes suivants :

- allocations garanties de 10 millions de dollars versées sur une période de 15 ans; après cette période, 800 000 \$ sont versés annuellement jusqu'à la fin du projet;
  - allocations additionnelles de 275 000 \$ par année jusqu'à la fin du projet;
  - 4,5 % des profits de la mine, dont les paiements débutent 6 ou 7 ans après la mise en service de la mine.
- 
- Priorités d'embauche pour les Inuits qualifiés de Salluit et de Kangiqsujuaq, ceux de la région et les Inuits du Nunavik et formation pour les Inuits travaillant au projet.
  
  - Mise en place du Comité Raglan, qui a pour mandat de mettre en oeuvre l'ERA Raglan et d'étudier les questions environnementales afférentes au projet Raglan. Le comité se compose de six membres, soit un représentant de la communauté de Salluit, de la communauté de Kangiqsujuaq et de la Société Makivik, et trois représentants de Falconbridge.
  
  - Création d'un comité technique de formation et d'embauche chargé d'élaborer et de mettre en place des programmes de formation et de perfectionnement. Le comité comprend entre autres des représentants de Falconbridge/SMRQ, du Gouvernement régional Kativik et de la Commission scolaire Kativik.

---

<sup>295</sup> Précisons que la Société Makivik, une personne morale créée en 1978 par la CBJNQ, est le récipiendaire légal des redevances accordées par cette convention et est chargée de leur gestion. La Société Makivik est aussi celle qui a négocié et signé l'ERA Raglan avec la SMRQ. La Société Makivik gère aussi les redevances prévues dans l'ERA Raglan. (Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001.)

- Privilèges contractuels aux compagnies inuites compétitives pour l'étape opérationnelle du projet (p. ex., Air Inuit).
- Mesures additionnelles d'atténuation des impacts et de suivi environnemental<sup>296</sup> supplantant les exigences réglementaires et devant être basées sur l'information scientifique et technique connue. D'autres mesures peuvent également être convenues, notamment des mesures de compensation. Advenant que les mesures de suivi ne soient pas satisfaisantes pour les parties, un processus d'arbitrage (ou de résolution des différends) a été prévu à la section 9 de l'ERA.

Tel que le mentionne le préambule de l'ERA, le projet Raglan souhaite contribuer au bien-être social, économique et culturel des bénéficiaires inuits en général et des communautés inuites de Salluit et de Kangiqsujuaq en particulier, car elles sont les plus proches du site minier<sup>297</sup>. Une participation équitable des Inuits et l'assurance que des avantages économiques ou sociaux directs et indirects leur seront offerts et qu'un suivi des impacts sera effectué figurent parmi les objectifs de l'entente. Ainsi, on peut lire à la section 2 (Objectifs de l'entente), article 2.1.5 (avantages socio-économiques) :

« To ensure that Inuit Beneficiaries and, in particular, Inuit Beneficiaries of Salluit and Kangiqsujuaq, derive direct and indirect social and/or economic benefits during both the Development and Operational Phases of the Raglan Project »

---

<sup>296</sup> Soulignons à nouveau que l'ERA Raglan n'inclut aucune mesures visant à réduire, sinon éliminer les impacts sociaux, économiques et culturels, mais comprend un chapitre volumineux sur l'environnement et l'atténuation des répercussions (section 4) et propose à l'annexe 4.2 de l'entente un cadre englobant les impacts environnementaux prévisibles, des mesures d'atténuation de ces impacts et des programmes de suivi. Selon O'Reilly et Eacott, l'une des faiblesses de l'ERA Raglan réside dans le fait que Falconbridge (SMRQ) est responsable du suivi environnemental, ce qui limite la participation des communautés inuites à ce niveau. (Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 21)

<sup>297</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 3.

Selon cet article, nous pouvons affirmer qu'il est prévu que les communautés inuites signataires de l'entente tireront des avantages importants du projet et que les redevances et les autres avantages financiers (p. ex., le partage des profits) qui leur seront versés devront être utilisés pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs socio-économiques respectifs<sup>298</sup>. Plus précisément, Falconbridge (SMRQ) s'attend à ce que ces redevances aident les communautés inuites à formuler une stratégie de développement économique à long terme<sup>299</sup>.

Comme l'aspect socio-économique prend le pas sur l'aspect environnemental dans notre recherche, nous avons examiné tout particulièrement les dispositions de l'ERA qui concernent les finances, l'emploi et la formation des Inuits, et les entreprises inuites. Il nous a cependant été impossible d'évaluer en détail les progrès réalisés quant à leur mise en oeuvre car les informations et les données nécessaires n'étaient pas disponibles<sup>300</sup>. Mentionnons toutefois que, depuis la signature de l'entente, les relations sont considérées comme étant bonnes avec la SMRQ. La Société Makivik estime néanmoins qu'elle éprouve certaines difficultés au plan de la mise en oeuvre de l'entente<sup>301</sup>.

### Dispositions financières

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la section 7 (dispositions financières) de l'ERA Raglan<sup>302</sup> fournit des garanties de paiement aux communautés autochtones signataires de l'entente pour une période de 18 ans, qui pourra être modifiée si la

---

<sup>298</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4; George Berthe, *Session 1 - Territorial Development and the JBNQA*, dans : Gouvernement du Québec, *Reflections on the James Bay and Northern Quebec Agreement*, Background Paper's Conference, Montréal, October 25-26, 2001, p. 2.

<sup>299</sup> Tom Settershield, *Interaction Between Mining Companies and Aboriginal Groups During the Exploitation of Minerals Deposits in Canada - Case Studies*, TSN Consulting, March, 1992, p. 28.

<sup>300</sup> Société Makivik, *Rencontre avec des représentants de la Société Makivik*, Ville Saint-Laurent (Montréal), 21 mai 2002.

<sup>301</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 5.

<sup>302</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 35.

production se poursuit au delà de cette période. Mis à part les revenus provenant des redevances, la formule de partage des profits établie à la section 7 de l'ERA Raglan est considérée comme étant l'aspect le plus innovateur de l'entente<sup>303</sup>. L'ERA Raglan a en effet été, parmi toutes les ententes signées au Canada, l'une des premières à renfermer le concept de « partage des profits ». Comme le mentionne Lanari, « Instead of simply providing a lump sum of money or guaranteed payments for the life of the project, profit-sharing was introduced. It is in fact a compromise - part compensation, part profit sharing. This creates a combination of security and risk »<sup>304</sup>. Parmi les principaux risques que présente la formule de partage des profits, notons, d'une part, une fluctuation des marchés (ou leur affaiblissement) qui entraînerait une chute des prix du minerai et résulterait en une perte de profits pour la SMRQ et les communautés inuites et, d'autre part, une fermeture soudaine ou prématurée de la mine. Nous ne décrivons pas ici la formule de partage des profits établie dans l'ERA Raglan, mais nous tenons à souligner que l'entente ne comporte aucune disposition sur la manière dont les redevances doivent être utilisées par les bénéficiaires (p. ex., à des fins de développement socio-économique, communautaire ou de diversification économique). La section 7 n'exige pas non plus de rapports sur l'utilisation et la redistribution des redevances dans les communautés (c.-à-d. au niveau intragénérationnelle et intergénérationnelle).

### Emploi et formation des Inuits

À l'origine, l'une des priorités de Falconbridge au projet Raglan était de maximiser la participation des Inuits et de favoriser leur embauche. La section 5 de l'ERA Raglan, qui porte sur la formation et l'embauche des Inuits<sup>305</sup>, vise à promouvoir la formation et

---

<sup>303</sup> AINC, *La participation des Autochtones à l'industrie minière du Canada*, 1996, p. 28; Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995.

<sup>304</sup> Robert Lanarie, *Resource Development and the Inuit of Nunavik - Negotiating a Future: Agreements and their Evolution*, dans : International Association for Impacts Assessment (IAIA), *Proceedings of the IAIA 98 Conference of the Indigenous Peoples*; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 14.

<sup>305</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 20.

l'embauche des bénéficiaires inuits aux étapes de la construction et de l'exploitation, et confie à la SMRQ le soin de mettre en oeuvre la stratégie des ressources humaines qui y est décrite.

Cette stratégie des ressources humaines proposée par la SMRQ prévoit les modalités de la formation, du recrutement, de l'emploi, du système de soutien à l'emploi, de l'évaluation de la stratégie des ressources humaines et du suivi en matière d'emploi après la fermeture de la mine. Plus précisément, la stratégie stipule que la formation des Inuits, autant au site de la mine qu'à l'extérieur, est essentielle pour que les Inuits puissent bénéficier au maximum des possibilités d'emploi offertes. Des programmes de formation seront élaborés afin de permettre aux Inuits de se qualifier pour les postes disponibles. Par exemple, une entente de formation d'opérateur de machinerie lourde pour le projet Raglan a été conclue par la SMRQ et le Gouvernement régional Kativik, la Commission scolaire Kativik et le ministère du Développement des ressources humaines du Canada. D'autres programmes de formation sur place seront offerts aux employés inuits par la SMRQ. En voici quelques exemples : formation linguistique, orientation, formation sur la sécurité, formation préliminaire de superviseur, sensibilisation au multiculturalisme, perfectionnement de stagiaire, soutien au stagiaire. Un fonds destiné à l'éducation d'un montant d'environ 50 000 \$ sera mis en place annuellement jusqu'à la fin commerciale du projet. Il servira entre autres à créer des emplois d'été au site Raglan pour les étudiants inuits et à décerner des bourses d'études aux Inuits désireux d'étudier en géologie, en génie minier et métallurgique ou dans un autre domaine lié au secteur minier<sup>306</sup>. Un programme d'information et d'orientation sur l'industrie minière et les possibilités d'emploi destiné aux étudiants inuits du niveau collégial sera aussi mis en place.

L'ERA prévoit aussi l'embauche par la SMRQ d'un Inuit qui, à titre d'agent de formation et d'emploi, assurera la liaison entre les employés inuits de la mine et la SMRQ et entre les agents d'emploi des communautés et les organisations inuites. Par exemple, pour ce

---

<sup>306</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 210.

qui est du recrutement, l'identification des Inuits pouvant travailler au site Raglan sera l'affaire des agents d'emploi locaux. Ces derniers auront comme responsabilité de fournir à la SMRQ une liste à jour de candidats qualifiés et disponibles, dont la sélection et l'embauche seront à la discrétion de la SMRQ. L'ordre de priorité d'embauche pour les postes vacants sera soumis aux modalités établies dans l'ERA et les postes seront offerts en premier lieu aux Inuits qualifiés de Salluit et de Kangiqsujuaq ainsi qu'aux autres bénéficiaires de l'ERA Raglan, puis aux résidents du Nunavik et de l'extérieur. Par ailleurs, l'ERA souligne qu'étant donné le nombre limité de bénéficiaires inuits qualifiés pour occuper un poste au site Raglan, la SMRQ entend embaucher un nombre raisonnable de non-Autochtones qualifiés pour combler les besoins en main-d'oeuvre. La SMRQ fera savoir à ses entrepreneurs et sous-entrepreneurs qu'elle recrute des Inuits et offre des priorités d'embauche aux Inuits qualifiés et à ceux qui auront terminé les programmes de formation. Les exigences d'entrée pour les postes au site seront déterminées par la SMRQ. Une expérience diversifiée pourrait remplacer les études s'il y a lieu. La langue de travail sera déterminée en fonction du poste à combler. Toutefois, la SMRQ considère que la langue de travail ne devrait pas freiner l'emploi des Inuits. Elle mettra donc des programmes de formation linguistique à la disposition de ceux qui en auront besoin.

Tous les employés seront soumis aux mêmes conditions de travail. Toutefois, afin d'accommoder les Inuits et leurs familles, des heures de travail rotatives et flexibles leur seront offertes. Ainsi, les employés inuits pourront travailler deux semaines et obtenir deux semaines consécutives d'arrêt, alors que pour l'ensemble des employés, la rotation s'effectuera à raison de deux semaines d'arrêt après quatre semaines de travail. En ce qui concerne les mises à pied, les employés pourront conserver une priorité d'emploi, sauf dans les cas où une main-d'oeuvre spécialisée sera requise pour assurer le bon fonctionnement du projet. À la fermeture permanente de la mine, la SMRQ tentera de trouver des emplois aux employés inuits au sein de la société minière ou dans ses filiales. Quant au système de soutien à l'emploi, la SMRQ assurera que le site Raglan favorise les relations interculturelles (p. ex., elle évaluera lors du processus de sélection des employés leur sensibilité aux relations interculturelles), les relations sociales harmonieuses (p. ex.,

elle imposera la participation à un séminaire interculturel à tous les employés de Raglan, y compris les gestionnaires et superviseurs) et la prévention de la discrimination interculturelle (p. ex., elle mettra en place des mesures disciplinaires). De plus, un service de consultation sur la carrière, les questions personnelles et la famille sera mis à la disposition des employés. Enfin, la stratégie des ressources humaines décrite dans l'ERA sera évaluée par le Comité Raglan et, au besoin, ce dernier suggérera les améliorations à y apporter.

Selon Telewiak, une des dispositions de l'ERA Raglan vise à assurer que l'on s'efforce constamment de maximiser les niveaux d'emploi de plus de 20 %<sup>307</sup>. Toutefois, l'entente n'établit pas de pourcentage pour les emplois devant être occupés par des Inuits, mais fait plutôt usage du mot « qualifié » pour cibler les candidats qui auront accès à une possibilité d'emploi et de formation au site minier<sup>308</sup>. De plus, l'ERA n'établit pas de quotas pour l'emploi des Inuits mais propose plutôt des objectifs à atteindre<sup>309</sup>. En octobre 2001, 17 % des travailleurs de la mine Raglan étaient des Inuits et leurs postes se trouvaient entre autres dans ces catégories : technicien minier, opérateur de machinerie lourde, mineur souterrain, personnel d'entretien ménager et employé de bureau<sup>310</sup>. Consciente qu'il y a encore des écarts entre la réalité et les prévisions en matière d'embauche, la SMRQ entend mettre l'accent sur la réduction sinon l'élimination des obstacles nuisant à l'obtention d'un poste à la mine Raglan. Par exemple, au cours des dernières années, la SMRQ s'est fixé comme objectif de perfectionner les compétences locales pour permettre aux Inuits de tirer profit au maximum des possibilités d'emploi et de formation. Afin de maximiser ces possibilités, la SMRQ a dû gérer un certain nombre de barrières qui peuvent limiter les chances d'accès et d'emploi de la main-d'oeuvre

---

<sup>307</sup> Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001, p. 8.

<sup>308</sup> Jane George, *Few Inuit working at Nunavik's Raglan mine*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, November 2000.

<sup>309</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 4.

<sup>310</sup> Jane George, *Raglan's rocky record of Inuit employment*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, October 5, 2001.

inuite locale au projet. Parmi ces barrières, notons les compétences et la formation limitées de la population inuite locale; la disparité territoriale de la main-d'oeuvre disponible; l'intégration d'employés provenant de milieux culturels différents; l'adaptation à un environnement minier des travailleurs inuits de culture traditionnelle; l'adaptation au quart de travail dans le secteur industriel<sup>311</sup>.

Afin de supprimer quelques-unes de ces barrières, le Comité technique de formation et d'emploi de Raglan, qui est chargé de mettre en oeuvre les dispositions de l'ERA en matière de formation et d'emploi, a créé, pour la période de 1998 à 2003, un plan de formation pour les Inuits à partir d'une étude sur le perfectionnement des ressources humaines réalisée pour Falconbridge en 1992<sup>312</sup>. En 1998, une contribution de 4 millions de dollars a été offerte par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec pour en assurer la mise en oeuvre. Le plan comprend entre autres des programmes de formation visant à accroître les possibilités d'emploi pour les Inuits, des programmes de formation pour ceux qui occuperont des postes au site de la mine et des postes ciblés pour les Inuits au sein de la compagnie et des opérations minières.

Toute une gamme de programmes et de services ont été créés afin de répondre aux besoins des employés inuits et des Autochtones, par exemple, un programme d'assistance aux employés et d'orientation professionnelle, pour aider les employés à s'adapter à leur nouvel environnement de travail; un programme de sensibilisation aux autres cultures, pour augmenter la connaissance de la culture inuite et de celle du sud, favoriser un rapprochement entre les deux, et savoir reconnaître et résoudre les différends culturels possibles; des programmes d'éducation pour les jeunes Inuits, pour leur faire connaître le secteur minier; des programmes pour permettre aux jeunes Inuits de demeurer à l'école ainsi que des bourses d'études pour les aider à terminer leurs études; un Fonds

---

<sup>311</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 26; Robert Telewiak, *Key to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001.

<sup>312</sup> Pamela Sloan and Roger Hill, *Corporate Aboriginal Relations: Best Practice Case Studies*, 1995, p. 220; ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 27.

d'éducation de Raglan, pour offrir des possibilités aux jeunes du niveau post-secondaire de poursuivre des études dans le domaine minier; des emplois d'été aux étudiants du niveau collégial<sup>313</sup>.

### Entreprises inuites

La section 6 de l'ERA Raglan, qui porte sur les entreprises inuites<sup>314</sup>, vise à promouvoir le recours aux entreprises inuites comme fournisseurs de biens et de services aux étapes de la construction et de l'exploitation de la mine. Afin d'atteindre cet objectif, une série de mesures ont été identifiées. Ces mesures font partie intégrante de l'ERA. Ainsi, les parties signataires ont établi une liste des biens et des services qui pourraient être fournis par des entreprises inuites et des contrats (20 au total) qui pourraient être octroyés à des entreprises inuites. Y figurent par exemple la construction de routes et de pistes d'atterrissage; des travaux de voirie; la construction du complexe de services; des équipements pour la mine souterraine et la mine à ciel ouvert; du transport aérien et terrestre; du forage au diamant; de la recherche en matière d'environnement, du suivi et des études de base; des services d'hôtellerie et de restauration. Toutefois, les signataires reconnaissent à la section 6.3 de l'ERA qu'une grande partie des biens et des services nécessaires au projet proviendrait de l'extérieur du site et nécessiterait le recours à des entrepreneurs ou à des fournisseurs spécialisés, notamment dans les secteurs suivants : système de communication; transport maritime; complexe de services (modulaire et assemblé à l'extérieur de la région); équipements pour la mine souterraine et la mine à ciel ouvert; concentrateur et bâtiments de service (modulaire et assemblé à l'extérieur de la région).

La SMRQ pourra faire appel à des entreprises inuites qualifiées, mais elle se réserve la capacité d'inviter des soumissionnaires de son choix pour fournir les biens et les services

---

<sup>313</sup> ICME, *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, 1999, p. 27.

<sup>314</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 29.

nécessaires au projet. Les entrepreneurs et les fournisseurs de biens et de services retenus par la SMRQ devront néanmoins se conformer à des exigences strictes relativement à l'attribution des contrats (p. ex., coût compétitif, maintien du budget, qualité du travail, respect de l'échéancier). Par ailleurs, la SMRQ pourra établir un contrat directement avec des compagnies inuites qualifiées en ce qui a trait aux biens et aux services mentionnés à la section 6.3 de l'ERA (p. ex., transport aérien; hôtellerie et restauration; entretien des routes; forage au diamant; recherche en matière d'environnement, suivi et études de bases). D'autres dispositions de l'ERA permettent à la SRMQ d'avoir recours à une troisième partie pour évaluer une soumission présentée par une entreprise inuite ou d'attribuer à nouveau un contrat par invitation à d'autres soumissionnaires advenant qu'elle ait un différend avec une entreprise inuite. Les entreprises inuites qualifiées seront invitées à soumissionner pour les biens et les services non prévus à la section 6.3 de l'ERA. Les soumissionnaires seront invités à inclure dans leur offre de service l'identification d'Inuits ou d'entreprises inuites qu'ils pourraient embaucher directement ou en tant que sous-entrepreneurs ou fournisseurs de biens ou de services.

Afin de maximiser les occasions d'affaires pour les entreprises inuites, la Société Makivik a été chargée d'établir et de tenir à jour une liste des entreprises susceptibles d'être capables de fournir des biens et des services au projet. La Société doit aussi faire parvenir cette liste à la SMRQ au moins une fois l'an. Pour assurer l'efficacité de l'application aux entrepreneurs et aux fournisseurs de biens et de services de la section 5 (formation et embauche d'Inuits) et de la section 6 (entreprises inuites) de l'ERA, la SMRQ exigera des rapports trimestriels indiquant le nombre d'Inuits à l'emploi de l'entrepreneur ou du sous-entrepreneur, la formation offerte aux Inuits et le nombre d'Inuits mis à pied. À la lumière de ces rapports, la SMRQ pourrait recommander des mesures à l'endroit des entrepreneurs ou des fournisseurs pour remédier à certaines situations.

Il est donc indéniable que l'ERA Raglan procure des avantages importants aux communautés inuites touchées par le projet. Qu'il suffise de mentionner à titre

d'exemples des revenus provenant des redevances, le partage des profits de l'exploitation minière, des possibilités d'emplois et de formation, et des occasions d'affaires pour les entreprises autochtones.

Toutefois, exception faite de la section 5 (formation et embauche d'Inuits), de la section 6 (entreprises inuites) et de la section 7 (finances), l'ERA Raglan ne vise pas des éléments comme les programmes sociaux et de soins de santé, le logement, les infrastructures et les services communautaires (p. ex., loisirs, routes), les services de base (p. ex., eau, électricité), le développement et la diversification économique. La SMRQ espère néanmoins que les revenus procurés aux communautés inuites bénéficiaires de l'ERA Raglan leur permettent à la fois de réaliser leurs objectifs en matière de développement et de diversification économique et de contribuer à « leur bien-être social, économique et culturel »<sup>315</sup>.

La disponibilité de l'ERA Raglan nous permet d'en dégager certaines caractéristiques, mais l'information sur sa mise en oeuvre et l'évaluation de l'application de ses clauses financières et de ses sections sur l'embauche et la formation d'Inuits et sur les entreprises inuites est difficile à obtenir entre autres parce que les parties inuites sont liées par cette clause de confidentialité (alinéa 12.11 du chapitre 12 de l'ERA) :

« The Inuit Parties shall hold in strictest confidence, and not disclose to any third party for any reason, all confidential information which Inuit Parties become aware of during their relationship with the Société Minière and Falconbridge. This obligation of Inuit Parties shall not apply to information (...) is or becomes generally available to the public through non fault of the Inuit Parties (...) »<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Preamble, 1995; Tom Setterfield, *Interaction Between Mining Companies and Aboriginal Groups During the Exploration of Mineral Deposits in Canada - Case Studies*, 1999, p. 28.

<sup>316</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 62.

Par conséquent, hormis la description de ces clauses comme le prévoit l'ERA, il est difficile de fournir de l'information à moins que le Comité Raglan ou les parties signataires en décident autrement. Une telle lacune limite sans contredit la capacité d'évaluer les avantages du projet et la mise en oeuvre de l'ERA. Il serait souhaitable que le Comité Raglan remédie à cette lacune en publiant un rapport annuel sur le suivi et les progrès accomplis. En outre, bien que l'ERA n'exige rien quant à la distribution ou à la répartition des redevances, il serait avantageux que ce rapport annuel fasse état des progrès réalisés à l'échelle locale et régionale en vue de favoriser l'édification de communautés autochtones durables<sup>317</sup>.

## 2.6 L'impact du projet Raglan : perception de communautés inuites cinq ans après

Avec les communautés et le Comité Raglan, la Société Makivik a tenté de déterminer comment les résidents de cinq villages inuits du Nunavik, soit Salluit, Kangiqsujuaq, Kangirsuk, Quaqtac et Puvirnituq, perçoivent l'impact du projet Raglan sur le milieu physique, économique et social<sup>318</sup>. En général, la SMRQ n'effectue pas de recherches ou de suivi à l'extérieur du site minier car elle estime que cette responsabilité revient justement à la Société Makivik<sup>319</sup>. L'étude menée par cette dernière n'est pas de nature scientifique et aucun cadre méthodologique précis n'a été retenu pour colliger les informations<sup>320</sup>. De plus, cette étude ne compare pas les perceptions des répondants afin d'évaluer les écarts entre la situation dans le passé, la situation actuelle et la situation souhaitée et n'examine pas les progrès accomplis depuis la mise en oeuvre de l'ERA.

---

<sup>317</sup> Ces progrès pourraient être évalués en fonction des indicateurs proposés par la TRNEE (voir annexe 3). Ces indicateurs comprennent la vitalité économique, l'intégrité environnementale, le bien-être social et culturel, l'équité et le contrôle sur les ressources naturelles. Les progrès pourraient aussi être évalués selon les indicateurs du développement durable dans le secteur minier qui sont en voie d'élaboration et qui seront disponibles en 2003. (Natural Resources Canada, *Sustainable Development Indicators: A Backgrounder for the Minerals and Metals Indicators Initiative*, Minerals and Metals Indicators (MMI) Steering Committee and Working Group, Draft, Working Paper, May 2002.)

<sup>318</sup> Makivik Corporation, *Synthesis of Findings for All Five Communities, Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program*, July 2000.

<sup>319</sup> Christine Cleghorn, *Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Six Case Studies*, 1999, p. 14.

<sup>320</sup> Makivik Corporation, *Synthesis of Findings for All Five Communities – Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program*, 2000.

Plus de 72 résidents inuits provenant des cinq communautés choisies ont été interviewés dans le cadre de ce projet de recherche. Avant de présenter les grandes lignes de ce projet, il faut mentionner ici que l'ERA Raglan ne possède aucune clause formelle sur le suivi des impacts sociaux, économiques et culturels du projet ou de l'ERA et de leurs effets sur les communautés inuites<sup>321</sup>. Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, la Société Makivik n'aurait pu obtenir de fonds de la SMRQ pour une recherche sur les impacts sociaux de la mine parce que la SMRQ estimait qu'elle n'avait pas de responsabilité en la matière. Le gouvernement du Québec aurait quant à lui refusé de financer cette recherche en disant que la responsabilité en question appartenait à la compagnie<sup>322</sup>. Notons ici que la section 12.4 de l'ERA Raglan permet à la SMRQ d'exécuter des études de base supplémentaires, de consulter à cette fin les parties inuites et de les inviter à participer à la planification et à la réalisation de ces études<sup>323</sup>.

Ce projet de recherche sur les impacts sociaux a débuté vers la fin des années 1997. Il avait pour but d'identifier les préoccupations des résidents inuits à l'égard de la construction de la mine ainsi que les changements et les effets positifs et négatifs que ces travaux avaient, selon eux, provoqués. Les exécutants du projet poursuivaient aussi ces objectifs : acquérir des connaissances sur la situation sociale et économique des communautés; évaluer les impacts sur une base régulière; maximiser les effets positifs du projet; prévenir ou corriger les effets nuisibles du projet; appuyer les Inuits au niveau du développement économique et social. Les résultats de l'étude ont été rassemblés dans un rapport-synthèse et dans cinq rapports, soit un pour chacune des communautés inuites participantes. Les résultats ont été groupés sous trois grands thèmes, soit les impacts sur l'environnement physique, l'environnement économique et l'environnement social. II

---

<sup>321</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27; MiningWatch Canada, *Between a Rock and a Hard Place: Aboriginal Communities and Mining*, Conference Results, Co-Sponsored by the Innu Nation and Mining Watch Canada, Ottawa, Ontario, September 10-12, 1999, p. 15.

<sup>322</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 26.

<sup>323</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995.

convient de souligner que ces rapports ne constituent pas une discussion théorique de la question du développement durable ou de la durabilité des communautés autochtones, du savoir écologique traditionnel ou du suivi du projet Raglan. Nous présentons ci-dessous les principaux éléments de ces rapports.

#### Impacts sur l'environnement physique

Les Inuits interviewés redoutaient que l'activité minière menée sur leur territoire au cours des années antérieures, principalement celle de la compagnie Asbestos Hill, ait contaminé la faune et la flore.

Les Inuits pensent que la SMRQ est plus soucieuse de l'environnement que ses prédécesseurs, mais ils sont conscients du fait que l'activité minière a nécessairement un impact sur l'environnement et que celui-ci n'est apparent que bien après la fin de l'activité en question. Ils craignent que les résidus miniers, dont la poussière de métal, soient un contaminant pour l'eau et l'air. Ils pensent aussi que la faune et la flore, principalement le caribou et le poisson, pourraient être exposés aux contaminants provenant de la mine et s'avérer une source d'inquiétude pour les résidents. Le transport maritime effectué par la SMRQ les préoccupe également. Ils mentionnent les déversements accidentels de pétrole et leurs effets sur les cours d'eau et les mammifères marins. Enfin, ils estiment que pour minimiser en partie ces impacts, il y a lieu de mettre en place un suivi environnemental continu qui permet de quantifier les impacts physiques sur les écosystèmes.

#### Impacts sur l'environnement économique

Globalement, les Inuits interviewés reconnaissent que le projet leur procure des avantages au niveau des emplois et des salaires. Selon eux, les ventes ont augmenté dans les magasins locaux et les travailleurs inuits de la mine peuvent se procurer des biens de toutes sortes (p. ex., des canoes, des véhicules tout terrain). À l'instar des communautés

inuites de Salluit et de Kangiqsujuaq qui bénéficient d'une priorité d'embauche à la mine Raglan, une partie des personnes interviewées considèrent que des avantages similaires devraient être accordés aux autres communautés inuites, car cela stimulerait leur activité économique.

De nombreux Inuits croient que la mine leur offre des occasions d'affaires intéressantes (p. ex., ateliers d'artisanat, services de guide pour la pêche aux employés de la mine). Certains d'entre eux estiment toutefois que la SMRQ n'entretient pas suffisamment de rapports avec les entreprises régionales et locales, que l'information sur les occasions d'affaires n'est pas entièrement mise à leur disposition et que la forte compétition entre les communautés pour l'obtention des contrats est perçue négativement. Pour accroître la coopération entre les communautés, certains d'entre eux proposent que les contrats soient attribués conjointement ou exclusivement aux Inuits et que la Société Makivik forme des coentreprises afin d'acheminer les profits dans les communautés signataires de l'ERA.

Des répondants ont appris avec stupéfaction qu'en vertu de l'ERA, la SMRQ verse des redevances à la Société Makivik, au bénéfice des communautés inuites. Ces répondants estiment que ces fonds devraient être utilisés au profit de l'ensemble des communautés, pour la construction d'infrastructures communautaires et sportives. Certains répondants disent aussi que ces redevances devraient être réparties en fonction du niveau d'impacts qu'ils subissent.

Une seule communauté s'est montrée inquiète pour ce qui est de la question de la fermeture de la mine. Elle avait en tête le coût du maintien des infrastructures du site Raglan à long terme et le risque de ne pas obtenir toutes les redevances ou tous les profits prévus dans l'ERA si la mine devait fermer prématurément.

## Impacts sur l'environnement social

Les impacts sociaux liés de près ou de loin à l'activité au site Raglan préoccupaient grandement les Inuits interviewés. Un grand nombre d'entre eux estimaient qu'un emploi à la mine peut occasionner du stress aux membres de leur famille (p. ex., négligence des enfants, infidélité, séparation du (de la) conjoint(e) pour une longue période). Les répondants ont constaté une croissance de la consommation d'alcool et de drogues chez les travailleurs inuits depuis l'ouverture de la mine et ils pensent que cela pourrait avoir des répercussions sur les communautés. Mais l'obtention d'un emploi au site minier, donc d'un salaire, est généralement une bonne chose tant pour les jeunes que pour les autres membres des communautés. Des répondants ont toutefois qualifié d'obstacles à l'embauche les études et les compétences exigées à la mine en précisant que les Inuits jeunes et les Inuits âgés souffraient tout particulièrement de cette situation et qu'en fait la SMRQ ne comptait pratiquement pas de personnes âgées dans son effectif<sup>324</sup>. Bien que des emplois nécessitant un niveau de scolarité relativement peu élevé soient disponibles au site Raglan, la plupart des Inuits interviewés considéraient que les études et les compétences demandées les empêchaient de profiter pleinement des emplois offerts à ce site. Conscients du fait que plusieurs Inuits préféreraient obtenir un emploi dans leur communauté plutôt qu'à la mine, les répondants ont proposé que des programmes d'éducation et de formation spécialisées soient mis en place afin d'accroître les possibilités d'emplois pour les Inuits. Les répondants ont reconnu que Raglan offre de nombreux avantages (p. ex., un emploi rémunéré), mais ils ont aussi dit qu'un emploi à Raglan peut réduire la capacité du travailleur inuit de pratiquer ses activités traditionnelles et qu'en pareil cas, le retour à sa communauté traditionnelle après la fermeture de la mine pourrait s'avérer difficile. Enfin, les répondants de Kangirsuk, Quaqtuq et Puvirnituq ont dit subir un traitement inéquitable par rapport à la population de Salluit et Kangiqsujuaq, entre autres au niveau de la participation au projet et des priorités d'embauche.

---

<sup>324</sup> Précisons que cet aspect a aussi été soulevé dans : Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000.

Les répondants estimaient que les impacts au site même de la mine se situaient au niveau de la consommation d'alcool, de la langue de travail, des horaires de travail, des salaires, de la disponibilité des emplois, de la stabilité de l'embauche et de l'accès aux services de consultation, et ils ont aussi parlé de discrimination. Les travailleurs peuvent être exposés à la consommation d'alcool et de drogues lors des cours de formation donnés à l'extérieur du site minier, mais la SMRQ interdit la consommation de telles substances sur le site minier, ce que la plupart des répondants appuyaient. Les répondants ont fait état d'un certain nombre de difficultés sur le site minier. Ainsi, la barrière que constitue la langue utilisée sur le site semble inciter les travailleurs inuits à vouloir quitter leur emploi; les employés inuits sont la cible d'une discrimination sur le plan des salaires, des promotions ou du niveau d'emploi offert; il est difficile pour les employés inuits d'accepter l'éloignement de leur famille et de leur communauté; les horaires de travail, quoique flexibles, permettent difficilement de pratiquer les activités traditionnelles sur une base régulière. Par ailleurs, comme les employés inuits reçoivent un revenu d'emploi important, certains répondants ont suggéré que la SMRQ mette à leur disposition un service de consultation financier qui les aiderait à gérer leur avoir.

Enfin, les rapports renferment un certain nombre de recommandations qui visent à répondre aux préoccupations exprimées par les Inuits ayant participé à l'étude. Plusieurs de ces recommandations s'adressent aux organismes régionaux, par exemple, la Société Makivik, l'administration régionale Kativik, les services sociaux et de santé, et la SMRQ. Parmi les mesures proposées, notons celles-ci :

- établir des coentreprises avec les communautés;
- favoriser l'échange d'information avec les communautés à l'égard du suivi des impacts sociaux et environnementaux;
- assurer un suivi continu des impacts possibles des résidus miniers et des déversements de pétrole;
- informer adéquatement les communautés des occasions d'emplois, de l'accessibilité et des possibilités contractuelles pour les entreprises inuites;

- assurer dans la mesure du possible que les postes disponibles au site minier tiennent compte de la réalité inuite (p. ex., Inuits unilingues, exigences raisonnables en matière d'études, participation équitable pour tous les groupes d'âge);
- sensibiliser les communautés aux effets de la fermeture de la mine;
- encourager les travailleurs inuits et les communautés à faire part de leurs préoccupations et favoriser la mise en oeuvre de mesures pour remédier aux diverses situations.

En somme, nous constatons que les résultats de cette étude ne fournissent qu'une vue d'ensemble des impacts et des risques potentiels auxquels sont ou peuvent être exposées les communautés inuites touchées par le projet et la mise en oeuvre de l'ERA. Comme il s'agit d'une étude de la perception des individus potentiellement touchées, on ne peut s'en servir pour établir un diagnostic entre, d'une part, les avantages du projet et de l'ERA et, d'autre part, les pertes ou dommages et les coûts (financiers et non financiers) que l'ERA et le projet représentent pour les individus et les communautés inuits jusqu'à ce jour. Comme le soutiennent O'Reilly et Eacott, « Communities must be sure that the positives outweigh the negatives in the long run »<sup>325</sup>.

Bien que l'étude n'ait pas de fondements scientifiques, il est possible de dégager un certain nombre de préoccupations soulevées par les Inuits, dont l'exposition possible aux contaminants; la perturbation des structures familiales; l'adaptation à une économie basée sur les salaires; la répartition et l'utilisation des redevances; la fermeture de la mine et ses effets sur les communautés. Aussi, il ressort clairement que le suivi des impacts environnementaux et sociaux préoccupe les Inuits et que des mesures doivent être mises en place dans ce domaine. Malgré les recommandations déposées à cet effet, le rapport ne précise pas la manière d'assurer le suivi des impacts ni les mesures à adopter. Par conséquent, il est souhaitable que les parties, et en l'occurrence le Comité Raglan,

---

<sup>325</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27.

puissent aller au delà des recommandations de l'étude et qu'elles examinent en profondeur (c.-à-d. sur une base scientifique) les risques sociaux, culturels, économiques et environnementaux qui sont inhérents au projet et à l'ERA et auxquels peuvent être exposées les communautés inuites durant la vie de la mine et après sa fermeture. Par exemple, Telewiak affirmait à ce sujet que, « With additional revenues, the social fabric may be affected. Some traditions (for example, hunting skills) may erode, as increased incomes allow for food to be purchased as opposed to harvested. As income grows, the opportunity for substance abuse also grows »<sup>326</sup>. Les parties ont avantage à ne pas se restreindre à des solutions-tampons pour les symptômes soulevés dans cette étude et à adopter des mesures efficaces pour atténuer, contrôler ou éliminer l'ensemble des risques durant la vie de la mine et après sa fermeture. En quelque sorte, l'un des défis majeurs réside dans la capacité du Comité Raglan ou des parties intéressées et touchées de maximiser les avantages et de minimiser les risques inhérents au projet et à l'ERA pour les communautés autochtones<sup>327</sup>.

### **3. La contribution des ERA au développement et à la diversification économique des communautés autochtones**

Dans cette section, nous décrivons l'importance du rôle et de la contribution des ERA dans le développement et la diversification économique des communautés autochtones. Nous constatons que les ERA, telles qu'elles sont formulées actuellement, ne sont peut-être pas l'instrument qui permettra de contribuer à la durabilité des communautés autochtones. De plus, nous nous demandons si le fait que Raglan et les autres ERA ne sont pas dotées d'un cadre décisionnel formel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels n'empêche pas l'atteinte de cet objectif durant la vie de la mine et après sa fermeture.

---

<sup>326</sup> Robert Telewiak, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, 2001, p. 9.

<sup>327</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27.

Tel que nous l'avons souligné à plusieurs reprises, il est complexe d'en arriver à un examen exhaustif du contenu et de la mise en oeuvre des ERA au Canada et, notamment, de l'ERA Raglan. Ces ententes sont relativement récentes et aucune évaluation détaillée de leur mise en oeuvre et de la mesure de leur progrès n'a réellement été réalisée jusqu'à présent, principalement en ce qui concerne les aspects socio-économiques et culturels. Certes, ce sont des lacunes qui ne sauraient tarder à être comblées, car les compagnies minières et surtout les gouvernements devront démontrer éventuellement que les projets miniers et les ERA qu'ils avalisent contribuent, entre autres, à appuyer le développement et la diversification économique locale et régionale et qu'ils visent à bâtir des communautés autochtones durables, principalement après la fermeture de la mine.

Nous pouvons affirmer que l'ERA est devenue un processus courant et un modèle de partenariat pour les compagnies minières et les communautés autochtones. Une ERA vise autant à confirmer la participation des Autochtones au développement minier qu'à garantir qu'ils tireront des avantages importants du projet et de l'ERA<sup>328</sup>. Pour certaines communautés autochtones des régions éloignées et nordiques, l'exploitation minière peut représenter une occasion majeure voire unique d'amasser de nouveaux capitaux qui serviront à construire l'héritage des générations actuelles et futures. En dépit des risques auxquels peuvent être exposées les communautés, il y en a parmi elles qui pourraient dorénavant considérer l'exploitation minière et l'ERA comme la voie vers la croissance et le développement économique, la durabilité sociale, leur renforcement et une amélioration de leurs conditions de vie. Aussi, l'ERA peut représenter une réponse aux besoins, aux préoccupations et aux intérêts des communautés autochtones aux prises avec l'exploitation minière et ses impacts (positifs et négatifs) sur leurs territoires traditionnels ou ancestraux, leur mode de vie, leur culture, leur économie traditionnelle ou mixte et l'environnement naturel<sup>329</sup>. Nous dégageons de notre analyse que le développement minier et l'ERA n'engendrent pas que des impacts négatifs. Ils ont aussi de nombreux

---

<sup>328</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998.

<sup>329</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 1996, p. 20.

effets positifs pour les communautés autochtones. En voici quelques-uns : revenus considérables provenant du versement de redevances; dans certains cas, partage des profits (p. ex., l'ERA Raglan); création d'emplois directs et indirects; revenus salariaux; occasions d'affaires, p. ex., des contrats de biens et de services; mécanismes de protection environnementale; injection de fonds pour l'amélioration ou la mise en place de nouvelles infrastructures communautaires; services sociaux, culturels et de santé<sup>330</sup>. En quelque sorte, le rôle des ERA est justement de capturer ces avantages que peuvent procurer les projets d'exploitation minière tout en minimisant les risques d'impacts sur l'environnement et les écosystèmes ainsi que sur les communautés autochtones qui dépendent du territoire et des ressources pour leur survie économique, sociale, culturelle et spirituelle.

Globalement, nous avons pu dégager de l'étude de l'information disponible sur les ERA, notamment celle de Raglan, que leurs clauses sur l'emploi et la formation, le développement économique et les occasions d'affaires, l'appui social, culturel et communautaire, et les questions financières (c.-à-d. les redevances) peuvent constituer les composantes-clés qui permettront de soutenir le développement socio-économique et culturel des communautés autochtones. Cependant, nous convenons qu'il est impossible dans le cadre de cette recherche de confirmer que ces dernières atteignent parfaitement leurs objectifs, car nous ne pouvons pleinement évaluer leur mise en oeuvre et la mesure de leur progrès. Bien que la clause de confidentialité limite souvent l'accès à l'information, nous avons pu observer, entre autres, que le développement économique et social, tel qu'il est conçu par l'ERA, repose sur une vision incomplète, voire même unidirectionnelle, qui est orientée uniquement en fonction du projet minier et qui ne propose pas d'avenues pour diversifier l'économie locale des communautés autochtones durant la vie de la mine et après sa fermeture. Par exemple, le développement socio-économique et la diversification économique proposés par l'ERA se mesurent entre autres par le nombre d'emplois directs et indirects créés; les programmes de formation et

---

<sup>330</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998.

de perfectionnement offerts aux Autochtones; les bourses d'études et les programmes de soutien à l'éducation; le nombre de contrats offerts aux entreprises autochtones; la mise en place de programmes d'assistance pour les entreprises autochtones; les mesures de réduction au maximum des effets de l'entrée des Autochtones dans une économie axée sur les salaires; le financement de projets d'infrastructure communautaire.

D'après certains auteurs, un grand nombre d'ERA ne livreraient pas tous les avantages escomptés en matière de développement économique et cela pourrait être attribuable à un ensemble de facteurs, par exemple<sup>331</sup> :

- la disparité entre les compétences et les intérêts des Autochtones et les occasions d'emplois offertes par les projets miniers;
- le manque d'engagement et de flexibilité de la part des compagnies pour accroître la participation des Autochtones à leurs activités;
- le ralentissement de la mise en oeuvre des ERA en raison des barrières socio-culturelles qui limitent l'intégration des Autochtones au marché du travail industriel;
- l'absence d'expertise et de capitaux des entreprises autochtones pour fournir les biens et les services aux mines;
- les redevances et les programmes offerts par les ERA pourraient créer un sentiment de dépendance et de confiance ayant un impact à long terme;
- les occasions d'emplois et d'affaires découlant des ERA risquent de ne pas profiter aux communautés et aux économies locales lorsque l'argent est dépensé à l'extérieur de la région;
- la fermeture de mines touche les travailleurs autochtones de ces mines ainsi que les communautés situées à proximité;
- les compensations versées par les ERA peuvent ne pas donner les résultats escomptés s'il n'y a pas de mécanismes d'imputabilité appropriés;

---

<sup>331</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 21.

- les retombées économiques des projets miniers peuvent provoquer des disparités si elles bénéficient uniquement aux communautés situées le plus près des projets<sup>332</sup>.

Mais ici encore il faut être prudent et s'abstenir de généraliser le sort des ERA. Au même titre que pour les impacts négatifs ou positifs, il faut convenir que les avantages et les répercussions des ERA peuvent être perçus et définis différemment selon les parties intéressées et touchées ou d'autres intervenants. Bien entendu, certains voient les ERA comme une façon pour les compagnies minières et les Autochtones d'acheter la paix tandis que d'autres croient que cela fait partie des responsabilités sociales des compagnies minières de s'assurer que les communautés autochtones tirent des avantages du développement minier et les aident à établir leur propre développement économique, social et politique<sup>333</sup>. Certains autres affirment que les ERA constituent l'un des instruments stratégiques qui assurent la participation des Autochtones au développement socio-économique, produisent des avantages locaux, diversifient les économies locales et tracent la voie vers la durabilité à long terme<sup>334</sup>. Par contre, d'autres croient que les ERA, telles qu'elles sont formulées actuellement, ne sont pas des véhicules de création de richesse et de développement des communautés autochtones, parce que plusieurs des avantages qu'elles prévoient ne se concrétisent pas toujours pleinement et qu'elles ne procurent pas toute la protection convenue<sup>335</sup>. Ce constat est aussi exprimé par Davidson,

---

<sup>332</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 25.

<sup>333</sup> Jeffrey Davidson, *Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry: An Exploration of Alternative Modes*, Research and Final Report, Department of Mining and Metallurgical Engineering, McGill University, Montréal (Quebec), November 1994, p. 13; Wayne Dunn & Associates, *The Changing Resource Development Paradigm, Maximizing Sustainable Local Benefits from Resource Development*, 2001; Marc G. Stevenson, *Is Mining Sustainable?*, British Columbia and Yukon Chamber of Mines, B.C., 1998, p. 2.

<sup>334</sup> Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000; Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 1.

<sup>335</sup> George Tough, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, June 1998, p. 20; Janet M. Keeping, *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, 1998, p. 8; Ciaran O'Faircheallaigh, *An Australian Perspective on Impact and Benefit Agreements*, dans : Kevin O'Reilly et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, 1999-2000, p. 15.

qui soutient que la formule de la « création d'avantages » (c.-à-d. d'occasions d'emplois et d'affaires, etc.) a échoué dans sa tentative de devenir un processus efficace pour accroître la participation des Autochtones au développement minier. Les ERA incluent certes des clauses financières, de création d'emplois, d'octroi de contrats aux entrepreneurs autochtones, etc., mais cela ne garantit pas que les objectifs en la matière seront atteints. Il arrive par exemple qu'une compagnie ne peut offrir un poste à un Autochtone parce que les candidats autochtones disponibles ne possèdent pas les compétences nécessaires ou se désintéressent tout simplement du poste. La compagnie ne peut alors atteindre ses objectifs en matière d'emplois, de recrutement et de formation<sup>336</sup>. D'ailleurs, il n'est pas assuré que la majorité des emplois seront maintenus et que les entreprises autochtones survivront en période de déclin de la production minière et de fermeture de mines. De plus, il n'est pas entièrement garanti que les redevances permettront d'atteindre pleinement les objectifs de développement et de diversification économique des communautés autochtones si ces revenus ne peuvent être maximisés durant la vie de la mine et maintenus après la fermeture de celle-ci. Même si cette opinion n'est pas partagée par tous, certains auteurs pensent que la situation entourant la négociation et la mise en oeuvre des ERA s'est soldée par une approche de « laisser-faire » qui a consisté à accroître les attentes des communautés autochtones sans être capable de donner entièrement ce qui avait été promis<sup>337</sup>. D'autres auteurs estiment qu'il sera difficile pour bien des ERA de livrer les avantages socio-économiques escomptés si elles ne sont pas soumises à un cadre d'imputabilité approprié et si le recours à un tel cadre n'est pas étendu à l'ensemble des ERA. De l'avis de Kennett, des mécanismes d'imputabilité seront requis, entre autres, pour assurer que les revenus versés par les ERA soient gérés de façon à permettre l'amélioration du bien-être économique et social des communautés autochtones touchées par les projets miniers<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Steven A. Kennett, *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, 1999, p. 48.

<sup>337</sup> Jeffrey Davidson, *Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry: An Exploration of Alternative Modes*, 1994, p. 13.

<sup>338</sup> Steven A. Kennett, *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, 1999, p. 21.

Certains soutiennent que ces redevances devraient être utilisées pour créer des communautés autochtones durables<sup>339</sup> et réduire les inégalités sociales<sup>340</sup>, et que les gouvernements autochtones locaux doivent assumer la pleine responsabilité de distribuer équitablement les revenus du projet et de l'ERA à l'ensemble des membres des communautés touchées. D'autres affirment que le développement minier doit être intégré aux stratégies ou aux processus de planification locaux et que les avantages des projets doivent permettre d'atteindre les objectifs socio-économiques établis pour les communautés autochtones<sup>341</sup>. Par exemple, ces revenus peuvent être investis, et les intérêts utilisés pour mettre en place des projets communautaires. Les redevances peuvent être utilisées pour appuyer les activités traditionnelles, le développement d'entreprises ou la création de corporations de développement<sup>342</sup>. Cependant, rien dans les documents consultés permet de croire que les communautés autochtones n'ont pas attribué ces revenus et ces redevances à des initiatives de développement, de diversification économique locale et de création d'entreprises ou de corporations de développement. De plus, rien n'indique que ces revenus n'ont pas été investis, et les intérêts utilisés pour mettre en place des projets communautaires ou appuyer les activités et les économies mixtes ou traditionnelles. Par conséquent, comme les communautés autochtones désirent prendre en main leur destinée et se gouverner elles-mêmes, la nature d'une intervention du gouvernement, d'une compagnie minière ou d'une tierce partie pourrait s'établir au niveau du soutien que ces derniers peuvent offrir aux communautés afin qu'elles puissent tirer profit au maximum des avantages des projets et des ERA. Les parties doivent néanmoins se demander si l'absence de cadre d'imputabilité et d'intervention des

---

<sup>339</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 19.

<sup>340</sup> En citant le cas de l'Australie, O'Faircheallaigh soulève de nombreuses questions et propose un cadre d'imputabilité en ce qui concerne les redevances qui sont distribuées aux Indigènes de l'Australie en vertu des ententes signées avec les compagnies minières. Voici quelques questions qu'il soulève : Comment ces revenus doivent-ils être distribués entre les individus?; Quels types de structures décisionnelles doivent être mis en place pour traiter les paiements provenant des compagnies minières?; Qui doit décider de l'utilisation de ces paiements? (Ciaran O'Faircheallaigh, *Resource Development and Inequality in Indigenous Societies*, 1998.)

<sup>341</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 1: A Framework for Change, Chapter 1 - The Minerals Sector and Sustainable Development*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 1-6.

<sup>342</sup> IIED, *Part 3: Challenges, Chapter 9 - Local Communities and Mines*, 2002, p. 9-8.

gouvernements et des compagnies minières en cette matière pourrait nuire à la planification, au développement et à la diversification économique des communautés et, par le fait même, compromettre leur durabilité durant la vie de la mine et après sa fermeture.

En quelque sorte, le constat qui semble se dégager jusqu'à présent est mitigé. Certains voient dans les projets et les ERA la voie vers la croissance économique et la durabilité sociale, économique, culturelle, etc., tandis que d'autres soutiennent que les ERA ne portent pas suffisamment sur la durabilité à long terme des économies locales et ont une capacité limitée de promouvoir la diversification de ces économies au delà de la vie de la mine. Par exemple, Ker souligne à cet effet que « Because IBAs are tied with specific development projects, they may be biased to meet short term, project-specific needs. They may not provide a mechanism for: building diversified, sustainable local economies in Aboriginal communities; addressing fundamental capacity issues in the areas of education, training and business, development; or, allocating costs and benefits on a equitable basis between northern regions, between Aboriginal groups and communities, and even within Aboriginal communities »<sup>343</sup>.

À tort ou à raison, nous pouvons affirmer que ce sont peut-être des constats incomplets car, d'après les documents consultés et les informations et données disponibles, la mise en oeuvre et la mesure du progrès des ERA et de leurs clauses respectives sont plutôt déficientes. De plus, comme nous l'avons indiqué auparavant, il semble qu'aucune analyse exhaustive d'une ERA ou des ERA en général et qu'aucune comparaison d'ERA ou des ERA en général qui seraient qualitatives, quantitatives et fondées scientifiquement et qui engloberaient la mise en oeuvre, le suivi et la mesure des progrès n'ont été faites jusqu'à présent. Par ailleurs, aucun projet minier et aucune ERA ne semblent avoir fait l'objet d'un examen rigoureux qui aurait nécessité le recours à un cadre de travail ou d'évaluation formel utilisant des indicateurs scientifiquement mesurables de

---

<sup>343</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 2000, p. viii.

développement durable pour le secteur minier ou d'édification de communautés autochtones durables<sup>344</sup>. En quelque sorte, ces indicateurs pourraient servir éventuellement à évaluer le rendement à la fois des projets miniers et de la mise en oeuvre des ERA durant la vie du projet et après sa fermeture. Si l'on applique les indicateurs proposés par la TRNEE, l'on constate, du moins à cette étape-ci de notre analyse, que les ERA, et l'ERA Raglan en particulier, ne souscrivent pas entièrement à ces indicateurs, notamment la diversification économique; l'équilibre des économies traditionnelles et non traditionnelles; le renforcement des capacités (secteurs autres que le secteur minier); la définition et l'atténuation des impacts à toutes les étapes du projet de développement minier; la répartition équitable des coûts et des avantages; et la gestion des risques. À notre avis, prétendre que les projets ou les ERA contribuent au développement durable ou à la durabilité des communautés est peut-être audacieux si, à priori, la mesure de leur progrès n'a pas été validée en fonction de tels indicateurs. En fait, il y a lieu de se demander si les communautés autochtones touchées par un projet minier ne devraient pas mettre en place leurs propres indicateurs de durabilité sociale, économique, culturelle, environnementale, etc. pour évaluer le rendement du projet et de l'ERA.

Sans contredit, les communautés autochtones tireront à court terme des avantages considérables des projets miniers et des ERA, mais le présent n'est pas nécessairement garant de leur avenir, principalement après la fermeture de la mine. En effet, si le développement socio-économique et la diversification économique n'ont pas été stratégiquement planifiés dès le début du projet minier par les parties intéressées et touchées, que ce soit par l'entremise d'une ERA ou non, il est permis de croire que les communautés auront à faire face à des défis importants sur les plans économique, social

---

<sup>344</sup> Comme nous l'avons souligné au début de cette recherche, la TRNEE a présenté dans son rapport un ensemble d'indicateurs clés pour la durabilité des communautés autochtones. Ces derniers comprennent la vitalité économique, l'intégrité environnementale, le bien-être social et culturel, l'équité et le contrôle sur les ressources naturelles (TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables*, 2001). Précisons toutefois que, contrairement aux indicateurs de la durabilité des communautés autochtones, ceux du développement durable adaptés au secteur minier sont toujours en cours d'élaboration et ne devraient être disponibles qu'en 2004. (Natural Resources Canada, *Sustainable Development Indicators: A Backgrounder for the Minerals and Metals Indicators Initiative*, 2002.)

et culturel, à court, à moyen et à long terme. Cependant, force est de constater que l'ERA Raglan (et les ERA en général) n'aborde pas ou ne contient pas ce genre de clause. Par conséquent, l'adoption par les communautés d'une stratégie et d'un plan de développement et de diversification économique qui vont au-delà de la dépendance à l'égard du projet minier et qui prévoient combler les écarts socio-économiques et culturels dans ces communautés, durant la vie de la mine et après sa fermeture, semble être la voie à adopter<sup>345</sup>. Par exemple, comme le soutiennent certains auteurs, les communautés autochtones ont besoin d'une stratégie de diversification économique parce que l'exploitation minière est une activité non durable, et il peut arriver qu'une telle stratégie nécessite la conclusion d'ERA dans d'autres secteurs de l'activité économique<sup>346</sup>, dont l'éducation, la santé, la culture, les infrastructures de services, le tourisme, etc.

Inclure le développement minier dans les stratégies et les plans de développement de développement socio-économiques locaux et régionaux peut permettre non seulement de maximiser les avantages (p. ex., une utilisation efficace des revenus provenant des redevances) mais aussi de mieux planifier la diversification économique<sup>347</sup>. De ce fait, pour maximiser l'efficacité des ERA actuelles ou la négociation d'autres ERA complémentaires, il y a peut-être lieu de revoir leur rôle à ce niveau tout en s'assurant que les clauses financières des ERA puissent être renforcées afin qu'elles contribuent au développement et à la diversification des communautés autochtones.

---

<sup>345</sup> Alex Ker, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, 2000, p. xii; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27; TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, p. 87; Gary McMahon and Felix Remy (sous la direction de), *Large Mines and the Community Socio-economic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, 2001 (site Web).

<sup>346</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 95; Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27.

<sup>347</sup> Commission d'évaluation environnementale, *Projet d'exploitation minière et d'usine de concentration de la baie Voisey*, mars 1999; The Conference Board of Canada, *Corporate Involvement in Community Economic Development, Options, Benefits and Key Success Factors*, Ottawa, Ontario, 1995.

Cependant, il ne faudrait pas s'imaginer que les ERA peuvent à elles seules supprimer l'ensemble des obstacles au développement socio-économique et culturel auxquels sont confrontées de nombreuses communautés autochtones des régions éloignées et nordiques, d'autant plus que ces ententes ne semblent pas avoir encore démontré que les avantages surpassent réellement les pertes, les dommages et les coûts à court, à moyen et à long terme. Il ne faudrait pas non plus laisser miroiter que des ERA bien négociées et mises en oeuvre pourraient atténuer l'ensemble des effets négatifs des projets miniers si, à priori, elles ne sont pas pourvues d'un cadre formel de gestion des risques socio-économiques et culturels.

Il est sûrement inquiétant de constater que les commissions chargées d'évaluer les répercussions des projets miniers sur l'environnement et les communautés s'en remettent entièrement à la destinée des ERA pour assurer le développement social, économique et culturel des communautés autochtones touchées par les projets miniers. Par exemple, la commission conjointe d'évaluation environnementale du projet de la Baie de Voisey (Labrador) affirmait ceci : « ... the Project could deliver significant positive social effects and that negative effects would be manageable if IBAs were successfully negotiated and implemented, and increased government revenues were reinvested in regional services and infrastructures »<sup>348</sup>. Si l'on soutient l'argument de cette commission, il y a peut-être lieu de revoir en profondeur le rôle de l'ERA sur deux plans majeurs. Dans un premier temps, l'ensemble des parties intéressées et touchées doit se demander si l'ERA, telle qu'elle est formulée actuellement, possède toutes les composantes nécessaires pour maximiser les avantages socio-économiques et culturels (et environnementaux) autant durant la vie de la mine qu'après sa fermeture. En second lieu, les parties doivent déterminer si les clauses de l'ERA permettent amplement de minimiser les risques socio-économiques et culturels et prévoient des mesures précises pour atténuer, contrôler ou éliminer ces risques. Si l'on s'en remet à notre analyse sur les ERA, et notamment à certains auteurs, la réponse est plutôt négative parce que les ERA, telles qu'elles sont

---

<sup>348</sup> Commission d'évaluation environnementale, *Projet d'exploitation minière et d'usine de concentration de la baie Voisey*, mars 1999.

formulées actuellement, ne semblent pas dotées de cadres formels ou de mesures suffisantes pour assurer le suivi et l'atténuation des impacts sociaux et culturels<sup>349</sup>. Nous avons constaté cette lacune lors de notre revue de l'ERA Raglan.

Dès lors, nous devons nous demander quelles peuvent être les conséquences pour les communautés autochtones si, par inadvertance, les impacts socio-économiques et culturels négatifs surpassent les avantages créés par le projet et l'ERA à court, à moyen et à long terme. Par ailleurs, il faut également se soucier de ce qu'il adviendra des impacts de la mise en oeuvre des ERA et de leurs effets sur les communautés autochtones touchées, s'ils ne sont pas traités entièrement au cours de la vie de la mine et après sa fermeture et si aucun cadre formel de gestion des risques n'est prévu à cet effet dans les ERA. Conséquemment, il y a également lieu de se demander qui assumera la responsabilité et les coûts des mesures qui seront mises en place pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques connus et potentiels qui pourraient résulter du projet minier et de la mise en oeuvre de l'ERA. Ce sont des aspects qui méritent d'être traités par l'ensemble des parties intéressées et touchées, c'est-à-dire la compagnie minière, les gouvernements et les communautés autochtones touchées. Certes, il n'y a pas de réponse toute faite à l'ensemble de ces questions car, même encore aujourd'hui, l'accent est mis sur les impacts du projet minier plutôt que sur les impacts de l'ERA et leurs effets sur les communautés autochtones (p. ex., l'apport de revenus considérables dans les communautés peut nuire aux économies traditionnelles ou mixtes ou perturber les structures sociales). Néanmoins, ces parties devront faire preuve de discernement afin de distinguer les avantages et les impacts issus du projet, des avantages et des impacts découlant de la mise en oeuvre de l'ERA.

En somme, il se dégage des ouvrages consultés et de notre analyse que les ERA procurent des avantages susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques et culturelles des communautés autochtones et de favoriser la diversification

---

<sup>349</sup>Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. x.

économique locale ainsi que la durabilité des communautés. Cependant, comme les ERA présentent de nombreuses lacunes au plan de leur contenu, de leur mise en oeuvre, de leur suivi et de la mesure de leur progrès, il faut se demander s'il n'est pas hâtif de confirmer que les ERA contribuent au développement, à la diversification et à la durabilité des communautés autochtones, durant la vie de la mine et après sa fermeture. En quelque sorte, il faut se demander si l'ERA est le meilleur véhicule pour maximiser les avantages et traiter les impacts environnementaux, sociaux et culturels<sup>350</sup>. Comme nous l'avons constaté, plusieurs facteurs semblent limiter la capacité des ERA à atteindre tout leur potentiel en cette matière. Inévitablement, si l'on désire que les projets et les ERA livrent les avantages escomptés à ce niveau, il faudra que l'on se penche entre autres sur ces aspects : une stratégie et des plans de développement socio-économique et de diversification économique; un cadre d'imputabilité; le rôle et les obligations des parties intéressées et touchées; la gestion des risques socio-économiques et culturels.

Sans porter atteinte à l'économie traditionnelle ou mixte des communautés autochtones, l'ERA doit être dotée d'une stratégie de développement et de diversification économique harmonisée avec les plans et les initiatives de développement socio-économique des communautés autochtones locales, que ces plans et initiatives soient déjà en place ou simplement en voie d'élaboration. Lorsqu'une ERA n'est pas dotée d'une telle stratégie, le comité chargé de la mise en oeuvre de l'ERA doit élaborer cette stratégie en étroite collaboration avec les parties intéressées et touchées et l'annexer à l'entente. De plus, le comité de mise en oeuvre de l'ERA aurait avantage, si les parties touchées (c.-à-d. les communautés autochtones) le désirent à aider, en étroite collaboration avec les parties intéressées (c.-à-d. la compagnie minière, les gouvernements), à l'élaboration de plans ou d'initiatives de développement socio-économique locaux afin de maximiser les avantages du projet et de l'ERA<sup>351</sup>. De ce fait, la stratégie devra être adaptée aux besoins,

---

<sup>350</sup> Alex Ker, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development*, 2000, p. xii.

<sup>351</sup> Kevin O'Reilly and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, 1998, p. 27.

préoccupations et intérêts des communautés autochtones et viser le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones durant la vie de la mine et surtout après sa fermeture. Par exemple, la stratégie annexée à l'ERA et les plans de développement socio-économique des communautés autochtones locales pourraient, entre autres, porter sur les obstacles à la diversification économique (c.-à-d. non dépendante du projet minier) d'une communauté autochtone et mettre en place des mesures pour remédier à la situation; permettre la stimulation des affaires dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire; augmenter les capacités des Autochtones en investissant dans divers domaines de l'éducation et de la formation ne visant pas uniquement l'exploitation des ressources non renouvelables ou le secteur minier; viser à investir et à établir une forme d'équilibre entre le capital naturel, le capital humain, le capital social, le capital financier ainsi que le transfert de ce capital, soit l'équivalent ou une plus grande proportion, aux générations à venir<sup>352</sup>.

Certes, une telle approche requiert aussi qu'un cadre d'imputabilité soit mis en place pour suivre et évaluer l'application de la stratégie établie par l'ERA et pour assurer que les mesures qui seront adoptées contribueront pleinement à maintenir et à améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones selon les indicateurs établis pour les communautés autochtones durables et le développement minier durable. Cela nécessite aussi que les revenus provenant des ERA appuient pleinement les initiatives identifiées par la stratégie et les plans de développement et de diversification économique locaux. De tels résultats nécessitent, au niveau du processus décisionnel, la participation, la collaboration et l'engagement de l'ensemble des parties intéressées et

---

<sup>352</sup> De l'avis de certains auteurs, la durabilité des communautés ne pourra être atteinte si l'on n'accorde pas une attention particulière à investir et à établir une forme d'équilibre entre le « capital naturel » (toutes les ressources naturelles, y compris l'environnement, et les ressources qui ont une valeur économique traditionnelle; les revenus des avantages procurés par l'écosystème, tels que la biodiversité, un air et une eau propres), le « capital humain » (les connaissances; les aptitudes; les compétences; l'intellect et la capacité des individus; la santé, le bien-être), le « capital social » (les relations sociales et institutionnelles avec et entre les sociétés, leurs normes et leur fonctionnement) et le « capital financier » (la richesse financière; les argents disponibles; les fonds ou actifs; les deniers publics), et le transfert de ce capital, soit l'équivalent ou une plus grande proportion, aux générations à venir. (IIED, *Part 1: A Framework for Change, Chapter 1 The Minerals Sector and Sustainable Development*, 2002, pp. 1-7). Voir aussi Michael B. Decker, *La diversification et les collectivités mono-industrielles – Les effets d'une approche de développement économique par les collectivités*, Association canadienne des villes mono-industrielles, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1990, p. 73.

touchées (compagnie minière, communautés autochtones, gouvernements), car il y va de la durabilité des communautés autochtones<sup>353</sup>. Il faut donc que le rôle et les obligations de l'ensemble de ces parties soient clairement définis, tant au niveau de la stratégie et de la contribution aux plans ou aux initiatives de développement et de diversification économique que des mesures élaborées pour les appuyer. Les responsabilités de ces parties doivent reposer sur une planification réfléchie et des investissements stratégiques dans des mesures visant à satisfaire les besoins des communautés autochtones locales actuelles et futures<sup>354</sup>. Comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, l'engagement des parties de souscrire aux objectifs du développement durable et de vouloir soutenir l'édification de communautés durables leur donne accès aux avantages du projet et de l'ERA, mais leur impose aussi de partager les risques découlant du projet et de l'ERA.

Nonobstant la mise en place de telles mesures, il sera difficile d'atteindre les résultats voulus à ce niveau si les risques socio-économiques et culturels ne sont pas adéquatement gérés durant la vie de la mine et après sa fermeture. D'ailleurs, il ne faudrait pas s'imaginer que les redevances procurées par l'ERA élimineront les impacts socio-économiques et culturels auxquels peuvent être exposées les communautés autochtones touchées par le projet minier. Bien entendu, nous soutenons que doter une ERA d'une stratégie de développement et de diversification économique n'élimine pas l'obligation de traiter les répercussions du projet ou de l'ERA sur les communautés autochtones. C'est pourquoi, parallèlement à la stratégie, il faut mettre en place un cadre décisionnel formel visant non seulement à maximiser les avantages mais aussi à minimiser les risques socio-économiques et culturels (positifs et négatifs), afin que les gains accumulés ne se traduisent pas par des pertes ou des dommages et des coûts (financiers et non financiers) insurmontables pour l'ensemble des parties, tout au long de la vie de la mine mais surtout après sa fermeture. En quelque sorte, doter l'ERA d'un cadre décisionnel formel pour la

---

<sup>353</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xix.

<sup>354</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 31.

gestion des risques est une assurance supplémentaire qui permettra aux communautés autochtones touchées d'être mieux protégées contre les effets négatifs du projet minier et de la mise en oeuvre de l'ERA, tout en maximisant les avantages. Par conséquent, lorsque l'ensemble des mesures proposées auront été mises en place, que les avantages auront été maximisés et que les risques socio-économiques et culturels (y compris environnementaux) auront été minimisés, il sera possible de confirmer que les projets et les ERA ont contribué à l'édification de communautés autochtones durables, pour les générations actuelles et à venir, et qu'ils ont souscrit aux principes du développement minier durable.

Dans la section qui suit, nous tentons justement de proposer une approche et un cadre pour la gestion de ces risques, au moyen d'une étude de cas. Nous avons retenu l'ERA Raglan pour notre étude de cas, car nous croyons qu'elle nous permettra de mieux saisir la possibilité d'un tel cadre et la nature de son application.

### CHAPITRE 3 LA GESTION DES RISQUES À L'APPUI D'UN PROJET MINIER ET DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE ERA – L'EXEMPLE DU PROJET MINIER ET DE L'ERA RAGLAN

La gestion des risques n'est pas un concept nouveau. Chacun de nous a à faire face à des dangers ou à des risques plus ou moins prévisibles dans l'exercice de ses activités quotidiennes<sup>355</sup>. Plutôt, ce qui est récent, c'est la recrudescence de l'intérêt du public pour les risques auxquels il peut être exposé et surtout pour les risques qui pourraient toucher sa santé, sa sécurité ou son bien-être. Même que le public réclame que les autorités gouvernementales prennent des dispositions afin que les grandes sociétés traitent la question des risques environnementaux, économiques, sociaux et culturels en conformité avec les principes du développement durable<sup>356</sup>. Par exemple, les communautés touchées par l'exploitation minière exigent dorénavant des gouvernements et des compagnies minières qu'ils s'occupent non seulement des risques pour l'environnement mais aussi des risques sociaux, économiques et culturels qui peuvent les toucher et qu'ils prennent des décisions judicieuses pour les gérer<sup>357</sup>. Cependant, il semble que les approches de gestion des risques ont été moins développées pour les questions sociales et économiques<sup>358</sup>. L'un des buts de la gestion des risques est justement de renforcer le processus décisionnel qui tient davantage compte de la protection de l'intérêt du public<sup>359</sup> ainsi que du désir de maintenir et d'améliorer le bien-être ou la qualité de vie de la

---

<sup>355</sup> S. Halfacree, p. 54, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison (Eds), *Risk Assessment and Risk Management*, Issues in Environmental Science and Technology, The Royal Society of Chemistry, Thomas Graham House, London, UK, 1998.

<sup>356</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Mining and Mineral Sustainability Survey 2001*, 2002, p. 12.

<sup>357</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001.

<sup>358</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Mining and Mineral Sustainability Survey 2001*, 2002, p. 13.

<sup>359</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, Ottawa (Ont.), avril 2001, p. 1; J.S. Nathwani, N.C. Lind, M.D. Pandey, *Affordable Safety By Choice: The Life Quality Method*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1997, p. 179.

population<sup>360</sup>, notamment le bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones<sup>361</sup>.

Comme nous l'avons souligné dans les chapitres précédents, les projets d'exploitation minière procurent des avantages importants mais ils peuvent aussi engendrer des impacts et comporter des risques sociaux, économiques, culturels et environnementaux qui peuvent nuire au bien-être des communautés (et des individus) les plus vulnérables situées à proximité des projets. En effet, les risques liés à l'exploitation minière peuvent avoir des conséquences sur le mode de vie, les activités et les économies traditionnelles ou mixtes, la structure sociale, la culture, la santé, la sécurité, etc. des communautés situées près des sites miniers. Parallèlement, nous avons aussi découvert que les ERA paraphées par des compagnies minières et des communautés autochtones sont, elles aussi, des sources non négligeables de risques (p. ex., les avantages consentis, notamment les redevances) et qu'elles peuvent entraîner des effets tant positifs que négatifs pour les communautés signataires ou bénéficiaires. Par exemple, les redevances versées à des communautés autochtones par le biais d'une ERA peuvent être à la fois une importante source de revenus et un risque pour ces communautés, car elles peuvent modifier leurs économies et leurs modes de vie traditionnels, désorganiser leurs structures sociales, accroître les disparités sociales, etc. Certes, il ne faudrait pas s'imaginer que ces redevances n'atténueront pas ou n'élimineront pas pour autant tous les impacts et les risques socio-économiques et culturels avec lesquels les communautés autochtones pourraient avoir à composer durant la vie de la mine mais surtout après sa fermeture. Conséquemment, il sera important d'évaluer les débouchés procurés par l'exploitation minière si l'on veut mieux saisir les avantages et les risques auxquels sont exposées les communautés autochtones<sup>362</sup>.

---

<sup>360</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, Ottawa (Ont.), 2000, p. 8.

<sup>361</sup> Le risque, tel que nous l'entendons dans cette étude, n'est pas que collectif; il est aussi individuel.

<sup>362</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 7.

Or, la gestion du risque dans le secteur minier est surtout appliquée dans les domaines financier, opérationnel et environnemental (p. ex., financier : prévisions des prix, coûts de production, taxation et distribution des revenus, conditions financières; opérationnel : prévisions techniques et économiques, réduction de la responsabilité au plan de l'environnement). Elle vise plus souvent qu'autrement à évaluer les risques financiers auxquels peut être exposée l'entreprise ou la compagnie, notamment pour évaluer le coût de la conformité à la réglementation et les coûts et les pertes liés aux accidents et aux dommages possibles à l'environnement ou aux incertitudes entourant les prévisions sur l'environnement et le milieu social. Plus précisément, elle servira à évaluer les dangers pour l'environnement, et la santé et la sécurité des individus et des populations considérés à risque. Par exemple, au niveau opérationnel, l'évaluation du risque peut être appliquée en premier lieu pour prendre la décision de construire une mine à ciel ouvert ou une mine souterraine<sup>363</sup>, car l'identification et la quantification des risques montrent que les préoccupations environnementales sont beaucoup plus grandes dans le cas d'une mine à ciel ouvert que dans le cas d'une mine souterraine. Par conséquent, l'évaluation du risque pourra inclure aussi l'opinion de la population locale quant au choix de l'une ou l'autre des options tout en tenant compte de l'équilibre entre les impacts environnementaux et les effets du développement minier sur la population ou les communautés touchées.

Lors du processus d'évaluation des risques, l'évaluation des risques environnementaux est effectuée en fonction des conséquences qui pourraient être jugées acceptables sur le plan social<sup>364</sup>. Par exemple, un site minier sera jugé dangereux pour une population exposée si le risque pour la santé d'un individu surpasse les règlements fédéraux.

Toutefois, selon Schierow, l'évaluation de la gestion du risque environnemental est une activité relativement récente et « immature », notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer des

---

<sup>363</sup> S.G. Haycocks, M. Karmis and C. Haycocks, *Surface Versus Underground Mining: A Risk Analysis Approach*, dans : Dirk Van Zyl et al., *Risk Assessment/Management Issues in the Environmental Planning of Mines*, Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc., Littleton, Colorado, 1992.

<sup>364</sup> S.G. Haycocks, M. Karmis and C. Haycocks, *Surface Versus Underground Mining: A Risk Analysis Approach*, dans : Dirk Van Zyl et al., *Risk Assessment/Management Issues in the Environmental Planning of Mines*, Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc., Littleton, Colorado, 1992, p. 4.

méthodes analytiques pour évaluer les niveaux d'exposition et les effets défavorables sur le milieu humain ou écologique. De plus, il appert que les données sur le niveau d'exposition des individus aux contaminants sont généralement inadéquates<sup>365</sup>. D'où l'importance de comprendre dans quelle mesure les choix en matière de développement ou d'aménagement ont un impact significatif sur l'environnement et le milieu humain.

Jusqu'à maintenant, les compagnies minières ont mis l'accent sur l'environnement, mais des changements sont en cours. Les obligations des compagnies minières prennent un tournant favorable et s'élargissent pour accorder de plus en plus d'importance aux questions et aux impacts économiques, sociaux et culturels découlant de leurs activités<sup>366</sup>. De surcroît, les compagnies minières reconnaissent de plus en plus que l'adoption d'une approche de gestion des risques compte parmi l'un des principaux facteurs de développement durable et de mise en oeuvre de bonnes pratiques de gestion opérationnelle<sup>367</sup>. Cependant, comme le soutient l'Institut international pour l'environnement et le développement en se fondant sur une recherche portant sur le secteur minier et le développement durable, « Environmental and social issues are generally being managed through the adoption of associated policies, management systems and risk management processes. These management approaches appear to be less developed for social and economic issues »<sup>368</sup>. Qui plus est, il semble que les normes et les systèmes de rapport sont beaucoup mieux établis et plus avancés pour le rendement environnemental des compagnies minières que pour leur rendement social<sup>369</sup>.

---

<sup>365</sup> Linda-Jo Schierow, *The Role of Risk Analysis and Risk Management in Environmental Protection*, Congressional Research Service Issue Brief, The National Council for Science and the Environment, 2001, pp. 6 and 7.

<sup>366</sup> IIED, *Mining and Minerals Sustainability Survey 2001*, 2002, p. 29.

<sup>367</sup> IIED, *Mining and Minerals Sustainability Survey 2001*, 2002, p. 11.

<sup>368</sup> IIED, *Mining and Minerals Sustainability Survey 2001*, 2002, p. 1.

<sup>369</sup> IIED, *Mining and Minerals Sustainability Survey 2001*, 2002, pp. 19 and 27.

Selon le rapport de l'Institut international pour l'environnement et le développement, il faut se doter d'une approche pour identifier et évaluer la répartition des coûts, des avantages et des risques environnementaux, sociaux et culturels qui sont liés aux projets miniers et qui touchent les communautés<sup>370</sup>. C'est trop souvent une solution à court terme, impulsive et sans analyse exhaustive qui est adoptée pour faire face aux risques<sup>371</sup>, particulièrement les risques socio-économiques, culturels, etc. Les compagnies minières et surtout les gouvernements ne doivent plus se contenter de réagir à l'événement ou se dissocier des impacts ou des risques que présentent l'exploitation minière et ses effets sur les communautés. Ils doivent dorénavant créer et mettre en place un cadre formel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels qui identifiera, évaluera et gèrera les risques auxquels seront exposées les communautés à court et à long terme, c.-à-d. durant toute la vie de la mine et après sa fermeture.

L'ERA est devenue pour les compagnies minières et les gouvernements un moyen de fournir aux communautés non seulement des avantages économiques mais aussi des indemnités pour les dommages que peut subir l'environnement et pour les impacts auxquels les communautés peuvent être exposées. Sans contredit, nous pourrions affirmer que l'ERA peut représenter la police d'assurance des communautés autochtones contre les impacts et les risques connus et potentiels qui sont liés aux projets miniers et à la mise en oeuvre des ERA et qui sont dûs à des événements, à des activités ou à des actions quelconque. Mais comme toute police d'assurance, la couverture que procure l'ERA peut être limitée et ne pas fournir toute la protection voulue aux communautés autochtones, que ce soit délibérément ou involontairement. En outre, il faut se demander si l'ERA n'est pas devenue aussi une police d'assurance pour les compagnies minières, en ce sens qu'elle les protégerait contre une poursuite en cas de catastrophe environnementale ou de catastrophe touchant les communautés, et ce, durant la vie de la mine et après sa

---

<sup>370</sup> International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 4: Responses and Recommendations, Chapter 15 - Regional Perspectives, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD)*, World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 15-10.

<sup>371</sup> Bernard Geiden et Jean-Jacques Nasset, *Sécurité et sûreté : La gestion intégrée des risques dans les organisations*, Les Éditions de l'organisation, Paris, 1998.

fermeture. Par ailleurs, comme tous les impacts ne sont pas en général identifiés clairement dans les ERA ou dans la liste des impacts prévus qui y est généralement incluse, il n'est pas garanti que tous les impacts et tous les risques inhérents à un projet minier et à une ERA seront gérés pleinement par le comité chargé d'assurer la mise en oeuvre de l'entente.

Il nous a été permis de conclure dans le chapitre précédent que l'ERA Raglan semble à ce jour sous-outillée pour maximiser les avantages et minimiser les risques socio-économiques et culturels qui peuvent découler à la fois du projet minier et de la mise en oeuvre de l'entente. Bien que nous ne puissions le confirmer entièrement, un grand nombre d'ERA signées au Canada affichent le même problème et ne seraient pas dotées d'une approche ou d'un cadre décisionnel formel pour maximiser les avantages et minimiser les risques connus et potentiels ainsi que leurs effets sur les communautés autochtones.

En quelque sorte, doter l'ERA Raglan et les autres ERA conclues au Canada d'un cadre décisionnel semble être l'avenue à privilégier pour les parties intéressées et touchées (compagnie minière, communautés autochtones, gouvernements, autres parties concernées). En se servant du projet minier et de l'ERA Raglan, le présent chapitre témoigne de l'importance d'adopter un cadre décisionnel pour la gestion des risques inhérents au projet et à l'ERA et d'explorer comment il peut maximiser les avantages et minimiser les risques socio-économiques et culturels pour les communautés autochtones touchées. Par conséquent, le défi dans le cas du projet minier et de l'ERA Raglan est d'assurer que le bien-être et la qualité de vie des communautés autochtones sont maintenus et améliorés durant toute la vie de la mine et surtout après sa fermeture.

Le présent chapitre se divise en trois sections. Soulignons ici que nous n'avons pas l'intention d'y proposer un cadre décisionnel formel pour la gestion des risques qui serait adapté au secteur minier, à un projet minier ou à une ERA. Nous nous proposons plutôt d'identifier les principaux cadres de gestion des risques disponibles et de vérifier leur

application potentielle à l'ERA Raglan. Nous croyons toutefois qu'étant donné l'absence d'un tel cadre dans les ERA, les gouvernements, en collaboration avec les autres parties intéressées et touchées, devront éventuellement envisager l'élaboration d'un tel cadre et l'uniformisation de son application aux projets miniers et aux ERA.

À la section 1, nous fournissons une vue d'ensemble du concept de la gestion des risques, qui est en fait composé de trois concepts-clés, soit le risque, la gestion des risques et la GIR. Nous y soulignons que, comparativement à l'approche traditionnelle de la gestion des risques, la GIR gagne en popularité auprès des institutions publiques et des organisations privées. En effet, l'approche traditionnelle, qui est généralement basée sur une approche en silos (c.-à-d. l'analyse et la gestion d'une seule composante), semble dorénavant faire place à la GIR qui, elle, privilégie une approche élargie ou intégrée favorisant la prise en considération de plusieurs composantes (c.-à-d. les composantes environnementales, économiques, sociales, culturelles, etc.) et de leur interaction ou de leurs liens lors de la prise des décisions. De plus, nous décrivons brièvement quelques cadres décisionnels pour la GIR qui sont en place dans certaines organisations privées et institutions publiques au Canada. Ces cadres décisionnels sont composés de diverses étapes et composantes, et ils sont généralement appuyés par des principes fondamentaux qui ont pour but d'orienter le processus décisionnel et la gestion des risques. Nous avons constaté que la communication des risques et la consultation des parties intéressées et touchées au cours du processus décisionnel sont essentielles à une gestion des risques efficace.

À la section 2, nous appliquons un cadre décisionnel à l'analyse et à la gestion des risques socio-économiques et culturels inhérents au projet minier Raglan et à la mise en oeuvre de son ERA. Parmi tous les cadres décisionnels que nous avons examinés à cette fin, nous avons retenu le *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*<sup>372</sup>, 1) parce qu'il accorde autant d'importance à la

---

<sup>372</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

réduction maximale des risques lors de l'évaluation et de la gestion des risques qu'à l'accroissement maximal des avantages offerts et 2) parce qu'il repose sur les principes fondamentaux du maintien et de l'amélioration de la qualité de vie et que ces principes rejoignent ceux que doivent généralement véhiculer un projet minier comme Raglan et la mise en oeuvre de son ERA<sup>373</sup>. Nous donnons d'abord un aperçu des étapes et des composantes du cadre proposé par SC, puis nous appliquons ce cadre au projet minier et à l'ERA Raglan. Une telle démarche a ceci de particulier qu'elle met en lumière l'application simultanée du cadre dans contextes différents. Nous concluons cette section en affirmant l'importance que revêt le cadre décisionnel pour la GIR, en ce sens qu'il est un outil indispensable pour maximiser les avantages et minimiser les risques inhérents aux projets miniers et aux ERA.

Pour terminer ce chapitre, nous nous demandons à la section 3 si le cadre décisionnel peut être un outil approprié pour minimiser les risques et maximiser les avantages inhérents à un projet minier et à la mise en oeuvre d'une ERA.

## **1. Le concept de la gestion des risques**

Avant d'aborder l'application d'une approche ou d'un cadre décisionnel à la gestion intégrée des risques inhérents au projet minier Raglan et à la mise en oeuvre de son ERA, nous présentons ici un sommaire du concept de la gestion des risques. Il convient de noter que le cadre décisionnel définit et décrit le processus d'évaluation et de GIR. Le mot « intégrée » correspond à une approche globale ou holistique de gestion des risques et tient compte de l'ensemble des risques et de l'interdépendance de leurs composantes sociales, économiques, culturelles, environnementales, etc. Le cadre fournit un processus commun et continu de gestion des risques à l'ensemble des parties intéressées et touchées. Il permet notamment que les risques soient abordés uniformément, de façon détaillée et structurée, et il vise l'élaboration de stratégies de gestion des risques efficaces.

---

<sup>373</sup> Soulignons que l'ERA Raglan stipule dans son préambule qu'il est souhaité que le projet et l'ERA contribuent au bien-être social, économique et culturel des Inuits bénéficiaires. (Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, p. 3.)

Il constitue un processus rationnel composé de diverses étapes. Trois concepts sont à la base de la gestion des risques, soit le risque, la gestion des risques et la GIR<sup>374</sup>. Nous en présentons ci-dessous les grandes lignes.

### 1.1 Qu'est-ce que le risque?

Il existe de nombreuses définitions du risque. Selon le contexte et les objectifs des institutions publiques ou des organisations privées, le risque signifie différentes choses et est traité différemment selon qu'il s'agit d'un risque dans le monde des affaires, d'un risque social, d'un risque économique, d'un risque environnemental, d'un risque dans le secteur des investissements, d'un risque politique, etc.<sup>375</sup>. Notons que les origines de la recherche sur le risque sont le fait d'ingénieur<sup>376</sup>. Nous avons retenu les trois définitions suivantes pour illustrer la grande diversité à ce chapitre :

« Le risque est la combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences. Dans certaines situations, le risque représente un écart par rapport à ce qui était attendu. »<sup>377</sup>

« Le risque est l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Le risque est la probabilité qu'un événement, bon ou mauvais, se produise. Il peut être à la fois positif et négatif et représente une possibilité non seulement du point de vue d'une perte mais aussi d'un gain. »<sup>378</sup>

---

<sup>374</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001, p. 7.

<sup>375</sup> Miley W. Merkhofer, *Decision Science and Social Risk Management: A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, Applied decision Analysis Inc., National Science Foundation, D. Reidel Publishing Company, Holland, 1987, p. 1.

<sup>376</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, Peter Land (Éd.), Éditions scientifiques européennes, Bern, Allemagne, 2002, p. 178.

<sup>377</sup> John H. Shorthreed, L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, Prepared for the Risk Management Strategy Working Group, Federal/Provincial/Territorial Committee on Environmental and Occupational Health, Network for Environmental Risk Assessment and Management, Report 6, November 2001.

<sup>378</sup> Kimberly Birkbeck, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 1999.

« ... quelque chose de potentiel, qui ne s'est pas encore produit, mais dont on pressent qu'il se transformera en événement néfaste pour les individus ou pour une collectivité dans un ou des espaces donnés »<sup>379</sup>

Dans le contexte de la protection de l'environnement, où il n'y a pas de consensus sur la définition du mot risque, certains experts le définissent comme suit :

« ... the probability of occurrence of a particular adverse effect on human health or the environment as a result of exposure to a "hazard", which may be a hazardous chemical in the environment, a natural hazard, or a hazardous technology. Risk analysis is used more broadly to include quantitative and qualitative evaluation of all adverse effects, and populations or environments that influence or experience adverse effects. »<sup>380</sup>

Comme le montrent ces définitions, l'accent est placé sur la probabilité, l'importance, l'amplitude, les conséquences (positives ou négatives) et l'incertitude liées à un événement, à une activité ou à une action. Toutefois, certains gestionnaires du risque affirment que ce n'est pas la probabilité qui est importante mais plutôt son amplitude<sup>381</sup>. Or, faire face à l'incertitude est en quelque sorte la raison d'être du risque et de sa gestion. Par conséquent, s'il n'y a pas d'exposition à un danger quelconque, il n'y a pas de risque. De plus, comme l'incertitude ne peut être entièrement éliminée, il y a donc risque<sup>382</sup>. En d'autres mots, si les probabilités sont importantes, le risque existera; sinon,

---

<sup>379</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 19.

<sup>380</sup> Linda-Jo Schierow, *The Role of Risk Analysis and Risk Management in Environmental Protection*, Congressional Research Service Issue Brief, The National Council for Science and the Environment, 2001, p. 3.

<sup>381</sup> Christoph Haehling von Lanzenauer, dans : The Conference Board of Canada, *Integrating Risk Management – Strategically Galvanizing Resources in the Organization*, Proceedings of the 1998 International Conference on Risk Management, Toronto, March 26, 1998, p. 17.

<sup>382</sup> Neil Crockford, *An Introduction to Risk Management*, Published by Woodhead Faulkner Limited, Cambridge, 1980, p. 11.

il n'a pas de raison d'être<sup>383</sup>. Certes, la probabilité d'un événement et ses conséquences varieront, vraisemblablement, dans le temps et dans l'espace. En ce sens, la dimension temporelle (c.-à-d. le court et le long terme) et la dimension géographique<sup>384</sup> (c.-à-d. le lieu ou le milieu naturel et humain) sont des facteurs déterminants pour évaluer le risque et les conséquences possibles à court, à moyen et à long terme. Soulignons ici qu'un grand nombre de définitions incluses dans les documents consultés ne mentionnent pas toujours explicitement l'importance de la dimension temporelle, c.-à-d. de la notion de court, moyen et long terme, des impacts (ou des conséquences positives ou négatives) et des risques reliés à un événement ou à une activité. Néanmoins, November affirme en ces termes qu'il existe un point commun à tous les risques : « ... ils se produisent tous dans un espace géographique, et même plus précisément, dans un territoire au sens où dès que l'on parle de risque, il s'agit d'une problématique concernant également les êtres humains »<sup>385</sup>.

D'après Merkhofer, pour qu'un risque existe, trois conditions doivent être respectées. Premièrement, il doit y avoir forcément une source de risque, un danger quelconque (p. ex., danger de déversement d'un produit radioactif provenant d'une centrale nucléaire). Deuxièmement, il faut qu'un processus expose à ce danger des personnes, des animaux, des plantes, etc. (p. ex., vents dispersant la radioactivité). Troisièmement, l'exposition doit entraîner des effets défavorables ou dommageables (p. ex., augmentation des risques de cancer résultant d'une exposition considérable à la radioactivité)<sup>386</sup>. Par exemple, si l'on adapte ce raisonnement à un projet d'exploitation minière comme celui de Raglan, on peut dire que les Autochtones travaillant à la mine (source de risque) sont éloignés de leur famille pour une courte période (exposition) et qu'une telle situation peut

---

<sup>383</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 160

<sup>384</sup> Voir l'ouvrage de Valérie November sur ce sujet.

<sup>385</sup> November entend par cette notion les « moments » du risque, soit « avant » (ce qui permet d'identifier le risque), « pendant » (le risque; les signes avant-coureurs avant la catastrophe) et « après » (la catastrophe, la menace, la résorption). (Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 163.)

<sup>386</sup> Miley W. Merkhofer, *Decision Science and Social Risk Management, A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, 1987, p. 8.

avoir des effets défavorables sur leur famille, mener à une perturbation de la structure familiale, entraîner un stress familial, etc. (effets dommageables). Mais il ne faut pas oublier qu'une telle situation peut aussi représenter pour un Autochtone et sa famille un risque ou un compromis acceptables étant donné les avantages offerts par l'emploi (p. ex., un revenu salarial).

Précisons ici que le débat persiste toujours quant à la définition d'un risque acceptable et qu'il est toujours aussi complexe de définir ce que peut signifier un risque acceptable<sup>387</sup> ou tolérable, particulièrement pour les Autochtones, les compagnies minières, les gouvernements, etc. Dans ce cas, l'établissement d'un consensus entre les parties sur ce que signifie un risque acceptable ou tolérable est essentiel. À notre avis, un risque peut être jugé acceptable si l'ensemble des parties intéressées et touchées avait en main, depuis la mise en chantier du projet jusqu'à la fermeture de la mine, toute l'information nécessaire, les données disponibles et les scénarios possibles pour évaluer toute la gamme de risques (y compris les dommages ou les pertes et les coûts) qui pourraient résulter d'un événement, d'une activité ou d'une action quelconque et acceptait volontairement toutes les conséquences ou les effets (positifs et négatifs) à court, à moyen et à long terme.

Le fait qu'un danger existe ne garantit pas qu'il constituera un risque en soi. Par ailleurs, dans bien des cas, l'exposition à un danger important n'entraîne pas nécessairement des effets défavorables ou nuisibles si des mesures adéquates sont mises en place pour atténuer, contrôler ou éliminer ce danger durant la vie de la mine et après sa fermeture (p. ex., afin de réduire le stress sur la famille, des horaires de travail flexibles peuvent être offerts aux employés autochtones pour éviter qu'ils soient éloignés de leur milieu familial durant de trop longues périodes). Bien entendu, l'évaluation complète des risques peut s'avérer presque impossible, sinon fort complexe. Dans l'un ou l'autre cas, selon les mesures qui seront prises, le risque peut représenter à la fois une occasion de gains et une

---

<sup>387</sup> Comme le soutiennent Lind, Nathwani et Siddal : « There is no such thing as a generally acceptable level of risk for a group of people and a set of hazards ». (N.C. Lind, J.S. Nathwani, E. Siddal, *Managing Risk in the Public Interest*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1993, p. 58; Valérie November, 2002, p. 174.

occasion de pertes et de coûts (financiers et non financiers). Comme le soutien Halfacree, le critère de risque est sans aucun doute une question difficile à délimiter, une question qui tient à tous les aspects de la capacité et du désir de la société d'en assumer les coûts, par exemple, les coûts de la protection de l'environnement<sup>388</sup>.

Le risque est en quelque sorte une combinaison de connu, de possible et d'inconnu. Par ailleurs, même si le risque se fonde généralement sur une théorie et des données scientifiques, il est notamment subjectif parce qu'il émane généralement des perceptions, des croyances et des expériences passées ou courantes des individus sur un territoire concret. Il est donc impossible que le risque soit réduit dans une modélisation purement scientifique<sup>389</sup>. En quelque sorte, le concept du risque se trouve façonné par l'esprit humain et par nos cultures respectives. Ce sont ces jugements et ces valeurs qui détermineront quels facteurs seront considérés comme étant un risque et qui, par conséquent, seront mesurés. L'étude du risque consiste justement « à analyser les peurs, les signes inspirant la peur et les connotations négatives associés aux différents acteurs et espaces ... »<sup>390</sup>. Les principaux facteurs pouvant toucher la perception d'un individu sont variables. À ce sujet, Merkhofer<sup>391</sup> soutient que le risque « ... do not constitute independent objective facts but are modeled and defined in the process of social communication; risks are neither "right" or "wrong" nor "small" or "large" but depend in their qualifications upon consensus of those concerned (Conrad, 1981) ». Toujours selon lui, le public perçoit le risque selon l'évaluation qu'il en fera, tant sur le plan individuel que pour la société en général, et selon la sévérité et l'importance ou l'iniquité de ses effets suffisamment grands pour susciter une préoccupation<sup>392</sup>. Pour Halfacree, la notion

---

<sup>388</sup> S. Halfacree, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison (Eds), *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 54.

<sup>389</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 194.

<sup>390</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 177.

<sup>391</sup> Miley W. Merkhofer, *Decision Science and Social Risk Management, A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, 1987, p. 174.

<sup>392</sup> Miley W. Merkhofer, *Decision Science and Social Risk Management, A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, 1987, p. 6.

de risque peut être liée, par exemple, à notre niveau de compréhension du processus ayant mené à l'existence du risque; au fait que le risque nous semble être distribué équitablement ou non; au fait que le risque est acceptable ou non ; à notre capacité d'atténuer ou de contrôler notre exposition à ce risque<sup>393</sup>.

En somme, le risque doit être placé dans un vaste contexte social pour qu'il soit possible de comprendre quels risques et quel niveau de risque sont importants et acceptables pour les individus et pour la population, y compris les communautés autochtones. Par conséquent, les valeurs, les croyances et les préoccupations des communautés autochtones et des individus doivent être prises en compte lors des étapes de l'identification, de l'évaluation et de la gestion du risque. La somme de chacune de ces étapes correspond à ce qui est communément désigné comme étant le processus de gestion des risques ou de GIR. Toutefois, bien que la science puisse fournir les fondements nécessaires aux prévisions, elle ne procure pas de certitude absolue et, en règle générale, elle n'inclut pas toujours les valeurs, les croyances et les désirs des individus et des communautés<sup>394</sup>. Bien entendu, il est complexe de distinguer les risques réels des risques perçus. Il faudra tenir compte du fait que les risques perçus ne sont pas, le plus souvent, ceux qui sont désignés par les experts<sup>395</sup>. Mais gérer le risque, c'est aussi s'assurer que les décisions qui seront prises refléteront ces réalités et incorporeront à la fois les informations et les données quantitatives et qualitatives et les informations et les données scientifiques et empiriques. Cependant, les organisations et les institutions hésitent à inclure des informations et des valeurs subjectives dans leurs processus décisionnels car elles craignent que des fondements raisonnables permettent la contestation de leurs décisions. Elles préfèrent donc se doter de processus décisionnels

---

<sup>393</sup> S. Halfacree, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison (Eds), *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 54; J. McQuaid and J.-M. Le Guen, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison (Eds), *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 24.

<sup>394</sup> Centre canadien de gestion, *Gestion du risque*, 2001.

<sup>395</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 177 et 290.

basés sur des règlements, car ces processus semblent alors être objectifs<sup>396</sup>. Quant au contexte autochtone, nous croyons que les valeurs et les croyances des Autochtones font partie d'un vaste savoir et d'un système de connaissances traditionnelles (ou contemporaines) pouvant appuyer et améliorer une prise de décisions basée sur les connaissances scientifiques, notamment dans les régions éloignées et nordiques, là où ces connaissances sont défailiantes, désuètes ou, parfois, pratiquement inexistantes. En quelque sorte, les connaissances traditionnelles des Autochtones et les connaissances scientifiques peuvent ensemble permettre d'identifier et de mieux comprendre les risques et de trouver, pour les gérer, des solutions efficaces et acceptables pour toutes les parties intéressées et touchées (c.-à-d. identifier, évaluer et gérer les risques et mettre en place des mesures appropriées pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer dans la mesure du possible).

## 1.2 Qu'est-ce que la gestion des risques?

La gestion des risques n'est pas un phénomène récent pour les organisations privées et les institutions publiques. Elle a été appliquée dans de nombreux domaines (finances, assurances, sécurité des transports, santé et sécurité publiques, protection de l'environnement, catastrophes naturelles, etc.) et aussi dans le secteur minier et pétrolier pour traiter les risques financiers et environnementaux auxquels peuvent être exposées les compagnies d'exploitation des ressources naturelles, etc<sup>397</sup>. Dans le cadre de cette recherche, nous ne pourrions examiner les différences entre les nombreuses approches de gestion des risques décrites dans les documents que nous avons consultés. Nous nous limiterons à mentionner que ces approches conviennent à des contextes décisionnels

---

<sup>396</sup> Miley W. Merkhofer, *Decision Science and Social Risk Management, A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, 1987, p. 179.

<sup>397</sup> John H. Shortreed, *Overview of Risk Management Framework*, Network for Environmental Risk Assessment and Management (NERAM), University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 2001; Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002.

différents et qu'elles peuvent être appliquées de diverses façons et à en fournir quelques exemples<sup>398</sup> :

- la réglementation stratégique;
- les politiques publiques et les programmes;
- un projet ou un site en particulier et les activités;
- les produits;
- la gestion du changement;
- la gestion de crise et les situations d'urgence;
- la réaction aux événements catastrophiques, aux accidents ou aux événements soudains.

Comme pour le risque, les documents consultés définissent différemment la gestion des risques et la terminologie qui l'entoure<sup>399</sup>. Les définitions sont nombreuses et varient selon les besoins respectifs des organisations et des institutions. Il ne faut donc pas s'attendre à une définition unique et complète ni non plus à ce qu'il y ait un consensus sur les composantes formelles de la gestion des risques. Certains affirment que le processus décisionnel entourant la gestion des risques consiste en un processus complet (c.-à-d. identification, évaluation et gestion). Par contre, d'autres soutiennent que ce processus devrait exclure l'identification et l'évaluation des risques pour ne comprendre que la gestion des risques<sup>400</sup>. Nous ne présenterons pas les différences à ce niveau, mais nous utiliserons dans le présent chapitre l'expression « gestion des risques » dans le sens de

---

<sup>398</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison (Eds), *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 2; John H. Shortreed, *Overview of Risk Management Framework*, Network for Environmental Risk Assessment and Management (NERAM), University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 2001.

<sup>399</sup> Afin de combler en partie cette lacune, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) avalisera prochainement un guide générique (« Terminologie de la gestion du risque – Principes directeurs pour l'utilisation dans les normes ») qui devrait être disponible en 2003. L'objectif de ce guide est de fournir une terminologie de base pour la gestion des risques et de favoriser une compréhension commune parmi les institutions et les organisations des divers pays. (John H. Shortreed, L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, 2001) On peut s'attendre à ce que l'Association canadienne de normalisation (CSA) adopte la terminologie de base qui sera proposé par l'ISO, quant à la norme qu'elle a approuvée en 1997 pour la gestion des risques. (Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, A National Standard of Canada, 1997.)

<sup>400</sup> Treasury Board of Canada, *Integrated Risk Management Framework*, Discussion Draft, Ottawa, Ontario, 2000, p. 9.

processus complet. Afin de procurer au lecteur une vue d'ensemble de la variété des définitions existantes, nous lui en présentons deux.

« Méthode consistant à déterminer les risques et à les analyser afin de prendre des décisions pour atténuer les risques inacceptables ou pour accepter les risques positifs et leurs conséquences de manière à profiter des avantages espérés. Les mesures de gestion des risques comprennent en général : la détermination des risques; leur évaluation; les intérêts des parties intéressées; l'analyse des possibilités; la prise de décisions; la documentation et la communication; le suivi et l'adaptation. »<sup>401</sup>

« Risk management is the process of deciding what should be done about a hazard, the population exposed, or adverse effects, implementing the decision, and evaluating the results »<sup>402</sup>

En quelque sorte, l'objectif de la gestion des risques peut consister en une approche systématique de prise de décisions en situation d'incertitude face à un événement, une activité ou une action. Une telle approche permet d'identifier et d'évaluer les dangers possibles et les conséquences positives ou négatives de même que de mettre en place des mesures appropriées pour gérer les risques qui en découlent. Dans nos sociétés occidentales, la gestion du risque est fondée sur l'élimination de ce dernier, du moins dans la mesure du possible<sup>403</sup>. Le suivi et la mesure du progrès ainsi que la communication des résultats aux diverses parties sont aussi des étapes indissociables de la gestion des risques. La gestion des risques est donc dans son ensemble un processus permettant de faire face à l'incertitude en prévoyant les risques et en y remédiant. Elle

---

<sup>401</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, *Prise de risques responsables axés sur l'innovation et les résultats*, Ottawa (Ont.), 2000, p. 14.

<sup>402</sup> Linda-Jo Schierow, *The Role of Risk Analysis and Risk Management in Environmental Protection*, 2001, p. 3.

<sup>403</sup> Valérie November, *Les territoires du risque*, 2002, p. 20.

visé à accroître les avantages et à réduire les coûts incertains. Quelques auteurs affirment que la gestion des risques est un processus pour décider d'un équilibre désirable ou préféré entre les risques physiques, sociaux et économiques et les avantages qui y sont reliés<sup>404</sup>. Précisons ici que l'on ne gère pas le risque mais bel et bien l'activité ou l'événement qui en est la source<sup>405</sup>. La gestion des risques vise à réduire la probabilité et la gravité d'événements ou d'actions non désirés. Comme certains le soutiennent, la gestion du risque doit explicitement et constamment confronter l'incertitude<sup>406</sup>. Néanmoins, pour être efficaces, les mesures qui seront prises pour gérer le risque doivent reposer sur un équilibre entre les stratégies de traitement ou de contrôle des risques, leur efficacité et leurs coûts et, notamment, les besoins, les intérêts et les préoccupations des parties intéressées<sup>407</sup>. En d'autres mots, la gestion des risques est vue comme étant un « processus systématique, et non ponctuel, de prise de décisions et de solution de problèmes »<sup>408</sup>.

Depuis longtemps, les scientifiques, les organisations responsables des normes, les institutions gouvernementales et les organismes privés s'affairent à préciser les concepts touchant le risque, son évaluation et sa gestion. Mais ces concepts sont toujours en évolution et ils continuent d'être modelés selon les intérêts et les préoccupations de l'ensemble des parties intéressées et touchées. Par conséquent, la gestion des risques peut être considérée à la fois comme un outil parmi tant d'autres à la disposition des décideurs ou comme un processus de prise de décisions ou de solution de problèmes<sup>409</sup>. Toutefois, pour être efficace, le processus décisionnel doit être ouvert, imputable, inclusif et

---

<sup>404</sup> Christopher M. Furgal, *Addressing Decision Making Capacity in Northern Communities: An Integrative Approach*, 1996, p. 12.

<sup>405</sup> Centre canadien de gestion, *Gestion du risque*, 2001, p. 6.

<sup>406</sup> J.S. Nathwani, N.C. Lind, and M.D. Pandey, *Affordable Safety by Choice: The Life Quality Method*, 1987, p. 38.

<sup>407</sup> John H. Shorthreed, L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, 2001, p. 3.

<sup>408</sup> Centre canadien de gestion, *Gestion du risque*, 2001, p. 3.

<sup>409</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison, *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 4.

chercher à atteindre le consensus<sup>410</sup>. Certes, il n'y a pas de livres de recettes pour la gestion des risques car l'identification et la gestion des risques dépendent de la culture et des agents de changement propres à l'organisation privée ou à l'institution publique.

La gestion du risque comporte la notion de compromis. Par exemple, minimiser des risques environnementaux peut engendrer des risques économiques non voulus ou bien l'exploitation minière procure des avantages importants mais elle peut aussi engendrer des impacts socio-économiques et culturels (et environnementaux) considérables (p.ex., durant la vie de la mine et après sa fermeture). Dans une perspective économique, la gestion des risques peut être vue comme un processus d'échange ou d'équilibre dans lequel une grande variété de risques sont comparés et évalués selon des gains économiques et sociaux<sup>411</sup>.

Au cours des dernières années, plusieurs cadres de gestion des risques et plusieurs techniques ont été créés pour gérer les risques. Ces cadres couvrent une variété de domaines tels que la gestion des risques liés à la pollution aquatique, les probabilités de déversements chimiques, les effets des polluants sur l'environnement, et la santé et la sécurité du public<sup>412</sup>. Cependant, comparativement à la GIR, plusieurs intervenants ont reproché à l'approche traditionnelle actuelle de gestion des risques d'avoir adopté une démarche en silos, c'est-à-dire qui tient compte d'une seule composante (p. ex., l'impact environnemental d'un événement et ses effets sur la santé publique) plutôt que de plusieurs composantes et de leurs interactions (p. ex., l'impact environnemental,

---

<sup>410</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison, *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 6.

<sup>411</sup> Anne Whyte and Ian Burton, *Environmental Risk Assessment*, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, Toronto, Ontario, 1980, p. 10.

<sup>412</sup> Cindy Jardine a examiné les cadres de gestion du risque pour l'environnement, la santé humaine et la santé professionnelle qu'ont créés plus de 80 agences, organisations et gouvernements au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Selon Jardine, l'étape de la formulation du problème, la participation des parties intéressées, la communication, les composantes quantitatives de l'analyse des risques, l'évaluation, la prise de décisions éclairées et la flexibilité constituent les éléments clés des cadres de gestion du risque qu'elle a examinés. (Cindy Jardine, *Overview of Risk Management Frameworks for Environmental, Human Health and Occupational Health*, Environmental Health Science Program, Department of Public Health Sciences, University of Alberta, 2001.)

économique et social et ses effets sur la santé, la sécurité, la culture, les modes de vie, les économies traditionnelles, et le bien-être économique et social des Autochtones).

Il convient de rappeler que la science fait partie intégrante du processus décisionnel des organisations et des institutions politiques et sociales et que, par conséquent, elle ne peut être entièrement objective<sup>413</sup>. L'évaluation et la gestion des risques sont pour plusieurs analystes un outil scientifique objectif, mais elles soulèvent encore bien des débats parce qu'elles peuvent être influencées par des questions d'ordre éthique, social, économique, politique, juridique et institutionnel. Comme le soulignent certains auteurs, la gestion du risque ne peut être basée uniquement sur un raisonnement scientifique qui, dans le processus de décision, devrait traiter l'intégration des préférences sociales, dont la morale et l'éthique, comme faisant partie intégrante de nos sociétés démocratiques<sup>414</sup>. Cela pourrait se traduire par exemple par un processus décisionnel plus transparent où le public participe à un examen des priorités sociales et de la valeur qu'il accorde à la qualité de l'environnement et à sa qualité de vie. D'ailleurs, un tel changement d'approche devra tôt ou tard être instauré afin d'éviter les risques de conflits avec les populations ou les communautés qui seront les plus touchées par les décisions sur l'usage et la mise en valeur des terres et des ressources qui les entourent. En effet, comme le soulignait les participants à la première conférence canadienne sur le développement durable dans l'Arctique, « It is important not to be driven by the pace and urgency of science. In particular, there are scientists who come from southern regions into the North with agendas that are in many cases noble, but aren't really in accord with expectations and the lives of people living in communities and regions »<sup>415</sup>. Par ailleurs, nous sommes conscients que la science ne saurait répondre à toutes nos questions dans le domaine de la gestion des risques. Comme le soulignait une revue scientifique en parlant

---

<sup>413</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison, *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 2.

<sup>414</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison, *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 7.

<sup>415</sup> Lindsay Staples, *Theme 3 Overview: Decision-Making and Priority-Setting in the Circumpolar North*, dans : Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, 1998, p. 199.

de la science au service des questions environnementales et de santé, « It raises questions, it doesn't provide answers. If someone tries to sell you a clear unequivocal answer, it's probably wrong »<sup>416</sup>. Même si la force de la gestion des risques réside dans une certaine vigueur scientifique, on lui reproche d'accorder plus ou moins d'importance aux préoccupations de la population<sup>417</sup>. Étant donné les limites de la science quant à l'évaluation et à la gestion du risque de même que le contexte social, économique, politique et juridique dans lequel elle évolue, une nouvelle approche est requise et elle doit faire appel à une plus grande participation du public à chaque étape du processus de gestion des risques<sup>418</sup>. Cette approche « renouvelée », soit la GIR, doit reposer sur une compréhension scientifique et, notamment, sur l'inclusion des préférences et des priorités sociales, lesquelles doivent être traitées dans le processus décisionnel de gestion des risques<sup>419</sup>.

De ce fait, pour appuyer la gestion des risques socio-économiques et culturels (et environnementaux) découlant des projets d'exploitation minière dans les régions éloignées et nordiques du Canada, la science se doit de considérer deux éléments importants. D'une part, elle doit faire participer les communautés touchées au processus décisionnel de la gestion des risques sociaux, économiques, culturels, etc. D'autre part, elle doit intégrer non seulement les connaissances scientifiques mais aussi les connaissances traditionnelles des Autochtones et notamment tenir compte, entre autres, des valeurs, des besoins, des intérêts et des préoccupations des communautés autochtones qui seront touchées par le projet. Tel que l'avance Furgal au sujet des systèmes de connaissances des Autochtones en tant qu'instruments de soutien de la gestion des

---

<sup>416</sup> William Glenn, *Who Are you Going to Believe?*, dans : Canada's Occupational Health and Safety (OHS), *Who Are you Going to Believe?*, OHS Canada Magazine, Southam Publications Company, Toronto, Ontario, October/November 2000, p. 36.

<sup>417</sup> Stephen R. McColl, John Hicks, Lorraine Craig, and John Shortreed, *Environmental Health Risk Management: A Primer for Canadians*, Network for Environmental Risk Assessment and Management (NERAM), Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 2000, p. 1-2.

<sup>418</sup> Centre canadien de gestion, *Gestion du Risque*, 2001, p. 19.

<sup>419</sup> S. Gerrard and J. Petts, *Isolation or Integration? The relationship between risk assessment and management*, dans : R.E. Hester and R.M. Harrison, *Risk Assessment and Risk Management*, 1998, p. 7.

risques, « risk management is similar to traditional knowledge systems in that it is a system designed to collect information, organize and understand it and utilize it to make predictions on system »<sup>420</sup>.

Ainsi, la contribution des Autochtones et l'intégration de leur savoir traditionnel représentent non seulement une occasion d'enrichir le processus décisionnel de gestion des risques mais permettent aussi la prise de mesures mieux adaptées pour minimiser les risques qui peuvent toucher les Autochtones tout en maximisant les avantages pour eux. Il est intéressant de constater que certains ouvrages scientifiques (p. ex., ceux de *Furgal et al.*) portant sur les contaminants dans la chaîne alimentaire et la santé publique des Inuits du Nord du Québec favorisent un plus grand apport de savoir traditionnel autochtone dans l'approche de gestion des risques et des avantages et la formulation de stratégies à ce niveau<sup>421</sup>. Dans le passé, l'intégration de l'information quantitative aux processus décisionnels liés à la gestion des risques a souvent supplanté l'information qualitative, mais cette approche est en voie de changer avec l'arrivée de nouveaux cadres de GIR, par exemple, celui de la CSA (CAN/CSA-Q850-97 : *Gestion du risque : Lignes directrices à l'intention des décideurs*)<sup>422</sup> et le *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, que nous aborderons un peu plus loin<sup>423</sup>.

Nonobstant ces progrès, la participation accrue du public, en l'occurrence celle des Autochtones, et la prise en compte de ses valeurs, préoccupations et intérêts dans le processus décisionnel ne constituent pas le seul aspect qui mérite une attention soutenue et qui favorisera une meilleure gestion des risques. En effet, l'évaluation et la gestion des

---

<sup>420</sup> Christopher M. Furgal, *Addressing Decision Making Capacity in Northern Communities: An Integrative Approach*, 1996, p. 25.

<sup>421</sup> Christopher M. Furgal et al., *Inuit Perspectives on Environmental Contaminants, Report on Avativut/Ilusivut Risk Management Workshops in Nunavik and Labrador*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1995.

<sup>422</sup> Christopher M. Furgal, *Addressing Decision Making Capacity in Northern Communities: An Integrative Approach*, 1996, p. 25.

<sup>423</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, Ottawa (Ont.), 2000.

risques qui sont au centre du processus de gestion des risques posent problème à certaines organisations. Les organisations reconnaissent l'importance de l'évaluation et de la gestion du risque, mais une fois l'information acquise, bon nombre d'entre elles ne savent pas comment l'utiliser. Retracer et traiter tous les risques identifiés et transformer cette information en une action précise leur semblent une tâche impossible à réaliser<sup>424</sup>. Comme il est pratiquement impossible d'identifier tous les risques, l'approche à adopter consiste à prioriser les risques et à tenir compte, en premier lieu, de ceux qui sont les plus importants<sup>425</sup> sans toutefois délaissier ceux qui le sont moins. De l'avis de certains auteurs, l'un des défis les plus importants de la gestion des risques n'est pas l'identification des risques mais plutôt l'efficacité de leur évaluation et de leur mesure<sup>426</sup>.

En somme, la forme traditionnelle de la gestion des risques semble traduire difficilement les défis auxquels font face les organisations publiques et les institutions privées d'aujourd'hui et de demain. Cette approche qui a mis longtemps l'accent sur la possibilité de risque et la réduction des pertes financières, principalement au niveau des contrôles financiers et des assurances, se doit dorénavant d'adopter une vision plus large de la gestion des risques. Au même titre que pour les institutions publiques, l'environnement d'affaires des organisations privées s'étend constamment. Par conséquent, l'étendue des risques, les types de stratégies de gestion des risques qui seront mis en place de même que la nature et l'impact du risque à considérer doivent refléter entièrement l'environnement dans lequel ils évoluent<sup>427</sup>. Dans le contexte minier, cela pourrait signifier qu'une compagnie minière comme Raglan ne doit pas tenir compte uniquement des risques financiers liés aux impacts environnementaux de ses activités ou à la conformité à la réglementation environnementale, mais aussi des risques économiques, sociaux, culturels

---

<sup>424</sup> Brian Kinman, dans : Internal Auditor, *Risk: Global Perspectives on Risk, Control and Governance*, The Institute of Internal Auditor, Volume LVIII:III, Altamonte Springs, Florida, U.S.A., June 2001, p. 33.

<sup>425</sup> Jim Delaoch, dans : Internal Auditor, *Risk: Global Perspectives on Risk, Control and Governance*, June 2001, p. 34.

<sup>426</sup> Kimberley Birkbeck, *Realizing the Rewards in Risk, How Integrated Risk Management Can Benefit your Organization*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, June 1998.

<sup>427</sup> Miccolis, Hively and Merkley, *Entreprise Risk Management: Trends and Emerging Practices*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, (Non dated).

et politiques que ses activités font peser sur les communautés autochtones. Cela signifie également que le processus décisionnel de gestion des risques socio-économiques et culturels entourant le projet et l'ERA Raglan doit être basé non seulement sur des informations et des données scientifiques mais aussi sur le savoir traditionnel, les valeurs, les besoins, les intérêts et les préoccupations des Autochtones. Cette vision élargie de la gestion des risques se traduit par une approche renouvelée : la GIR.

### 1.3 Qu'est-ce que la gestion intégrée des risques (GIR)?

La GIR est un concept relativement nouveau qui a pris de l'expansion dans les années 1990<sup>428</sup>. Les diverses définitions de la GIR sont modelées sur les besoins et les intérêts de leurs utilisateurs. Elles peuvent donc être interprétées différemment par les organisations privées et les institutions publiques<sup>429</sup>. La GIR peut signifier :

« A proactive comprehensive, organization wide reponse to internal and external sources of risk. Integrated risk management goes beyond managing hazards and loss to cover all aspects of an organization, from strategy to operations, and all types of risk - operational, legal, reputation, and financial »<sup>430</sup>

« La gestion intégrée du risque est un processus systématique, proactif et continu pour comprendre, gérer et communiquer le risque du point de vue de l'ensemble de l'organisation. Il s'agit de prendre des décisions

---

<sup>428</sup> Lucy A. Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 1997, p. 5.

<sup>429</sup> H. Felix Kloman, dans : Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, Proceedings of the 2000 International Conference on Risk Management, Toronto, April 11 and 12, 2000, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 2000, p. 1.

<sup>430</sup> Définition du Conference Board du Canada citée dans : J.H. Shorthreed, L. Craig and S. Mcoll, *Benchmark Framework for Risk Management*, 2001, p. 3.

stratégiques qui contribuent à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation. »<sup>431</sup>

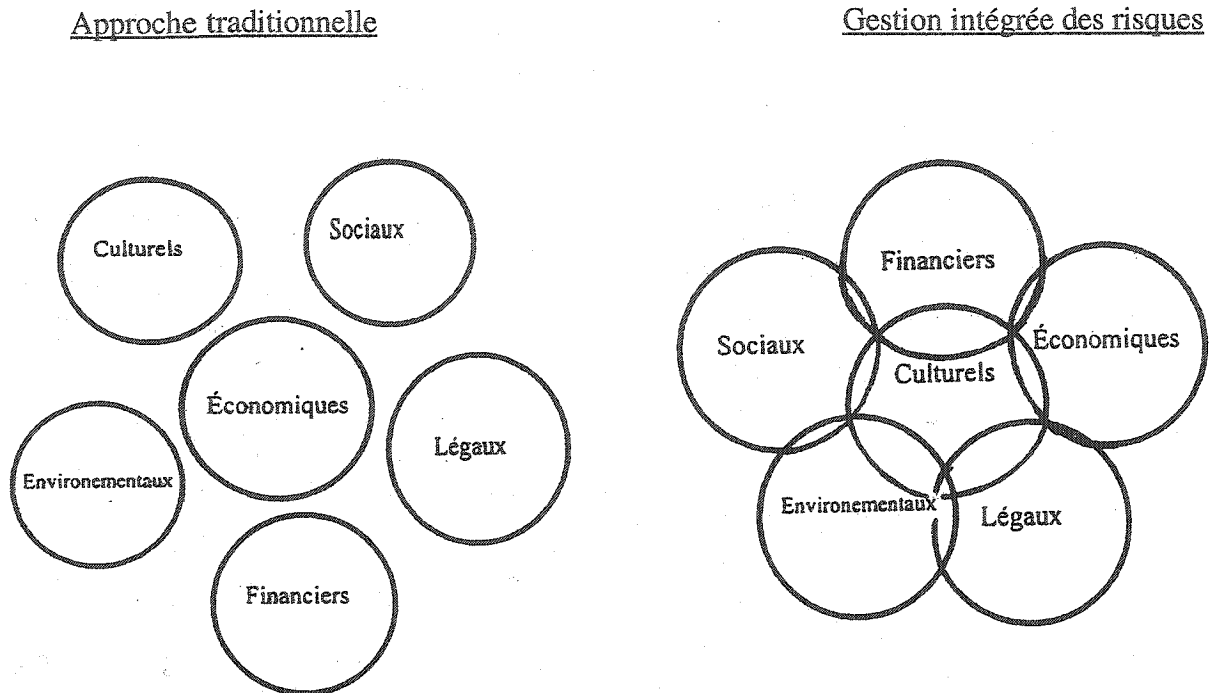
Nous dégageons de ces deux définitions que la GIR consiste en un processus décisionnel composé d'une série d'étapes ou de cycles interreliés ou interdépendants. Par exemple, ce processus décisionnel permet à une organisation de prendre des décisions éclairées et stratégiques à toutes les étapes de ses activités quant aux risques auxquels elle peut devoir faire face ainsi que d'établir des priorités à cet égard. Ce processus interactif vise à assurer que les objectifs organisationnels seront atteints tout en minimisant les risques négatifs (pertes et coûts) et en maximisant les avantages (gains) des risques. En quelque sorte, alors que l'approche traditionnelle de gestion des risques fractionne le sujet à l'étude en éléments multiples, la GIR vise l'interaction entre ce sujet et les autres éléments du système qui l'englobe, les effets cumulatifs d'une multitude de problèmes, la participation d'un plus grand nombre de parties intéressées et touchées de même que l'établissement de priorités. L'un des avantages les plus évidents de la GIR est la réduction ou l'élimination des risques<sup>432</sup>. Nous pourrions représenter la GIR sous forme graphique comme suit :

---

<sup>431</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, Ottawa (Ont.), 2000.

<sup>432</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, Ottawa (Ont.), 2001.

Figure 1. Comparaison entre l'approche traditionnelle et la gestion intégrée des risques



Les organisations privées et les institutions publiques reconnaissent de plus en plus la valeur de la GIR et l'importance d'adopter un processus de gestion intégrée ou holistique des risques qui leur permet d'identifier l'impact de l'ensemble des risques auxquels ils peuvent être exposés<sup>433</sup>. En effet, l'environnement dans lequel évolue une organisation privée, une entreprise ou une institution publique est de plus en plus complexe et peut comporter des risques importants pouvant avoir un impact positif ou un impact négatif sur son succès. L'organisation doit être en mesure d'identifier, d'évaluer et de prévoir l'ensemble des risques internes et externes avant qu'ils se transforment en crise. Du point de vue organisationnel, les risques internes peuvent réduire la capacité d'une organisation

---

<sup>433</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2000; Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 1; U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, Final Report, Volume 1 and 2, Washington DC, U.S.A., 1997, p. 7; Karen Thiessen, *Integrating Risk Management Through a Change Management Process, Ideas and Methods for Risk Practitioners*, The Conference Board of Canada Ottawa, Ontario, 2001, p. 1.

de remplir son mandat (p. ex., capacité insuffisante de l'organisation), tandis que les risques externes peuvent être les risques pour lesquels l'organisation détient un mandat de gestion (p. ex., protéger la santé humaine des risques environnementaux)<sup>434</sup>. Toutefois, de l'avis de certains auteurs, les institutions publiques et les organisations privées ont plutôt tendance à mettre l'accent sur la réduction d'un seul risque et sur les risques financiers plutôt que de considérer les risques de façon générale ou dans leur ensemble<sup>435</sup>. Dans le secteur minier, par exemple, les compagnies minières doivent faire face à des risques dans les domaines des finances, de la technologie, de l'environnement, et de la santé et de la sécurité. Dorénavant, elles devront composer avec d'autres risques, variables et multiples, comme l'incertitude liée à la propriété foncière et à l'accès aux terres et aux ressources; les politiques et la réglementation gouvernementales; les revendications territoriales des Autochtones; les décisions des tribunaux; les effets socio-économiques et culturels des projets et des ERA; le développement durable et l'édification de communautés autochtones durables; l'amélioration de la qualité de vie des communautés autochtones touchées par les projets d'exploitation minière. Sans aucun doute, si une compagnie minière ignore les préoccupations des communautés autochtones, elle s'exposera à des risques importants du point de vue politique, juridique et financier.

En quelque sorte, l'interrelation ou l'interdépendance entre l'environnement ou les composantes internes et externes constitue le fondement même de la GIR. Cette dernière ne met pas uniquement l'accent sur la minimisation ou l'atténuation des risques mais elle vise également à maximiser les occasions ou les avantages afin d'atteindre des résultats acceptables<sup>436</sup>. Elle fait appel à l'interdisciplinarité de l'organisation pour lui permettre de gérer tous les risques afin de minimiser l'incertitude ou les pertes et les coûts tout en maximisant les possibilités. Néanmoins, pour être efficace, la GIR doit permettre à

---

<sup>434</sup> John H. Shorthreed, L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, 2001; Jerry A. Miccolis, dans : Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, 2000, p. 21.

<sup>435</sup> Lucy Notthingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 1.

<sup>436</sup> Treasury Board of Canada, *Integrated Risk Management Framework*, 2000, p. 11.

l'organisation ou à l'institution d'élaborer sa propre définition du risque et de la gestion des risques, d'établir des points de référence et de fournir un langage commun pour assurer la réussite d'un cadre de GIR efficace<sup>437</sup>. Dans le contexte minier par exemple, cela pourrait signifier que le processus décisionnel entourant toutes les étapes d'un projet d'exploitation minière doit reposer sur un processus de GIR permettant d'identifier, d'évaluer et de gérer non seulement les risques (positifs et négatifs) environnementaux mais aussi les risques sociaux, économiques et culturels et de mettre en place des mesures appropriées pour maximiser les avantages et minimiser ou éliminer les impacts pour les communautés autochtones, durant la vie de la mine et après sa fermeture. L'approche ou le cadre devrait être créé et accepté par l'ensemble des parties intéressées et touchées (compagnie minière, communautés autochtones, gouvernements, etc.) et reposer sur une terminologie ou un langage commun approuvé par tous. D'après certains auteurs, il faudrait au moins trois ans pour assurer une pleine intégration de la GIR dans une organisation<sup>438</sup>.

En somme, la GIR peut être considérée comme un outil stratégique de prise de décisions permettant à une entreprise ou à une organisation de minimiser les risques ou les obstacles tout en maximisant les avantages. Elle permet de gérer le degré d'incertitude entourant les décisions d'une organisation ou d'une institution et met l'accent sur la nécessité de prévenir le risque d'impact plutôt que de réagir à l'impact. La GIR permet d'établir un climat propice à la résolution des problèmes, à la communication et à la prise de risques qui sont essentiels pour la croissance économique de l'organisation<sup>439</sup>. Tel que le souligne Nottingham, le concept de GIR mène à une vision élargie du risque et ne signifie plus uniquement « dangers », « défis environnementaux », « circonstances

---

<sup>437</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management Process*, 1997, p. 7; Rick Funston, dans : *Internal Auditor, Risk: Global Perspectives on Risk, Control and Governance*, June 2001, p. 35.

<sup>438</sup> Karen Thiessen, *Integrating Risk Management Through a Change Management Process, Ideas and Methods for Risk Practitioners*, 2001, p. 2.

<sup>439</sup> Karen Thiessen, *Integrating Risk Management Through a Change Management Process, Ideas and Methods for Risk Practitioners*, 2001, p. i.

incontrôlables » ou « menaces financières ». Les risques auxquels doivent faire face les organisations et les institutions sont maintenant décrits comme des événements ou des activités pouvant les toucher ou limiter leurs chances d'atteindre les buts fixés<sup>440</sup>.

Comparativement à l'approche traditionnelle de gestion des risques, la GIR favorise une approche globale qui tient compte d'une plus grande variété de facteurs et de risques internes et externes. De plus, elle favorise l'interdépendance de l'ensemble de ces composantes, lesquelles peuvent influencer fortement les activités des organisations privées ou des institutions publiques. En quelque sorte, le concept renouvelé de la gestion des risques requiert une réponse holistique et élargie de l'organisation ou de l'institution, formant ainsi la base de la notion de GIR. Par exemple, dans le contexte d'un projet minier, la GIR doit considérer les aspects environnementaux, sociaux, économiques, culturels et même spirituels, lors du processus décisionnel. Le concept de GIR a ceci de novateur qu'il vise autant les buts et les activités de l'organisation que les relations avec les parties intéressées et touchées. De l'avis de certains auteurs, le concept et le processus de gestion des risques de manière holistique est beaucoup plus qu'un simple « buzzword » et une théorie académique – il fera partie intégrante du processus de gestion des organisations du 21<sup>e</sup> siècle<sup>441</sup>. Selon Miccolis, « The ability of an organization to manage risks holistically will lead to better strategic decisions which, in turn, will drive stakeholders value »<sup>442</sup>. Par exemple, dans le secteur minier, cela pourrait signifier que le processus décisionnel entourant un projet d'exploitation minière (et ses activités) et une ERA (sa négociation et sa mise en oeuvre) est enrichi d'un cadre formel pour la GIR afin de maximiser les avantages et de minimiser les risques pour les communautés autochtones touchées, principalement les risques socio-économiques et culturels. Cela exige que les communautés autochtones soient directement interpellées et participent activement au processus dans son ensemble et aux étapes entourant la GIR.

---

<sup>440</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 1.

<sup>441</sup> Miccolis, Hively and Merkley, *Enterprise Risk Management: Trends and Emerging Practices*, (non daté).

<sup>442</sup> Jerry A. Miccolis, dans : Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrating Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, 2000, p. 22.

Toutefois, il est important de préciser que la GIR ne vise pas à remplacer les mécanismes de gestion stratégiques des institutions et des organisations ou les mesures législatives ou réglementaires en place, mais plutôt à les appuyer. En fait, la GIR doit faire partie intégrante de la stratégie globale de l'organisation<sup>443</sup> ou de l'institution et être intégrée à ses politiques, règlements, pratiques et activités. Dans le but de guider ou de faciliter la prise des décisions, les institutions et les organisations ont fait appel à des cadres décisionnels pour la GIR.

### Cadre décisionnel

Dans le domaine de la gestion des risques (ou de la GIR), une grande variété de cadres décisionnels ont été créés et mise en place par diverses organisations privées et institutions publiques, tant sur la scène internationale que canadienne. Ces cadres décisionnels varient en termes de forme et de contenu et, bien entendu, répondent aux situations particulières auxquelles ils sont destinés<sup>444</sup>. Le cadre décisionnel varie selon qu'il s'agit, par exemple, d'une entreprise de fourniture de biens et de services, d'une institution gouvernementale, d'une compagnie d'exploitation de ressources naturelles ou d'un projet en particulier<sup>445</sup>. Plusieurs modèles créés jusqu'à présent par les organisations ou les institutions regroupent les risques en fonction du degré de contrôle qu'ils exercent sur les risques identifiés, de la source (p. ex., financier, juridique) ou de l'environnement global dans lequel ils se manifestent (p. ex., les systèmes politiques, sociaux et économiques)<sup>446</sup>. Par conséquent, il ne faudrait pas s'imaginer qu'il existe un modèle unique pouvant répondre aux besoins particuliers des organisations et des institutions. En

---

<sup>443</sup> Treasury Board Secretariat, *Integrated Risk Management Framework*, 2000, p. 11.

<sup>444</sup> Cindy Jardine, *Overview of Risk Management Frameworks for Environmental, Human Health and Occupational Health*, Environmental Health Science Program, 2001.

<sup>445</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001; Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques*, 2000; U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, 1997; Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997.

<sup>446</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 9.

effet, tel que soutient Nottingham, du Conference Board du Canada (CBC), « there is no single, comprehensive approach to integrated risk management, that is, no “cookie-cutter” model »<sup>447</sup>. De plus, nous réitérons ici qu’il n’y a pas non plus d’approche ou de cadre en place qui puisse servir de point de référence pour gérer les risques socio-économiques et culturels découlant des projets d’exploitation minière et de la mise en oeuvre des ERA et leurs effets sur les communautés autochtones.

Au Canada, certaines organisations privées et institutions publiques (c.-à-d. des agences gouvernementales) responsables de la gestion des risques liés à leurs activités, à l’environnement, à la santé et à la sécurité publique, aux politiques publiques, aux programmes gouvernementaux, etc. ont mis en place divers cadres décisionnels pour répondre à leurs besoins respectifs. Les cadres<sup>448</sup> qui retiennent le plus l’attention de ces organisations et institutions sont les suivants :

- *Gestion du risque : Lignes directrices à l’intention des décideurs*, L’Association canadienne de normalisation (CAN/CSA-Q850-97), CSA, 1997<sup>449</sup>;
- Cadre conceptuel pour la gestion intégrée des risques du Conference Board du Canada, 1997<sup>450</sup>;
- *Cadre de gestion intégrée du risque*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), 2000<sup>451</sup>;

---

<sup>447</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 6.

<sup>448</sup> Quoique les termes pour désigner ces cadres peuvent varier d’une organisation ou d’une institution à l’autre, nous utiliserons aussi les expressions « cadre décisionnel » ou « cadre de gestion des risques » pour les désigner dans le présent texte.

<sup>449</sup> Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997.

<sup>450</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997.

<sup>451</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2000.

- *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé, SC, 2000*<sup>452</sup>.

Une analyse exhaustive et comparative de ces cadres dépasserait largement la portée de la présente étude. Nous nous sommes donc limités à dégager plusieurs éléments qui les distinguent (p. ex., description du contexte, identification et évaluation des risques). Ces cadres ont ceci de commun qu'ils sont composés d'un cadre décisionnel pour la GIR qui comprend différentes étapes généralement reliées entre elles et interdépendantes. Certains illustrent le cadre décisionnel comme une approche linéaire (CSA; CBC), alors que d'autres le perçoivent comme une approche circulaire (SCT; SC). Même si le cadre est illustré de façon circulaire, il suit un cheminement linéaire. SC décrit son cadre décisionnel, par exemple, comme un instrument de contrôle de la qualité qui officialise la prise de décision et qui, notamment, traduit les principes et les valeurs organisationnelles liés à la prise de décision<sup>453</sup>. Le SCT le définit quant à lui comme un mécanisme pour élaborer une approche de gestion des risques stratégiques qui permettra de renforcer les pratiques de gestion, le processus décisionnel et l'établissement des priorités dans les domaines multiples de la politique gouvernementale<sup>454</sup>. Le tableau qui suit décrit brièvement les étapes qui composent respectivement ces cadres décisionnels.

---

<sup>452</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

<sup>453</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

<sup>454</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2000.

Figure 2. Principales étapes des cadres décisionnels

<u>CSA / Q850</u>	<u>CBC</u>	<u>SCT</u>	<u>SC</u>
1) Lancement	1) Situer une organisation dans le contexte des risques auxquels elle est exposée	1) Cerner les questions situant le contexte	1) Identifier la question et son contexte
2) Analyse préliminaire	2) Aider une organisation à identifier et à localiser les risques pour ses affaires ainsi que leurs rapports avec l'organisation et leur impact sur elle	2) Évaluer les principaux domaines à risques	2) Évaluer les risques et les avantages
3) Estimation des risques	3) Aider à clarifier l'interdépendance des risques et à distinguer les causes des effets	3) Mesurer (probabilité, effets)	3) Identifier et analyser les options
4) Évaluation des risques	4) Suggérer les mesures de contrôle organisationnelles qui s'imposent et l'affectation des ressources qui permettra de gérer les risques	4) Hiérarchiser les risques	4) Choisir une stratégie
5) Maîtrise des risques		5) Énoncer les résultats attendus	5) Mettre en oeuvre la stratégie
6) Mesures/contrôle		6) Élaborer les options	6) Surveiller et évaluer les résultats
		7) Arrêter une stratégie	
		8) Mettre en oeuvre la stratégie	
		9) Surveiller, évaluer et rajuster	

Exception faite de la norme Q850, qui est plutôt dotée d'un cadre de décision générique, les cadres décisionnels ont été créés et adaptés en fonction de leurs besoins respectifs. Bien que les diverses étapes des cadres décisionnels qui composent ces cadres de GIR tendent de plus en plus à être uniformisées, nous notons que les cadres proposés par les

institutions publiques se distinguent par leurs similitudes beaucoup plus grandes. Sans décrire en détail chacun de ces cadres, nous pouvons affirmer que le cadre décisionnel de la CSA n'est pas étranger aux cadres adoptés par les institutions publiques (p. ex., SCT, SC) et les organisations privées (p. ex., CBC) – il sert souvent de fondement. Il convient d'ailleurs de souligner que les normes mises en place par la CSA, telles que la norme Q850, sont couramment adoptées par les gouvernements et les industries, tant au Canada qu'aux États-Unis<sup>455</sup>. Fait à noter, à moins d'être stipulée dans une loi, un règlement ou une politique, l'application de la norme Q850 par les institutions publiques ou les organisations privées est une mesure volontaire qui doit être considérée comme étant l'un des outils disponibles pour la prise des décisions. Sans trop nous éloigner du sujet, précisons que le Conseil canadien des normes (CCN) coordonne les travaux de normalisation et d'évaluation de la conformité au Canada et approuve les normes nationales du Canada telles que la norme CSA/Q850. Il est intéressant de souligner ici que le CCN stipule qu'il a également pour mission de « contribuer au développement durable, d'améliorer la santé, la sécurité et le bien-être du public et de protéger les consommateurs » et notamment de s'assurer que ces objectifs font partie intégrante du processus d'élaboration des normes canadiennes<sup>456</sup>. D'ailleurs, plusieurs croient que la mise en place de tels cadres décisionnels permettra de gérer les risques plus efficacement et d'assurer des progrès vers le développement durable<sup>457</sup>.

Comme nous l'avons mentionné préalablement, la norme Q850 établit un processus décisionnel et présente une approche méthodologique et scientifique pour identifier, évaluer, gérer et communiquer les risques<sup>458</sup>. En vue de favoriser la prise de décisions

---

<sup>455</sup> James W. Wright, *Risk Management*, Associates Chairman, Canadian Standards Association, Risk Management Technical Committee, 1996.

<sup>456</sup> Conseil canadien des normes, *La Stratégie canadienne de normalisation - Rapport d'étape*, Consensus, Revue canadienne de normalisation, volume 28, numéro spécial 2002, Ottawa (Ont.), 2002, p. 11.

<sup>457</sup> U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, 1997, p. iii.

<sup>458</sup> Christopher M. Furgal, *Addressing Decision Making Capacity in Northern Communities: An Integrative Approach*, 1996, p. 12.

éclairées, le cadre décisionnel établi par la norme Q850 a ceci de particulier qu'il assure que la perception et les intérêts des parties intéressées et touchées font partie intégrante du processus décisionnel. Quant au cadre adopté par le CBC, il est façonné selon la vision de l'organisation ou de l'entreprise, les buts et la tolérance aux risques des actionnaires, la gestion et les autres parties intéressées et touchées. Il est considéré comme un outil pouvant aider à limiter les obstacles auxquels peut se buter l'organisation et tient compte de tous les objectifs de l'organisation, des activités et des relations avec les parties intéressées<sup>459</sup>.

Nous constatons que les cadres décisionnels adoptés par le SCT et par SC pour les politiques et les programmes publics affichent, à quelques différences près, beaucoup plus de similitudes et sont présentés comme une approche circulaire favorisant une rétroaction constante. Chacun de ces cadres décisionnels comporte un point de décision avant de passer à l'autre étape et accorde une grande place à la collaboration et à la participation des parties intéressées et touchées par une activité, un événement ou une action. Soulignons que ces deux cadres s'apparentent d'ailleurs à celui qui est proposé dans le « U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management - Framework for Environmental Health Risk Management »<sup>460</sup>.

En somme, nonobstant les différences possibles ou les similitudes, les modèles de cadres décisionnels présentés précédemment sont généralement conçus pour aider les décideurs des institutions publiques et des organisations privées et, dans la mesure du possible, le public à prendre les bonnes décisions en matière de gestion des risques. Ils sont souvent conçus pour une grande variété de situations et peuvent être adaptés selon l'échelle de la question ou du problème à examiner. Le processus décisionnel tient compte autant de l'information qualitative que de l'information quantitative provenant des diverses sources

---

<sup>459</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 6.

<sup>460</sup> U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, 1997.

disponibles. Précisons que la plupart des cadres décisionnels présentés ci-dessus peuvent, dans une certaine mesure, être adaptés et appliqués aux activités tant des institutions publiques que des organisations privées, et ce, à l'échelle locale, régionale ou nationale.

En quelque sorte, nous pourrions affirmer que ce qui caractérise le processus décisionnel des cadres décisionnels est sans aucun doute la capacité d'assurer que les décisions qui seront prises par les parties intéressées et touchées (ou les autres parties concernées) seront bénéfiques pour la société ou l'intérêt public, c'est-à-dire que les gains réalisés excéderont les pertes et les coûts. Bien que le concept d'intérêt public soit un concept complexe, le rôle des gouvernements et, dans certains cas, d'autres parties intéressées (p. ex., la compagnie minière) est de protéger le public et les individus des dangers et, par conséquent, des risques qui pourraient nuire à leur santé, leur sécurité ou leur bien-être social, économique, culturel, etc. L'évaluation de l'intérêt public se mesure généralement au moyen d'un ou de plusieurs indicateurs sociaux tels que l'espérance de vie ou la qualité de vie<sup>461</sup>. Ainsi, les impacts environnementaux sont mesurés en termes d'impacts sur la santé humaine et le bien-être<sup>462</sup>. Il va sans dire que la gestion de la santé et de la sécurité dans le contexte public est sans aucun doute l'une des plus importantes obligations des gouvernements. Dans le contexte des communautés autochtones, cela pourrait signifier, par exemple, que les gouvernements doivent s'assurer que la santé et la sécurité des Autochtones ne sont pas menacées par les polluants de sources endogènes ou exogènes qui pourraient contaminer la nourriture sauvage (c.-à-d. caribou, saumon, etc.), principale composante du régime alimentaire des Autochtones. Comme les projets miniers doivent généralement être exécutés dans l'intérêt du public (c.-à-d. création d'emplois; richesse collective; bien-être social, économique, culturel, etc.), il est du ressort des gouvernements et surtout des compagnies minières de protéger les populations et les communautés qui sont les plus vulnérables ou les plus exposées aux impacts de ces projets sur l'environnement et le milieu social, économique et culturel.

---

<sup>461</sup> N.C. Lind, J.S. Nathwani, E. Siddall, *Managing Risk in the Public Interest*, 1993, p. 19.

<sup>462</sup> N.C. Lind, J.S. Nathwani, E. Siddall, *Managing Risk in the Public Interest*, 1993, p. 53.

Pour orienter leurs décisions en matière de risques multiples, les organisations et les institutions adoptent généralement une série de principes directeurs qu'elles façonnent selon leurs besoins et leurs intérêts respectifs et qu'elles intègrent à leurs cadres décisionnels de GIR.

### Adoption de principes fondamentaux pour orienter la gestion des risques

Afin d'orienter la prise des décisions en matière de gestion des risques, les cadres décisionnels analysés, principalement celui de SC, comprennent dans certains cas des principes fondamentaux reflétant les valeurs, les besoins, les préoccupations et les intérêts respectifs des organisations ou des institutions. Ces dernières adoptent de tels principes pour orienter, par exemple, la mise en oeuvre du cadre décisionnel; le processus décisionnel; la participation des parties intéressées et touchées; l'encadrement de la consultation avec le public; la mise en place de mesures pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques. Bien qu'il n'y ait pas de principes formellement acceptés par tous<sup>463</sup>, ces principes serviront à orienter leurs activités et leurs processus décisionnels quant à l'évaluation, à la gestion et à la communication des risques. Tel que le dit Jardine, « Guiding principles will provide an ethical basis for good decision-making »<sup>464</sup>. Parmi les exemples qui retiennent notre attention, notons les principes adoptés par SC pour son cadre décisionnel de gestion des risques pour la santé<sup>465</sup>. Ces principes se définissent comme suit :

- d'abord et avant tout, maintenir et améliorer la santé;
- faire participer les parties intéressées et touchées;
- communiquer efficacement;
- utiliser une perspective étendue;

---

<sup>463</sup> U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, 1997, p. ii.

<sup>464</sup> Cindy Jardine, *Overview of Risk management Frameworks for Environmental, Human Health and Occupational Health*, 2001.

<sup>465</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

- avoir recours à une approche concertée et intégrée;
- mettre à profit efficacement les bons avis scientifiques;
- utiliser une approche « de précaution »;
- adapter le processus à la question et à son contexte;
- définir clairement les rôles et les obligations;
- s'efforcer de rendre le processus transparent.

Ces principes constituent en quelque sorte les fondements ou les règles d'éthique de l'évaluation et de la gestion des risques. Par exemple, selon l'approche adoptée par SC, les principes reliés à l'évaluation des risques peuvent s'appliquer à une multitude d'aspects, comme l'utilisation d'informations raisonnablement fiables provenant des sciences physiques, naturelles, économiques et sociales afin d'évaluer les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement; l'utilisation d'informations qualitatives et quantitatives dans le processus décisionnel; l'inclusion dans l'évaluation des risques de tous les dangers pour la santé humaine et l'environnement; l'obligation de soumettre l'évaluation des risques à une revue par des pairs pour assurer le respect des normes. Quant aux principes soutenant la gestion des risques, ils peuvent comprendre les aspects suivants : analyser la distribution des risques, des avantages et des coûts liés à la sélection ou à la mise en oeuvre de stratégies de gestion des risques; s'assurer que les approches pour atténuer ou contrôler les risques prennent en compte les considérations sociales et économiques, telles que l'équité, la qualité de vie, les préférences individuelles, et l'amplitude et la distribution des avantages et des coûts; établir des critères et des méthodes pour évaluer l'efficacité des décisions reliées à la gestion des risques. Pour ce qui est des principes de la communication des risques, ils peuvent inclure les éléments suivants : favoriser une communication ouverte et un échange transparent d'information parmi l'ensemble des parties intéressées et notamment le public; assurer que les décisions portant sur l'évaluation et la gestion des risques sont objectives et communiquées avec précision aux parties intéressées et touchées; assurer que les informations transmises sont compréhensibles pour le public et qu'elles permettent à celui-ci de participer à la gestion

des risques. En quelque sorte, il est espéré que l'adoption de tels principes facilite une meilleure compréhension de la part de l'ensemble des parties intéressées et touchées et favorise la mise en place d'un processus décisionnel qui soit transparent pour le public et les parties touchées.

Certes, la GIR ne saurait être mise en oeuvre sans le recours à des outils et à des méthodes pour évaluer les risques. Les organisations privées et les institutions publiques font appel à divers outils et méthodes pour évaluer et gérer les risques et leur degré d'acceptation<sup>466</sup>. Généralement, ces organisations et ces institutions identifient leur exposition au risque selon le type de risque, le degré de contrôle qu'elles peuvent exercer sur le risque ou le classement du risque selon sa source. Notons que de l'avis de certains auteurs, la mesure du risque ne peut se faire sans examiner tous les scénarios de risques potentiels avant d'élaborer un plan de gestion intégrée du risque<sup>467</sup>. Une grande variété de méthodes et de techniques sont utilisées pour mesurer ou gérer les risques. Nous ne pouvons les décrire dans le cadre de cette étude. Nous nous contenterons de mentionner celles qui sont les plus connues ou utilisées<sup>468</sup> : valeur exposée au risque (p. ex., Monte Carlo); carte du risque; analyse de l'arbre de défaillances; consultation d'experts et discussion de gestion; analyse coûts-efficacité; analyse des avantages et des risques; analyse des avantages et des coûts; analyse des répercussions socio-économiques<sup>469</sup>; approche préventive ou principe de précaution<sup>470</sup>. En quelque sorte, de l'avis de certains

---

<sup>466</sup> Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 13; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2000.

<sup>467</sup> H. Felix Kloman dans : Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk management - Innovative Approaches and Solutions*, 2000, p. 2.

<sup>468</sup> Pour obtenir plus d'informations sur ces outils et méthodes, veuillez consulter les divers ouvrages cités dans cette section.

<sup>469</sup> Kimberley Birkbeck, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, 1999, p. 4; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001, p. 33.

<sup>470</sup> Pour plus d'informations sur les outils et méthodes, voir les auteurs suivants : Kimberley Birkbeck, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, 1999, p. 4; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001; N.C. Lind, J.S. Nathwani, E. Siddall, *Managing Risk in the Public Interest*, 1993; Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000; Lucy Nottingham, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, 1997, p. 13; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2000.

auteurs, l'un des défis majeurs de l'application de la GIR est sans aucun doute l'évaluation et la mesure du risque<sup>471</sup>.

Certes, les méthodes et les outils utilisés pour évaluer et gérer les risques peuvent comporter des forces et des faiblesses ou des lacunes. Par conséquent, dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, les gestionnaires des risques, en l'occurrence le Comité Raglan chargé de la mise en oeuvre de l'entente, devront déterminer quels outils et méthodologies conviendront le mieux ou pourront être adaptés à leur contexte ou à leur problème précis.

### Communication des risques et consultation

La communication des risques et la consultation des parties intéressées et touchées, notamment le grand public, jouent un rôle fondamental et central dans le processus de GIR et dans le processus décisionnel<sup>472</sup>. Par exemple, le cadre décisionnel de la CSA (CSA-Q850) décrit la communication des risques et la consultation comme étant « Any two-way communication between stakeholders about the existence, nature, form, severity, or acceptability of risks »<sup>473</sup>.

Nous pouvons déduire de cette définition que la communication des risques ne doit pas être uniquement un exercice de relation publique ou bien une démarche se limitant à fournir de l'information. La communication doit faire place dorénavant à un dialogue continu parmi l'ensemble des parties intéressées et touchées par un événement, une activité ou une action et inclure leur opinion et leur participation dans le processus

---

<sup>471</sup> Kimberly Birkbeck, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, 1999.

<sup>472</sup> Stephen R. McColl, *Environmental Health Risk Management*, 2000, p. 9-1; Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 13; John H. Shorthreed, L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, 2001, p. 23; Douglas Powell and William Leiss, *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication*, McGill-Queen's University Press, 1997, p. 33.

<sup>473</sup> Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997, p. 3.

décisionnel <sup>474</sup>. Tel que le soutiennent certains auteurs, « Communicating risks is a never-ending process between key players - the organization and its stakeholders »<sup>475</sup>. La communication et la consultation avec les parties visent aussi à instaurer un climat de confiance entre elles. Certes, si cette confiance est bien établie dès le départ, il y a de fortes chances que les décisions seront mieux acceptées par les parties et le public en général<sup>476</sup>. D'ailleurs, une telle démarche est essentielle pour appuyer l'ensemble des décisions prises en matière de gestion des risques<sup>477</sup>. La communication des risques et la consultation avec les parties doivent bénéficier de la même importance à toutes les étapes du processus de gestion des risques, c'est-à-dire aux étapes de l'identification, de l'évaluation et de la gestion des risques<sup>478</sup>.

Nous ne saurions passer sous silence le fait que la participation active du public aux processus décisionnels ou à l'établissement des politiques portant sur les questions reliées à la GIR retient de plus en plus l'intérêt des organisations privées et des institutions publiques. La plupart des parties reconnaissent l'importance des préoccupations du public dans l'évaluation et la communication du risque. Toutefois, pour certaines parties intéressées, la reconnaissance du risque et sa communication au public soulèvent la controverse et constituent un risque en soi, et pour certains, un obstacle à la prise des décisions. Il n'est pas rare de constater que définir les risques ayant un impact direct sur les individus inquiète et soulève bien de la controverse, notamment lorsqu'il s'agit de risques liés à la santé, à la sécurité et à l'environnement. Certes, les opinions, les attitudes

---

<sup>474</sup> Karen Thiessen, *Ambassadors of Goodwill - Key Insights of Some Well-Known Case Studies in Risk and Crisis Communication*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 2000, p. 3; Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, 2000, p. 1; Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, pp. 6 and 7; Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997, p. 39.

<sup>475</sup> Karen Thiessen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, 2000, p. 1.

<sup>476</sup> Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997, p. 21.

<sup>477</sup> Cindy Jardine, *Overview of Risk Management Frameworks For Environmental, Human Health and Occupational Health*, 2001.

<sup>478</sup> Douglas Powell and William Leiss, *Mad Cows and Mother's Milk: The Peril of Poor Risk Communication*, 1997, p. 225; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001, p. 35.

et les perceptions du public face au risque peuvent différer de celles des experts et des décideurs. Le public peut avoir une interprétation différente du risque, étant influencé à la fois par les facteurs sociaux, culturels, psychologiques et institutionnels<sup>479</sup>. Cependant, il peut s'avérer complexe et ardu pour les institutions, les organisations et les compagnies de mesurer des risques tels que la perception du public<sup>480</sup>.

Une communication des risques inefficace peut mener à un conflit, avoir des répercussions sur l'ensemble des parties intéressées et touchées et se solder par des pertes (p. ex., mauvaise réputation) et des coûts (p. ex., arrêt de l'exploitation minière) pour tous. Elle peut aussi détériorer la perception qu'ont les parties touchées d'un danger ou d'un risque<sup>481</sup>. En outre, en plus de miner la crédibilité ou l'image de l'organisation ou de l'institution, l'absence de communication des risques ou son inefficacité peut être dommageable pour les activités de l'organisation ou de l'institution et entraîner le rejet des décisions qu'elle prendra dans l'intérêt des parties touchées. Par exemple, dans le cadre d'un projet minier comme Raglan ou de la mise en oeuvre de son ERA, l'absence de communication des risques aux communautés autochtones touchées ou l'inefficacité de cette communication pourraient diminuer la crédibilité du projet et de l'entente ainsi que la confiance envers la compagnie minière (c.-à-d. la SMRQ) et les gouvernements. Une telle situation pourrait dégénérer en conflit – en pareils cas, les conflits sont souvent coûteux et évitables – ou bien mobiliser l'opinion publique contre le projet ou l'ERA. Par contre, une communication efficace et une consultation continue et ouverte entre les parties favoriseront la confiance mutuelle, réduiront les perceptions fautives, accroîtront la compréhension des risques, permettront une plus grande acceptation des buts visés et augmenteront le sentiment d'appartenance au processus décisionnel chez les parties intéressées et touchées. Comme le souligne le cadre de gestion du risque CSA-Q850 de la CSA, « Research in the area of stakeholder perception (Slovic, Gregory, and others) has

---

<sup>479</sup> Centre canadien de gestion, *Gestion du risque*, 2001, p. 11.

<sup>480</sup> Kimberly Birkbeck, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, 1999.

<sup>481</sup> Margaret A. Wheatley, *Social and Cultural Impacts of Mercury Pollution on Aboriginal Peoples in Canada*, p. 86.

shown that 'trust' is a key determinant of stakeholders's acceptance of risk »<sup>482</sup>. Par conséquent, si les parties intéressées et touchées ont confiance envers ceux qui analysent et gèrent les risques, elles seront plus enclines à accepter des risques beaucoup plus grands. En quelque sorte, pour favoriser une consultation efficace et réduire les risques de confusion, les organisations et les institutions mettent en place des lignes directrices, des plans et des programmes de communication des risques afin de gérer les préoccupations du public et des parties intéressées<sup>483</sup>.

Dans le cas des communautés inuites touchées par le projet et l'ERA Raglan, par exemple, une communication et une consultation efficaces pourraient englober un échange d'information ouvert, transparent et continu avec le Comité Raglan et la SMRQ; une plus grande connaissance des impacts et des risques socio-économiques et culturels connus et potentiels auxquels elles peuvent être exposées à court, à moyen et à long terme et la capacité de participer au processus décisionnel à cet égard; l'assurance du Comité Raglan que leur savoir traditionnel sera considéré au même titre que les connaissances scientifiques lors du processus décisionnel; l'assurance que des consultations publiques seront effectuées sur une base régulière ou continue avec les communautés inuites, et ce, à toutes les étapes du projet (c.-à-d. construction, production, fermeture de la mine, restauration du site, etc.) et du processus décisionnel de gestion des risques.

Enfin, il faudra s'assurer que la communication des risques, plus précisément les messages qui serviront à les communiquer, répondra aux préoccupations et aux attentes des parties et sera effectuée dans un langage compréhensible à chacune d'entre elles, où le jargon sera absent, où aucune partie ne sera mieux servie qu'une autre et où une partie ne sera pas servie au détriment d'une autre<sup>484</sup>.

---

<sup>482</sup> Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997, p. 40.

<sup>483</sup> Karen Thiessen, *Ambassadors of Goodwill - Key Insights of Some Well-Known Case Studies in Risk and Crisis Communication*, 2000, p. 5; Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997; Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 23; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, 2001, p. 35.

<sup>484</sup> Canadian Standards Association, *Risk Management: Guidelines for Decision Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, 1997, p. 39.

En somme, la communication des risques et la consultation des parties intéressées et touchées (ou concernées) jouent un rôle fondamental dans l'évaluation et la gestion des risques. D'ailleurs, elles sont des aspects indissociables des cadres décisionnels de GIR. Toutefois, pour être efficaces, la communication et la consultation doivent reposer, entre autres, sur un processus d'échange continu et un dialogue ouvert et transparent. En fait, l'efficacité de la communication et de la consultation se confirmera lorsque l'ensemble des parties, particulièrement les parties touchées, par le projet et l'ERA Raglan par exemple, aura l'assurance ou la conviction qu'elle fait partie intégrante du processus décisionnel entourant la gestion des risques auxquels elle peut être exposée.

## **2. La gestion des risques socio-économiques et culturels dans le contexte du projet minier et de l'ERA Raglan – Principales étapes et composantes d'un cadre décisionnel pour la GIR**

Cette section présente une vue d'ensemble des principales étapes et des composantes d'un cadre décisionnel de GIR adapté à la gestion des risques socio-économiques et culturels inhérents au projet minier et à l'ERA Raglan<sup>485</sup>. Le cadre que nous avons adapté est le *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*<sup>486</sup>.

Comme tous les autres cadres analysés, celui de SC n'a pas été conçu spécifiquement pour la gestion des risques dans le contexte de projets miniers et de la mise en oeuvre d'ERA. Nous croyons toutefois que ses étapes et ses composantes peuvent servir de

---

<sup>485</sup> Précisons que le cadre de GIR que nous présentons n'entend nullement faire abstraction de la composante environnementale. Tel que nous l'avons déjà mentionné, les dimensions environnementales, économiques et sociales (y compris culturelles) sont des composantes indissociables et interreliées et sont les assises du développement durable et de l'édification de communautés autochtones durables. Nonobstant ces considérations, l'accent a été mis sur les composantes sociales, économiques et culturelles, car celles-ci ne reçoivent pas toujours autant d'attention que la composante environnementale lors du processus d'évaluation environnementale et de l'identification et de la gestion des impacts des projets miniers. Nous devons toutefois préciser que pour être efficace, tout cadre décisionnel ou approche pour la gestion des risques mis en oeuvre dans le secteur minier devra traiter équitablement les composantes environnementales, sociales, économiques, culturelles, etc. lors du processus d'identification et de gestion des risques.

<sup>486</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

guides pour illustrer les aspects à prendre en compte afin de soutenir les approches de gestion des risques existantes ou l'élaboration éventuelle d'un cadre formel adapté aux projets miniers et aux ERA.

En quelque sorte, nous estimons que le cadre utilisé par SC, au même titre d'ailleurs que les autres cadres identifiés précédemment, peut toujours servir de cadre de référence pour de nombreux secteurs et domaines d'activité, y compris un projet d'exploitation minière et la mise en oeuvre d'une ERA. Ce qui différencie le cadre de SC des autres cadres retenus, c'est, entre autres, l'adoption de principes fondamentaux ou généraux comme partie intégrante du processus décisionnel de la GIR et son importance dans la nature des risques à identifier, à évaluer et à gérer. Nous présentons ci-dessous les principes fondamentaux et les étapes du cadre décisionnel composant ce cadre.

## 2.1 Les principes fondamentaux

Comme nous l'avons vu précédemment, l'adoption de principes fondamentaux (ou globaux) est une composante essentielle du cadre décisionnel de GIR. Ces principes servent à orienter l'ensemble du processus décisionnel en matière de gestion des risques et à faciliter la prise des décisions. Ils permettent de mieux encadrer la mise en place des mesures qui seront adoptées pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques négatifs, lesquels, par exemple, pourraient toucher autant la santé et la sécurité que le bien-être des individus et des communautés inuits. Cependant, pour être efficaces, ces principes se doivent de refléter les valeurs, les besoins, les préoccupations et les intérêts de l'ensemble des parties intéressées et touchées. Dans le cadre du projet minier et de l'ERA Raglan, ces parties doivent inclure non seulement les signataires de l'entente, c'est-à-dire la SMRQ et la Société Makivik (représentant les organismes ou les communautés inuits bénéficiaires, dont Salluit et Kangiqsujuak), mais aussi tous les ordres de gouvernement (c.-à-d. provincial, fédéral et autochtone local) et les individus et l'ensemble des communautés inuites susceptibles d'être touchés par le projet. Sans l'engagement de l'ensemble de ces parties, il y a de fortes chances que le projet et l'ERA Raglan ne puissent atteindre tout

leur potentiel et qu'ils ne permettent pas de réaliser l'édification de communautés inuites durables (c.-à-d. durant la vie de la mine et après sa fermeture)<sup>487</sup>.

Nous ne saurions prétendre à vouloir élaborer ici une série de principes officiels pouvant s'appliquer à un cadre décisionnel adapté au projet et à l'ERA Raglan. D'ailleurs, il serait contre-indiqué d'amorcer une telle démarche sans la consultation et la participation de l'ensemble des parties intéressées et des communautés inuites touchées par le projet et l'ERA en question. De plus, étant donné le contexte économique, social, culturel, politique et géographique propre à chacune des communautés autochtones du Nunavik et du Canada, il faut éviter de mettre de l'avant des principes déjà pré-modelés, car ils pourraient très bien ne pas coller à la réalité et aux besoins respectifs de ces communautés. Nous croyons néanmoins que certains principes fondamentaux doivent former les assises du cadre décisionnel applicable au projet et à l'ERA Raglan et, dans une certaine mesure, aux ERA existantes ou à la nouvelle génération d'ERA qui seront mises en place. Soulignons que l'ERA Raglan atteste souscrire à des principes, car elle indique dans son préambule que la SMRQ reconnaît que l'entente et le projet visent à contribuer au bien-être social, économique et culturel des Inuits bénéficiaires<sup>488</sup>. Ce qui est moins explicite, c'est comment elle entend s'y prendre pour appliquer ces principes. Certes, il ne faudrait pas oublier que l'application des principes retenus peut être influencée ou délimitée, par exemple, par la portée et les limites des lois et des règlements fédéraux et provinciaux ou par les politiques existantes. Les principes que nous retenons s'énoncent comme suit :

---

<sup>487</sup> Tel que nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, la notion de long terme peut être interprétée différemment par chacune des parties intéressées. Par exemple, le long terme peut correspondre pour la SMRQ, et dans bien des cas pour les gouvernements, à la durée de vie de la mine, laquelle prend fin avec la remise en état physique de son site. Pour la Société Makivik et les communautés inuites, cette notion pourrait fortement dépasser la durée de vie de la mine pour s'étendre aux générations futures. Nonobstant ce fait, les parties intéressées doivent être en mesure de régler cette question, qui aura une influence certaine non seulement sur l'application des principes fondamentaux et le processus décisionnel, mais aussi sur la mise en place du cadre de GIR et l'atteinte des objectifs des parties intéressées et touchées à court, à moyen et à long terme. Par exemple, nous savons que les risques (positifs et négatifs), la probabilité et la gravité des risques et des conséquences connus et potentiels qui découlent d'un événement, d'une activité ou d'une action varieront dans le temps et selon le milieu géographique et humain touché.

<sup>488</sup> Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995.

- d’abord et avant tout, maintenir et améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones touchées;
- viser la mise en oeuvre du développement durable (secteur minier) et la durabilité des communautés autochtones (c.-à-d. durant la vie de la mine et surtout après sa fermeture);
- chercher à clarifier le rôle et les obligations de l’ensemble des parties intéressées et touchées et des autres parties concernées;
- reconnaître que l’approche holistique des Autochtones s’appuie sur la relation avec – et l’interdépendance entre – diverses composantes, notamment des composantes environnementales, économiques, sociales, culturelles et spirituelles<sup>489</sup>;
- s’assurer que les générations futures tireront de l’exploitation minière des avantages comparables à ceux qu’obtient la génération autochtone actuelle;
- viser à ce que les connaissances traditionnelles des Autochtones complètent les connaissances scientifiques dans le processus décisionnel;
- favoriser l’accès à l’information, l’échange d’information et l’ouverture à la communication et à la consultation continue parmi les parties intéressées et les communautés autochtones touchées par le projet et l’ERA;
- garantir que chaque étape ou cycle du projet reçoit le même niveau d’attention lors de l’identification, de l’évaluation et de la gestion des risques (y compris les mesures pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques dans la mesure du possible).

---

<sup>489</sup> Par exemple, le bien-être des communautés ou des communautés en santé pourrait signifier une approche holistique visant à intégrer les aspects social, économique, environnemental, culturel et spirituel (Lindsay Staples, *Theme 3 Overview: Decision-Making and Priority-setting in the Circumpolar North*, dans : Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, 1998, p. 202.

## 2.2 Le cadre décisionnel de GIR – Son application au projet et à l'ERA Raglan

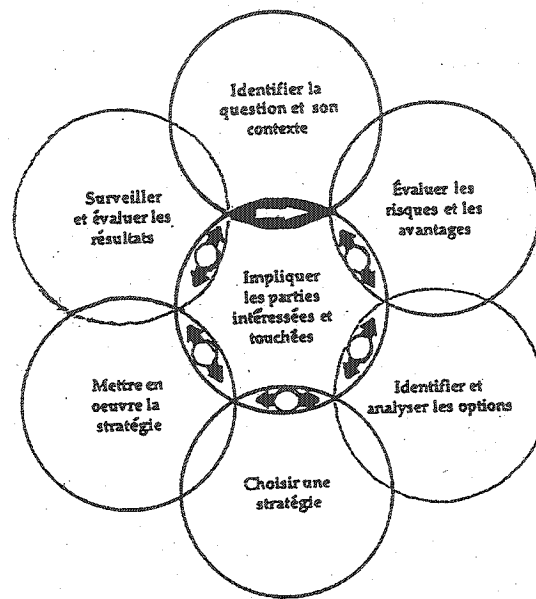
Dans cette section, nous expliquons en détail l'application du cadre décisionnel de SC au projet Raglan et à la mise en oeuvre de son ERA. Nous décrivons les étapes et les composantes du cadre selon l'interprétation qu'en fait SC, puis nous les adaptons et les appliquons au projet et à l'ERA. Précisons que notre démarche est résolument générale et hypothétique et que, dans un contexte réel, elle pourrait différer grandement selon les besoins, les préoccupations et les intérêts de l'ensemble des parties de même que selon le contexte du projet d'exploitation minière et l'environnement géographique et humain dans lequel il est exécuté. Par ailleurs, pour être en mesure d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques liés au projet et à l'ERA Raglan, il faut absolument procéder à une étude approfondie de l'ensemble des risques socio-économiques et culturels connus et potentiels (voire même les risques environnementaux) auxquels peuvent être exposées les communautés inuites. Une telle démarche est considérable et dépasse largement la portée et l'objectif de notre étude. Par conséquent, il nous sera impossible de proposer des méthodes et outils pour évaluer et gérer les risques qui pourraient en découler.

Le cadre décisionnel proposé par SC comporte trois étapes distinctes, à savoir la définition de la question (définir la question et la mettre en contexte); l'évaluation des risques (évaluer les risques et les avantages); la gestion des risques (déterminer et analyser les options; choisir une stratégie; la mettre en oeuvre; surveiller et évaluer les résultats). Soulignons que les principes fondamentaux décrits précédemment doivent servir à orienter le processus décisionnel lors de ces différentes étapes. À titre de référence, SC illustre son cadre de décision comme suit<sup>490</sup> :

---

<sup>490</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000.

Figure 3. Cadre décisionnel



### 2.2.1 Les étapes du cadre décisionnel

Nous présentons ci-dessous les diverses étapes du cadre décisionnel selon l'interprétation qu'en fait SC et nous décrivons du même coup les principaux aspects à considérer pour évaluer et gérer les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet Raglan et à la mise en oeuvre de son ERA. De plus, nous précisons le rôle et les obligations<sup>491</sup> des parties intéressées et touchées (p. ex., compagnie minière, communautés autochtones, gouvernements ou autres parties concernées, dont le Comité Raglan) pour chacune des étapes du cadre décisionnel. Notre démarche s'inspire en partie des étapes et des composantes identifiées dans le cadre décisionnel de SC.

---

<sup>491</sup> Bien que Santé Canada utilise l'expression « les rôles, les responsabilités et la responsabilisation des parties », l'usage de l'expression « le rôle et les obligations des parties » sera retenu dans le présent chapitre à moins d'avis contraire.

### 2.2.1.1 Identifier la question et son contexte<sup>492</sup>

Cette étape vise à fournir une orientation et un centre d'intérêt à l'évaluation et à la gestion des risques. De toutes les étapes du cadre décisionnel, elle est sûrement celle qui doit recevoir le plus d'attention. En effet, elle vise à identifier le problème ainsi que les occasions et les risques à traiter et à les situer dans un contexte approprié. En d'autres mots, cette étape est axée sur le problème et, par conséquent, sur le risque à étudier et décrit le contexte dans lequel il évolue. Le cadre décisionnel de SC identifie les composantes de cette étape en fonction des tâches générales énoncées ci-après.

Tâches liées au contenu :

- 1- Définir le problème
- 2- Commencer à caractériser les risques
- 3- Replacer le problème dans son contexte approprié
- 4- Déterminer un ou plusieurs objectifs liés à la gestion des risques
- 5- Définir les questions pertinentes à l'évaluation et à la gestion des risques

Tâches liées au processus :

- 6- Affecter des ressources à la définition du problème, et à l'évaluation et à la gestion des risques
- 7- Mettre sur pied des équipes d'évaluation et de gestion des risques
- 8- Définir le rôle, les responsabilités et la responsabilisation
- 9- Produire un plan d'action
- 10- Établir le processus de documentation
- 11- Identifier les parties intéressées et touchées

---

<sup>492</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 16.

## 12- Mettre en oeuvre des initiatives liées à la communication des risques

Nous décrirons brièvement ci-dessous chacune des tâches de cette étape d'après l'interprétation qu'en fait SC et nous la situons dans le contexte du projet et de l'ERA Raglan.

### 1- Définir le problème

Selon le cadre décisionnel de SC, déterminer la nature du problème lié à la gestion des risques compose cette première étape du cadre décisionnel. Définir le problème dans le cas du projet et de l'ERA Raglan peut signifier identifier l'ensemble des problèmes liés aux risques socio-économiques et culturels touchant les communautés autochtones, ces risques devant être traités par ordre d'importance. Certes, ces derniers varieront au cours du processus décisionnel selon les besoins, les préoccupations et les intérêts des parties tout au cours du processus décisionnel, selon la perception des parties intéressées et touchées, et aussi en fonction des étapes ou cycles du projet. Par exemple, les risques (ou la possibilité de risques) socio-économiques et culturels inhérents au projet et à l'ERA Raglan seront différents en nature et en importance selon les étapes de l'exploitation minière (exploration, développement et construction, production, fermeture de la mine, remise en état physique du site, après-fermeture de la mine)<sup>493</sup>. La participation des parties intéressées et des communautés inuites touchées pourrait être requise pour valider ou définir l'étendue du problème lié aux risques à identifier.

En général, diverses sources d'informations peuvent être utilisées pour définir les problèmes et les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet et à l'ERA Raglan et leurs effets sur les communautés autochtones. Les sources suivantes sont les plus couramment recherchées :

---

<sup>493</sup> Généralement, la fermeture et l'après-fermeture ne font pas partie des étapes ou des cycles des projets miniers. Le projet Raglan ne fait pas exception à cette règle. Notons que le projet Raglan a débuté en 1985. S'il s'agissait d'un nouveau projet, les étapes de l'exploration et de la construction pourraient être considérées.

- études ou profils socio-économiques et culturels des communautés autochtones locales et régionales;
- données tirées de recensements et de documents officiels de sources gouvernementales;
- consultation d'experts et de spécialistes provenant de diverses disciplines (p. ex., sociologie, économie, droit, géographie);
- informations pouvant être fournies par les parties intéressées et touchées (c.-à-d. compagnies minières, organisations autochtones, gouvernements et autres parties);
- consultations publiques (p. ex., forums de discussion, ateliers, questionnaires, sondages);
- examen des perceptions et des préoccupations des communautés autochtones (p. ex., jeunes, aînés, femmes);
- informations provenant des connaissances traditionnelles des Autochtones (c.-à-d. environnement et écosystèmes, traditions, coutumes, valeurs, etc.);
- études d'évaluation environnementale et des impacts socio-économiques et culturels;
- études de cas visant des projets d'exploitation minière similaires qui touchent des communautés autochtones ayant des caractéristiques sociales, économiques culturelles, géographiques, etc. comparables.

Certes, ces sources sont essentielles pour identifier et définir les problèmes liés aux risques connus et potentiels. Toutefois, comme nous l'avons souligné dans les chapitres antérieurs, il est possible qu'un bon nombre de ces informations ne soient pas disponibles pour identifier et évaluer adéquatement l'état des conditions socio-économiques et culturelles antérieures et actuelles des communautés autochtones. Cette situation est un problème courant dans les régions éloignées et nordiques, où il arrive que les données et

les informations sont périmées ou pratiquement absentes<sup>494</sup>. Notons que ce problème a été décelé lors de l'évaluation environnementale du projet Raglan faite avant son démarrage<sup>495</sup>. Par conséquent, pour pallier ces lacunes, le Comité Raglan doit entreprendre au besoin diverses études qualitatives et quantitatives sur le milieu physique et humain et d'autres sujets d'importance qu'il aura établi en collaboration avec les parties intéressées et touchées. Néanmoins, il incombe à la SMRQ et aux divers ordres de gouvernement de fournir au Comité Raglan les ressources financières nécessaires pour réaliser ces études. De plus, il est sûrement profitable que les connaissances traditionnelles des Autochtones soient mises à profit et complètent les connaissances scientifiques disponibles quant au milieu humain et physique à étudier. En réalité, les communautés autochtones touchées par le projet et l'ERA Raglan sont sûrement les mieux placées pour identifier les problèmes auxquels elles croient faire face. La contribution des aînés, des femmes et des jeunes est importante à cette étape, car elle permet de bien cerner l'ensemble de leurs problèmes et leurs préoccupations respectives. Aussi, il faudra s'assurer que les organismes communautaires locaux, les services sociaux et de santé, etc. puissent participer activement à la définition de la question liée aux risques socio-économiques et culturels. Enfin, il incombe au Comité Raglan de coordonner les activités liées aux informations et aux données requises pour cerner le problème et de veiller à ce que les principales parties intéressées et touchées participent à cette étape.

## 2- Commencer à caractériser les risques

D'après le cadre décisionnel de SC, fondé sur l'identification des dangers, la caractérisation préliminaire des risques consiste à « l'évaluation qualitative ou quantitative de la gravité et de la fréquence probable de l'apparition d'effets nocifs

---

<sup>494</sup> La TRNEE a soulevé ce problème à la page 43 du rapport intitulé *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, qu'elle a publié en 2001.

<sup>495</sup> Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, 1993. Voir le chapitre 1, section 2.4 – L'EIE du projet Raglan.

connus ou possibles dans une population donnée »<sup>496</sup>. En quelque sorte, l'information et les données de base obtenues à l'étape précédente permettent de mieux engager la caractérisation du ou des risques. Cette tâche comprend également la détermination préliminaire des dangers, qui consiste, entre autres, à identifier un « agent »<sup>497</sup> et sa capacité de produire un effet nocif sur la santé; à déterminer ce qui cause le problème ou le danger; à découvrir la ou les sources du problème; à identifier qui sera le plus susceptible d'être affecté ou exposé. Notons que la probabilité d'exposition à court et à long terme ainsi que la fréquence d'exposition sont deux mesures utilisées pour évaluer le niveau ou le degré d'exposition d'un groupe de la population donnée à un ou des risques. Il convient de souligner ici que l'accent est mis sur la cause du problème plutôt que sur ses symptômes.

Dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, cela se traduit par colliger les informations de base sur la nature des effets socio-économiques et culturels négatifs pour les communautés inuites; identifier la cause ou la source qui en est à l'origine; évaluer la gravité et la fréquence de ces effets; déterminer parmi les individus et les communautés inuits qui sera le plus susceptible d'être exposé (ou vulnérable) à ces effets négatifs ou de s'en ressentir. Étant donné les limites de notre étude, nous ne pouvons procéder à la caractérisation préliminaire des risques<sup>498</sup>. En quelque sorte, cette tâche vise à reconnaître l'existence d'un danger et du risque (ou des risques) qu'il représente pour les communautés inuites sur les plans social, économique et culturel.

---

<sup>496</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 75.

<sup>497</sup> Dans son cadre décisionnel, SC entend par « agent », une substance, un processus, un produit ou une entité de nature biologique, chimique ou physique. SC précise que l'exposition à un agent dans des conditions particulières peut produire des effets nocifs sur la santé. (Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 75.)

<sup>498</sup> Parallèlement, nous tenons à souligner de nouveau que même si une liste d'impacts prévus a été jointe à l'ERA Raglan, celle-ci met plutôt l'accent sur les impacts environnementaux et ne traite pas explicitement les impacts socio-économiques et culturels et ses effets (positifs ou négatifs) sur les communautés inuites. De plus, l'ERA ne prévoit pas de mécanisme formel pour gérer les risques découlant de sa mise en oeuvre ou du projet. (Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, 1995, Annex 4.2 : Foreseen Impacts, Mitigation Measures and Monitoring Programs.)

Soulignons que la participation des parties intéressées (c.-à-d. Comité Raglan, SMRQ, Société Makivik et gouvernements) et touchées (c.-à-d. individus et communautés inuits) est importante à cette étape afin d'identifier et de caractériser les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet et à l'ERA Raglan. Il se peut toutefois que les parties intéressées, et notamment d'autres intervenants (p. ex., les scientifiques ou les chercheurs, les diverses associations et les organisations autochtones et non autochtones du Nunavik), aient une perception bien différente des dangers et des risques liés au projet et à l'ERA Raglan. Par exemple, selon la perception des parties intéressées, les redevances versées aux communautés inuites peuvent entraîner des conséquences plutôt positives que négatives. En effet, pour bon nombre de parties, ces redevances constituent une source importante de revenus pour améliorer le bien-être économique et social des communautés inuites. Mais pour d'autres parties, ces redevances peuvent représenter un danger et une source de risques additionnels si, par exemple, les communautés inuites n'ont pas la capacité et les ressources (humaines et organisationnelles) nécessaires pour effectuer des choix efficaces, qui maximisent les avantages et minimisent les risques à court et à long terme, ou si ces redevances perturbent les activités ou les économies traditionnelles ou mixtes, les structures familiales, etc.

Pour éviter des conflits d'interprétation à ce niveau, il est important que l'identification et la caractérisation des risques s'effectuent en collaboration avec l'ensemble des parties afin de dégager un consensus sur les risques à traiter. Nous devons néanmoins souligner à nouveau que tous les impacts (positifs ou négatifs) connus et potentiels de même que les risques socio-économiques et culturels pour les communautés autochtones ne doivent pas être attribués uniquement au projet et à l'ERA Raglan. Comme nous l'avons vu dans les chapitres antérieurs, ils peuvent être de sources exogènes et endogènes ou être attribuables à des effets cumulatifs provenant d'autres projets ou d'autres activités ayant cours sur le territoire du Nunavik. Par conséquent, afin d'aider les parties à caractériser provisoirement les risques, un certain nombre de questions doivent être posées à chacune des étapes du projet et de l'ERA Raglan. Voici quelques exemples de ces questions :

- Est-ce que le projet minier et l'ERA Raglan représentent des dangers connus ou potentiels pour les individus et les communautés inuits sur les plans social, économique et culturel (y compris environnemental)?
- Est-ce que ces dangers représentent des risques socio-économiques et culturels pour les communautés autochtones à court, à moyen et à long terme?
- Possédons-nous suffisamment d'informations et de données sur les risques identifiés?
- Est-ce que l'ERA Raglan a déjà identifié et caractérisé ces risques (c.-à-d. lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet ou dans la liste des impacts connus jointe à l'ERA)?
- Est-ce que les risques sont attribuables uniquement au projet Raglan ou à la mise en oeuvre de son ERA? Proviennent-ils d'autres sources? Quelle est la cause ou la source (origine) du problème ou du danger? Est-ce que les risques représentent un danger ou une menace à court, à moyen ou à long terme (c.-à-d. durant la vie de la mine ou après sa fermeture)? Quelles sont les possibilités que les risques se produisent?
- Qui sera susceptible d'être le plus affecté par ces risques ou le plus exposé à ces risques (c.-à-d. un ou des individus, un ou des groupes, une ou des communautés inuites, les générations autochtones actuelles ou celles à venir, etc.)? Quelles peuvent être les conséquences à court, à moyen et à long terme pour les communautés inuites?
- Quelle est la fréquence et quel est le degré d'exposition aux risques auxquels seront soumises les communautés inuites à court et à long terme?
- Est-ce que le problème identifié représente un ou des risques supplémentaires pouvant diminuer le bien-être social, économique et culturel des communautés inuites ou leur qualité de vie durant la vie de la mine et après sa fermeture?

- Quels peuvent être les pertes ou dommages et les coûts (financiers/non financiers) prévisibles ou potentiels pour les communautés inuites touchées?
- Est-ce que les parties intéressées (notamment d'autres intervenants) et les communautés inuites touchées ont la même perception et la même préoccupation du danger ou du risque de danger?
- Est-ce que les risques socio-économiques et culturels identifiés seront irréversibles à long terme, et peuvent-ils être atténués, contrôlés, voire même éliminés?
- Est-ce que les risques identifiés peuvent être traités ou contrôlés par des lois, des règlements ou des politiques gouvernementales?

Enfin, nous devons souligner que ces questions ne constituent nullement une liste exhaustive mais plutôt une représentation partielle des questions qui peuvent servir à guider les parties lors de la caractérisation des risques détaillée qui sera entreprise à la deuxième étape, soit l'évaluation des risques et des avantages. D'ailleurs, pour éviter tout conflit d'interprétation, notamment lors des étapes subséquentes de gestion des risques, il sera essentiel qu'une telle série de questions soit élaborée, enrichie et acceptée par l'ensemble des parties. De concert avec les parties intéressées et touchées, le Comité Raglan devrait assumer la responsabilité de coordonner l'élaboration de ces questions et de les approuver.

### 3- Replacer le problème dans son contexte approprié

Cette étape consiste à examiner le problème lié à un risque et à le situer dans une perspective étendue ou dans un contexte élargi. Cela veut dire qu'il faut situer le risque dans un contexte réel plutôt qu'artificiel. Bien sûr, une telle démarche pourrait être perçue différemment selon les parties et s'avérer laborieuse, car elle requiert temps et ressources. Mais traiter le risque dans un contexte élargi est sans aucun doute une étape essentielle si

l'on veut prendre les meilleures décisions et mettre en place des mesures beaucoup plus efficaces pour atténuer, contrôler ou éliminer le risque. En fait, cette étape charnière permet de décider si le risque est fondé et si l'on poursuit son étude; ou si l'on doit adopter des mesures immédiates pour l'atténuer ou le contrôler; ou encore si l'on doit le délaisser temporairement ou définitivement.

Les risques socio-économiques et culturels découlant du projet ou de l'ERA Raglan peuvent être de sources multiples. Certes, dans le passé, on a souvent reproché aux compagnies minières et aux gouvernements d'avoir traité les risques avec étroitesse (c.-à-d. l'approche en silos). Toutefois, cette situation s'est grandement améliorée et une plus grande attention est accordée à l'identification et à l'analyse des risques dans leur contexte élargi. Ainsi, les parties ont comme tâche de considérer plusieurs dimensions (c.-à-d. économique, sociale, culturelle, juridique, environnementale, réglementaire, politique, etc.) du contexte entourant le risque et de le situer dans la vie courante. Par exemple, pour un grand nombre d'entre nous, le cas d'un Autochtone qui obtient un emploi sur un site minier peut sembler une chose relativement courante et ne semble pas comporter de risques apparents. Toutefois, placée dans un contexte approprié ou élargi, cette situation pourrait prendre une toute autre envergure. En effet, l'Inuit qui accepte un emploi sur un site minier sera probablement éloigné de sa famille durant une période de temps déterminée et cet éloignement pourrait éventuellement provoquer une perturbation psychologique ou un stress familial (p. ex., angoisse, ennui, tristesse).

Mais il est possible aussi que cet Inuit soit exposé à d'autres risques à court, à moyen et à long terme s'il conserve son emploi au site minier pour une période beaucoup plus grande. En effet, compte tenu du rôle traditionnel qu'il joue au sein de la cellule familiale, il est possible qu'il passe moins de temps à transmettre les valeurs et les coutumes traditionnelles à ses enfants. Par ailleurs, il est aussi envisageable que ses activités de chasse, de piégeage et de pêche soient réduites en raison de son nouvel emploi et que cela modifie le régime alimentaire de sa famille ou l'importance culturelle et traditionnelle

accordée à ces activités. Pour un Autochtone, le maintien de ses activités traditionnelles peut représenter non seulement une valeur économique mais aussi une valeur sociale, culturelle et même spirituelle. Un autre exemple pourrait être lié à la mise en oeuvre de l'ERA Raglan. En effet, si l'ERA Raglan ne livre pas entièrement les résultats escomptés et que des actions ne sont pas prises pour maximiser les avantages et minimiser les risques socio-économiques et culturels potentiels, il se peut que le bien-être des communautés inuites actuelles et des générations à venir soit réduit. Par ailleurs, si les redevances versées aux communautés inuites par le biais de l'ERA ne sont pas investies stratégiquement pour diversifier leur économie ou soutenir des initiatives de développement socio-économique durables, il se peut que ces communautés courent le risque de dommages supplémentaires sur les plans social, économique et culturel, principalement après la fermeture de la mine et que ces dommages affectent les générations à venir.

Il faut donc considérer un certain nombre de facteurs lorsqu'on définit le contexte d'un risque socio-économique et culturel. De ce fait, on ne doit pas omettre l'importance que revêt la relation qu'exercent les Autochtones avec le territoire (c.-à-d. l'environnement) et les ressources et notamment avec le milieu économique, social, culturel et politique qui les entoure. Pour être en mesure de bien examiner le risque dans un contexte élargi, un certain nombre de facteurs doivent être pris en considération, à savoir :

- les risques multiples (c.-à-d. un risque relié à des effets cumulatifs ou combinés);
- les sources multiples (c.-à-d. un risque de source/d'origine unique ou multiple et lié à d'autres problèmes ou risques);
- l'étendue géographique de ce risque (p. ex., un site minier, une communauté autochtone, un territoire traditionnel, une région);
- la relation des personnes exposées au risque ou touchées par le risque avec leur environnement naturel (physique), économique, social, culturel, spirituel, politique, juridique, etc.

Certes, examiner le problème et le situer dans son contexte exige que les individus et les communautés inuits touchés par les risques inhérents au projet et à la mise en oeuvre de l'ERA soient éventuellement consultés. La perception qu'ont ou que peuvent avoir les communautés inuites des risques et de leur contexte peut varier considérablement de celle que peuvent avoir la SMRQ, des experts, le Comité Raglan et les gouvernements. Par conséquent, le Comité Raglan devrait se voir attribuer la tâche préliminaire d'entreprendre cet exercice et de valider les risques et leur contexte avec l'ensemble des parties intéressées et touchées.

#### 4- Déterminer un ou plusieurs objectifs liés à la gestion des risques

L'établissement d'un ou de plusieurs objectifs liés à la gestion des risques servira à orienter l'évaluation des risques, laquelle constitue la prochaine étape du cadre décisionnel. Bien entendu, les objectifs peuvent être variables et être établis selon les informations recueillies aux étapes précédentes. Indubitablement, cette étape requiert de tenir compte des besoins, des préoccupations et des intérêts de l'ensemble des parties. D'après le cadre décisionnel de SC, ces objectifs peuvent être déterminés en fonction des aspects suivants :

- les risques (p. ex., réduire les effets nocifs sur la santé);
- les retombées économiques (p. ex., protéger la santé sans pertes d'emploi);
- les valeurs du public (p. ex., protéger les enfants);
- une loi, une politique ou des obligations nationales ou internationales.

Par conséquent, les objectifs liés à la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant du projet et de l'ERA Raglan peuvent être multiples. D'ailleurs, les objectifs pourront varier aux diverses étapes du projet et de la mise en oeuvre de l'ERA et selon les attentes des parties intéressées et les préoccupations des communautés inuites touchées. À cette étape, il pourrait être avantageux de prioriser les objectifs afin de mieux répondre aux attentes des parties. De plus, il faudra s'assurer que l'établissement de ces objectifs

respecte les principes fondamentaux définis pour le cadre de GIR. Quoique ces objectifs doivent viser tant les risques liés au projet que les risques liés à la mise en oeuvre de l'ERA, il ne faut pas perdre de vue que le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des communautés inuites représentent l'objectif principal et le premier principe retenu.

En quelque sorte, les parties intéressées et les communautés inuites touchées doivent collaborer pour déterminer et établir ces objectifs et l'importance qu'elles leur accordent. Par exemple, aux diverses étapes du projet Raglan, les objectifs qui pourront être retenus par les parties intéressées et les communautés inuites touchées pourraient être multiples et variés. Ainsi, à l'étape de la production minière, les communautés inuites voudront peut-être accorder une plus grande importance, entre autres, aux aspects suivants : protéger leur langue, leur culture et leurs traditions ancestrales; réduire la perturbation des structures sociales; protéger les économies mixtes ou traditionnelles; diminuer le taux de chômage sans nuire à la poursuite de leurs activités traditionnelles. Selon l'étude qu'a effectuée la Société Makivik pour savoir comment les communautés inuites perçoivent les impacts du projet<sup>499</sup>, d'autres objectifs pourraient être, par exemple, d'accroître l'échange d'information avec les communautés inuites sur le suivi des impacts sociaux et environnementaux ou de sensibiliser davantage les communautés aux effets positifs et négatifs de la fermeture éventuelle de la mine. Pour la SMRQ et, dans certaines circonstances, pour les gouvernements provincial et fédéral, ces objectifs pourront être de réduire le risque de ne pas produire à temps les résultats prévus ou de ne pas pouvoir remplir les engagements inscrits dans l'ERA au sujet de la formation, de la création d'emplois, des contrats aux entreprises autochtones, des revenus et des redevances provenant du partage des profits, etc. D'autres objectifs pour les gouvernements et la SMRQ pourraient être de réduire les risques pouvant détériorer le bien-être ou les structures sociales, culturelles, économiques et politiques des communautés inuites.

---

<sup>499</sup> Makivik Corporation, *Synthesis of Findings for All Five Communities, Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program*, 2000. Voir aussi le Chapitre 2, section 2.6 - L'impact du projet Raglan : perception de communautés inuites cinq ans après.

Pour la fermeture de la mine Raglan et la fin de son ERA, ces objectifs pourraient être à la fois similaires ou bien différents pour chacune des parties intéressées et des communautés inuites touchées. Par exemple, pour la SMRQ, ces objectifs pourraient correspondre à vouloir réduire les coûts de la fermeture et de la remise en état du site tout en protégeant la santé et la sécurité des Autochtones et du milieu naturel. Les gouvernements, quant à eux, voudront peut-être réduire les effets négatifs de la fermeture de la mine du point de vue environnemental (conformité aux règlements), économique, social et culturel. Finalement, pour les communautés inuites, il peut s'agir de réduire les pertes ou les dommages et les coûts (financiers et non financiers) socio-économiques et culturels qu'elles auront à assumer au moment de la fermeture, et surtout après celle-ci, sans que cela diminue considérablement leur qualité de vie et celle des générations à venir.

#### 5- Définir les questions pertinentes à l'évaluation et à la gestion des risques

Cette tâche consiste à identifier les principales questions à examiner tout au cours du processus d'évaluation et de gestion des risques. Ces questions peuvent être déterminées en fonction des résultats ou des informations obtenus lors des tâches précédentes. Par exemple, elles peuvent permettre d'obtenir ou de clarifier des renseignements sur la nature des risques d'après les communautés touchées et ainsi aider à élaborer des options qui seront plus acceptables pour elles. Ces questions peuvent aussi permettre de mieux cerner et évaluer les risques et les avantages qui leur sont liés à chacune des étapes du projet et de l'ERA Raglan.

Dans l'examen des risques et de leur contexte effectué précédemment, il est possible que les parties aient décelé, par exemple, que l'éloignement du travailleur inuit n'est pas l'unique facteur de stress familial. Elles ont peut-être constaté que le suivi et la mesure du progrès d'une ou de certaines des clauses de l'ERA sont défailants ou pratiquement inexistantes. Elles peuvent aussi découvrir que le projet et l'ERA comportent des risques

socio-économiques et culturels non prévus et qu'à cet égard, leurs obligations en tant que parties responsables de les gérer n'ont pas été déterminées ou sont ambiguës. Il peut arriver aussi que les principaux risques liés au projet Raglan ou à la mise en oeuvre de son ERA soient incompris ou tout simplement inconnus des communautés inuites touchées. Par conséquent, voici quelques exemples de questions pertinentes :

- A-t-on besoin d'entreprendre des études supplémentaires pour cerner les autres facteurs de stress qui affectent les familles des travailleurs avant de déterminer et de caractériser les dangers?
- Est-ce que la faiblesse du suivi et de la mesure des progrès ou l'absence de suivi et de mesure des progrès d'une ou des clauses de l'ERA représentent un risque et pourraient réduire substantiellement la capacité de minimiser les risques et de maximiser les avantages pour les communautés autochtones touchées?
- Faut-il consulter les communautés inuites touchées par un ou plusieurs risques décelés à l'étape de la fermeture de la mine avant de mettre en oeuvre des initiatives liées à la communication des risques?

Certes, ces questions ne représentent qu'une illustration partielle du type de questions qui pourraient être définies par les parties. Toutefois, ces dernières sont importantes car elles permettront d'évaluer les risques avec beaucoup plus de rigueur. Pour que ces questions soient efficaces et pertinentes, elles devront tenir compte des besoins, des préoccupations et des intérêts des parties intéressées et touchées.

- 6- Affecter des ressources à la définition du problème, et à l'évaluation et à la gestion des risques

L'étape consiste ici à déterminer les ressources humaines et financières nécessaires à la définition du problème, et à l'évaluation et à la gestion des risques, et à obtenir l'accès à

ces ressources. Selon le cadre décisionnel de SC, un plan d'action justifiant les besoins en ressources pourra être élaboré.

Dans le contexte du projet et de l'ERA Raglan, l'identification des ressources humaines et financières sera déterminée en fonction de la nature et de l'ampleur des problèmes et des risques à traiter. Il n'est pas possible dans le cadre de cette recherche d'identifier et d'évaluer les ressources nécessaires pour définir le problème, et évaluer et gérer les risques correspondant à chacune des étapes du projet et de la mise en oeuvre de l'ERA. Toutefois, sans trop nous éloigner de notre sujet, signalons à nouveau que l'ERA Raglan ne renferme pas de cadre formel de gestion des risques. Les ressources humaines et financières nécessaires à l'évaluation et à la gestion des risques socio-économiques et culturels ne sont donc pas prévues dans l'entente. Qui plus est, même si l'ERA comprend une liste des impacts environnementaux à traiter et prévoit des mesures d'atténuation et des programmes de suivi, elle ne parle pas explicitement des ressources humaines et financières nécessaires pour évaluer et gérer ces impacts. Par conséquent, les parties doivent se demander s'il n'y a pas lieu d'exiger de la SMRQ et des divers ordres de gouvernement chargés de protéger l'intérêt public, une enveloppe financière supplémentaire pour procéder à l'évaluation et à la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant du projet et de l'ERA. D'ailleurs, pour éviter ce genre de situation dans le futur, il sera important que la nouvelle génération d'ERA inclut cette question. Il est donc suggéré qu'une clause soit négociée et incluse dans l'ERA Raglan afin de confirmer l'ensemble des ressources humaines et financières requises pour l'élaboration et la mise en place d'un cadre de gestion des risques socio-économiques et culturels (et environnementaux) formel et d'activités complémentaires qui serviront à évaluer et à gérer les risques découlant du projet et de l'ERA.

Enfin, il incombe au Comité Raglan de produire et d'approuver le plan d'action afin de justifier les besoins en ressources pour la définition du problème, et l'évaluation et la gestion des risques. Néanmoins, étant donné les obligations des parties intéressées, la

nature de certains risques et les exigences juridiques liées à certains risques, la SMRQ et les gouvernements provincial et fédéral devraient non seulement être parties prenantes de ce plan mais aussi fournir les ressources humaines et financières indispensables pour atteindre les résultats escomptés. Certes, une situation inverse ou l'absence de ressources suffisantes pourrait compromettre l'atteinte des objectifs poursuivis pour gérer ces risques et la mise en place de mesures pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer.

#### 7- Mettre sur pied des équipes d'évaluation et de gestion des risques

Cette tâche requiert la mise en place de deux équipes distinctes qui auront pour fonctions d'évaluer et de gérer les risques tout au cours du processus de GIR. Reconnaissant que leur rôle est différent mais complémentaire, ces équipes auront à travailler ensemble et à s'échanger des informations sur une base continue. Le rôle de l'équipe d'évaluation des risques est d'évaluer les risques à l'aide des connaissances scientifiques et d'identifier les options de gestion des risques réalisables selon le niveau de risque déterminé. Quant à l'équipe de gestion des risques, son rôle consiste à examiner les résultats fournis à l'égard de l'évaluation des risques, et à prendre les meilleures décisions pour gérer ces risques compte tenu des informations disponibles.

D'après le cadre décisionnel de SC, ces équipes peuvent être composées d'experts multidisciplinaires et de parties intéressées et touchées qui possèdent des connaissances, de l'expérience ou de l'expertise quant aux questions à traiter. Par exemple, un spécialiste de la communication des risques pourrait faire partie de ces équipes étant donné l'importance de communiquer régulièrement avec les parties intéressées et touchées.

Notons que la composition de ces équipes n'est pas hermétique et que les membres qui les composent peuvent changer tout au cours du processus de gestion des risques ou selon les différentes étapes du projet minier. L'engagement des membres composant ces équipes est important pour obtenir les meilleurs renseignements sur l'identification et la gestion des risques et, notamment, pour prendre des décisions éclairées.

Dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, cela pourrait signifier qu'une équipe d'évaluation des risques devra être mise sur pied et que celle-ci relèvera directement du Comité Raglan (ou de l'équipe de gestion des risques). Quant à l'équipe de gestion des risques, nous croyons que ce rôle devrait être joué, à priori, par le Comité Raglan (ou, comme nous le verrons plus loin, par un Comité Raglan élargi). Précisons qu'en vertu de l'ERA Raglan, ce comité est l'autorité décisionnelle qui a pour responsabilité d'assurer la mise en oeuvre des clauses de l'entente et de veiller au traitement des problèmes et des préoccupations des parties intéressées et des communautés inuites touchées par le projet. De ce fait, l'équipe de gestion des risques pourrait être composée des six membres actuels du Comité Raglan, soit trois représentants de la SMRQ et trois représentants des Inuits (c.-à-d. un représentant de la Société Makivik et un représentant de chacune des communautés inuites de Salluit et Kangiqsujuaq). Toutefois, le Comité Raglan pourrait déterminer s'il désire augmenter le nombre de membres de l'équipe de gestion des risques qui auront à participer au processus décisionnel. Par exemple, même si les gouvernements provincial et fédéral ne sont pas signataires de l'ERA et ne font pas partie du Comité Raglan, ce dernier pourrait décider d'élargir l'équipe de gestion des risques (p. ex., Comité Raglan élargi) en invitant à y siéger un représentant de chacun de ces ordres de gouvernement.

Pour ce qui est de l'équipe d'évaluation des risques, les membres devraient être nommés directement par le Comité Raglan (en sa capacité de représentant de l'équipe de gestion des risques) sur une base consensuelle. Pour que l'équipe soit fonctionnelle et efficace, le nombre de membres devra être limité et l'équipe devra se composer d'un membre du Comité Raglan et d'un nombre égal de représentants provenant des organisations et communautés inuites touchées, de la SMRQ, du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, et des secteurs technique et scientifique. Lorsqu'elle le jugera nécessaire, l'équipe d'évaluation, avec l'accord de l'équipe de gestion, pourra avoir recours à d'autres personnes-ressources ayant des connaissances et de l'expérience quant aux questions ou aux risques à traiter. La sélection des membres de cette équipe pourrait être effectuée en fonction de la responsabilité ou de l'obligation légale ou réglementaire

d'une ou de plusieurs des parties; du niveau de connaissance et d'expertise lié aux problèmes et aux risques à évaluer ou correspondant à chacune des étapes du projet minier en cause (c.-à-d. production, fermeture de la mine, remise en état du site, après-fermeture); des connaissances traditionnelles des Autochtones, etc. Bien entendu, il reviendrait au Comité Raglan de nommer les membres de ces équipes.

#### 8- Définir le rôle, les responsabilités et la responsabilisation

Cette étape consiste à définir le rôle et les obligations des équipes d'évaluation et de gestion des risques qui participeront à chacune des étapes du processus décisionnel. Le cadre décisionnel de SC précise qu'au nom de l'efficacité, l'on doit établir la portée et les limites de ces équipes, leur accorder la capacité d'agir, leur fournir les ressources dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs et leur procurer l'information et les données nécessaires et disponibles afin qu'elles puissent prendre part au processus décisionnel.

Dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, le rôle de l'équipe d'évaluation des risques devrait se résumer à évaluer et à fournir les informations et les conseils nécessaires à l'équipe de gestion des risques afin que cette dernière puisse prendre des décisions éclairées. Pour assurer son bon fonctionnement, l'équipe d'évaluation pourrait être guidée par un code de conduite ou d'éthique qui devrait, par exemple, véhiculer et comprendre les principes suivants : la transparence et la confiance mutuelle; la communication et la collaboration soutenue et continue entre les parties; la responsabilisation, l'ouverture et la flexibilité; l'accès égal à l'information et la confidentialité (lorsque la situation l'exige). Le code de conduite devrait être élaboré par l'équipe d'évaluation et être appuyé par l'équipe de gestion des risques (c.-à-d. le Comité Raglan ou le Comité Raglan élargi).

Pour ce qui est de la portée et des limites de ces deux comités, elles devront, entre autres, s'inscrire dans les paramètres suivants : les lois, les règlements et les politiques gouvernementales (provincial et fédéral); la CBJNQ; ou l'ERA et ses clauses. En ce qui a

trait à l'accès à l'information, il est essentiel, par exemple, que la SMRQ, les gouvernements provincial et fédéral, le Comité Raglan, les experts et les scientifiques, les organisations inuites et les individus (p. ex., les Inuits possédant des connaissances traditionnelles) mettent à la disposition des équipes et de leurs membres les renseignements, les données et les autres sources d'informations nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs. Des études supplémentaires visant à colliger des informations et des données additionnelles devront être entreprises si celles qui sont présentement disponibles sont insuffisantes ou incomplètes et ne permettent pas d'établir un diagnostic adéquat et satisfaisant pour les membres des comités d'évaluation et de gestion. Au besoin, l'équipe d'évaluation devra recourir à d'autres sources d'informations ou d'expertise pour mener à bonne fin ses activités d'évaluation. Par conséquent, il est essentiel que l'équipe d'évaluation ait accès à des ressources financières et humaines suffisantes et qu'elle se voit allouer un budget annuel pour mener ses recherches. D'ailleurs, il est souhaitable que la SMRQ, le Comité Raglan et les divers ordres de gouvernement fournissent, à parts égales, les ressources nécessaires au bon fonctionnement de l'équipe d'évaluation et à la participation de ses membres.

Quant à l'équipe de gestion des risques, elle constitue l'autorité décisionnelle chargée d'examiner les résultats fournis par l'équipe d'évaluation et de décider des mesures qui seront adoptées pour gérer les risques. Par conséquent, l'équipe de gestion des risques sera aussi chargée de déterminer à qui incombe la responsabilité légale et opérationnelle de mettre en place les mesures nécessaires pour atténuer, contrôler ou éliminer, dans la mesure du possible, les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet et à l'ERA Raglan.

#### 9- Produire un plan d'action

Le plan d'action est considéré par le cadre décisionnel de SC comme étant l'un des documents les plus importants du processus décisionnel lié au problème à traiter. Le plan

pourra comprendre un ensemble d'informations telles que les définitions principales, les rôles et les obligations de même que les ressources humaines et financières nécessaires pour exécuter les activités du cadre décisionnel lié à l'évaluation et à la gestion des risques. En quelque sorte, il est l'un des instruments-clés qui permettront de clarifier et de déterminer la façon de réaliser les diverses étapes du processus décisionnel et de mettre sur la bonne voie les équipes d'évaluation et de gestion des risques.

Appliqué au projet et à l'ERA Raglan, ce plan d'action constitue un regroupement ou une consolidation d'une tâche ou de certaines des tâches accomplies précédemment. Ce plan permettra de guider l'équipe d'évaluation et l'équipe de gestion des risques avant d'entamer les étapes subséquentes du cadre décisionnel (c.-à-d. l'évaluation des risques et des avantages, l'identification et l'analyse des options, etc.). Par conséquent, même si ce plan devra être approuvé par le Comité Raglan, il devra être élaboré en collaboration avec les parties intéressées et touchées. Enfin, ce plan pourrait inclure entre autres :

- les buts et les objectifs poursuivis, lesquels peuvent être établis en tenant compte des principes fondamentaux;
- les termes et les définitions se rattachant à la gestion des risques socio-économiques et culturels (notamment environnementaux) liés au projet et à l'ERA Raglan;
- le rôle et les obligations de l'équipe d'évaluation et de l'équipe de gestion des risques (c.-à-d. le Comité Raglan ou le Comité Raglan élargi) et de toutes les autres parties appelées à participer au processus d'évaluation et de gestion des risques découlant du projet et de l'ERA Raglan (p. ex., les gouvernements fédéral et provincial);
- une description de l'ensemble du processus décisionnel en relation avec chacune des étapes du projet et de la mise en oeuvre de l'ERA (incluant ses clauses);

- les lignes directrices (ou le code de conduite ou d'éthique) pour l'engagement et la participation des parties intéressées et touchées;
- un plan de communication des risques auprès des parties intéressées et touchées;
- un échéancier sommaire et un mécanisme de suivi et d'évaluation de l'exécution du plan.

#### 10- Établir le processus de documentation

L'archivage de l'ensemble des informations est une opération importante du processus de gestion des risques. Elle vise à établir une « bibliothèque de renseignements sur les risques »<sup>500</sup> mais aussi à colliger et à documenter des informations entourant le processus décisionnel à chacune des étapes du cadre décisionnel. La bibliothèque devra comprendre tous les travaux et tous les renseignements utilisés par l'équipe d'évaluation ou de gestion des risques. Les informations ainsi recueillies servent non seulement à prendre des décisions éclairées mais aussi à rendre compte de ces décisions et à justifier les mesures qui ont été adoptées. Le cadre décisionnel de SC estime que cette bibliographie devrait comprendre, par exemple, un document précisant le rôle et les obligations des équipes d'évaluation et de gestion des risques de même que des parties intéressées et touchées participant au processus décisionnel ; les renseignements utilisés pour définir le problème et évaluer et gérer les risques (dont les analyses quantitatives et qualitatives, les décisions prises, les ressources requises, etc.); le plan d'action, de mise en oeuvre, d'évaluation, de communication et de consultation; l'ensemble des informations recueillies lors des consultations auprès des parties intéressées et touchées.

L'établissement du processus de documentation doit relever du Comité Raglan (c.-à-d. l'équipe de gestion). La bibliothèque de renseignements devra comprendre tous les

---

<sup>500</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 23.

documents recueillis et reliés de près ou de loin à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi du cadre de gestion intégré des risques pour le projet et l'ERA Raglan et du processus décisionnel. Nous estimons que l'ensemble des renseignements doit demeurer la propriété du Comité Raglan, mais qu'il doit être mis à la disposition des membres des équipes d'évaluation et de gestion des risques et, à moins d'avis contraire, des parties intéressées et touchées. Toutefois, pour des raisons de transparence et de bonnes pratiques en gestion de l'information, il est souhaitable qu'une politique ou des lignes directrices soient adoptées par le Comité Raglan en ce qui concerne la divulgation des renseignements confidentiels, l'accès à l'information, l'utilisation de celle-ci par les parties intéressées et touchées et sa circulation parmi ces parties, particulièrement en ce qui a trait au public en général.

#### 11- Identifier les parties intéressées et touchées

L'identification des parties intéressées et touchées par les décisions ou qui peuvent faire partie du processus décisionnel caractérise cette tâche. L'identification des parties est abordée à cette étape-ci, mais le cadre décisionnel de SC propose que cette tâche soit effectuée dès le début du processus décisionnel. Dans bien des cas, ces parties pourront être les membres des équipes d'évaluation et de gestion des risques. Certes, selon la nature et l'étendue des risques ainsi que de l'environnement organisationnel, il faudra considérer que l'identification des parties pourra varier. Les parties intéressées et touchées peuvent être identifiées en fonction, notamment, des considérations suivantes : celles qui peuvent avoir une influence sur le processus décisionnel; celles qui sont touchées ou croient qu'elles peuvent être touchées par une activité, un événement, une action; celles qui contribueront à résoudre le problème ou qui seront chargées de le résoudre; celles qui possèdent l'information, l'expertise ou les connaissances nécessaires pour résoudre le problème ou le risque en question. Par exemple, selon le mandat de SC

et les activités entreprises par SC<sup>501</sup>, ces parties peuvent comprendre d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, des administrations municipales, des organisations et des services de santé publique, des communautés, le public en général, des organisations non gouvernementales, des organismes internationaux, etc.

Si l'on se base sur le cadre décisionnel de SC, une participation des parties dès le début du processus décisionnel pourra déboucher sur des décisions et des solutions plus durables et diminuer la controverse liée aux risques et les interprétations conflictuelles<sup>502</sup> ou, tout au moins, favoriser une meilleure compréhension de l'opinion et des idées de chacune des parties ainsi que de la contribution possible de chacune des parties à la gestion des risques. D'ailleurs, cette étape peut nécessiter l'adoption de lignes directrices pour la participation des parties intéressées et touchées. De ce fait, selon le cadre décisionnel de SC, il sera important de déterminer la façon de faire participer les parties en se basant sur un ensemble de facteurs. Parmi les facteurs suggérés, figurent les suivants<sup>503</sup>: les lignes directrices peuvent établir que les parties participeront dès le début du processus décisionnel; amener les parties à explorer les diverses perspectives qui se présentent à elles; indiquer les considérations et les limites qui leur sont imposées (p. ex., les lois, les règlements et les politiques gouvernementales; la CBJNQ; l'ERA Raglan); souligner que les parties doivent faire preuve de souplesse et de transparence et qu'elles doivent reconnaître et respecter les opinions et les perspectives des autres parties.

Dans le cas du projet et de l'ERA Raglan, la liste des parties intéressées et touchées peut être considérable. En plus de la compagnie minière (SMRQ), ces parties peuvent être des personnes, des groupes, des organismes, des communautés, des gouvernements et des

---

<sup>501</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 24.

<sup>502</sup> Clem Pelletier and Kelvin Dushnisky, *The Role of Environmental Risk Assessment in the Mining Project Review Process*, Presented at the B.C.'s Fifteenth Annual Reclamation Symposium, Kamloops, British Columbia, Rescan Environmental Services Ltd., Vancouver, B.C., June 1991, p. 43.

<sup>503</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 24.

ministères qui, par exemple, ont des préoccupations relativement à un ou à plusieurs des risques socio-économiques et culturels (ou environnementaux) découlant directement ou indirectement du projet ou de la mise en oeuvre de l'ERA; sont liés directement au processus d'évaluation et de gestion des risques socio-économiques et culturels; désirent participer au processus décisionnel de gestion des risques; bénéficieront directement ou indirectement des avantages; peuvent être touchés par les impacts (positifs ou négatifs) ou être exposés aux risques découlant du projet et de l'ERA; pourraient être touchés par les décisions ou les mesures visant la gestion des risques. Les gouvernements provincial et fédéral ne sont pas signataires de l'ERA Raglan, mais ils sont au nombre des principales parties intéressées et leur participation au processus d'évaluation et de gestion des risques socio-économiques et culturels est fondamentale en raison de leur relation de fiduciaire avec les Autochtones; de leurs obligations légales ou réglementaires en vertu du projet et de l'ERA Raglan; du fait que la gestion des risques ou des impacts relève de leur compétence respective; de leur obligation de protéger l'intérêt du public, y compris celui des communautés inuites.

Comme les parties peuvent varier considérablement selon divers facteurs (p. ex., les risques à traiter, les étapes du projet, les étapes du processus décisionnel), il serait illusoire de tenter de dresser ici une liste complète des parties. Nous fournissons néanmoins à titre d'exemple cette liste partielle des principales parties intéressées et touchées qui pourraient être concernées par le processus d'évaluation et de gestion des risques :

- la SMRQ;
- la Société Makivik (l'organisme chargé de l'application de l'ERA);
- les communautés inuites bénéficiaires de l'ERA (Salluit; Kangiqsujuak) et les autres communautés inuites touchées de près ou de loin par le projet (Kangirsuk, Quaqtap et Puvirnituq);
- les gouvernements et les ministères provinciaux et fédéraux (p. ex., au niveau provincial : ministère de la Solidarité sociale, ministère de l'Éducation, ministère des Régions, ministère de la Santé et des Services

sociaux; au niveau fédéral : AINC, Développement des ressources humaines Canada, Santé Canada, Industrie Canada);

- les gouvernements autochtones locaux et régionaux et les organismes et associations (autochtones et non autochtones) du Nunavik (p. ex., Gouvernement régional Kativik, Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, Commission scolaire Kativik, Regroupement des femmes inuites);
- les organismes socio-économiques et environnementaux relevant de la CBJNQ ou créés par elle<sup>504</sup>;
- d'autres intervenants ou parties (p. ex., des scientifiques et des chercheurs du milieu universitaire).

Notons ici que le Comité Raglan (ou l'équipe de gestion des risques) pourra sélectionner parmi ces parties intéressées et touchées (ou d'autres parties), les membres qui composeront l'équipe d'évaluation et l'équipe de gestion, et ce, tout au long du processus de gestion des risques. Ces parties joueront un rôle dès le début du processus de gestion des risques, mais il est possible que les membres de ces équipes soient changés pour tenir compte de la diversité des risques à traiter selon les diverses étapes du projet ou de la mise en oeuvre de l'ERA (y compris ses clauses). De plus, tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'équipe de gestion des risques pourra élaborer des lignes directrices (c.-à-d. un code de conduite ou d'éthique) pour guider autant la participation des parties concernées que celle des équipes tout au cours du processus de GIR.

## 12- Mettre en oeuvre des initiatives liées à la communication des risques

La communication des risques est une tâche essentielles et continue du processus décisionnel. Elle permet l'échange d'information et vise à accroître la compréhension et à

---

<sup>504</sup> Ces organismes sont, par exemple : Quarqalik Landholding Corporation of Salluit; Northern Village Corporation of Salluit; Nunaturlik Landholding Corporation of Kangiqsujuaq; Northern Village Corporation of Kangiqsujuaq; Conseil de développement régional Kativik; Commission de la qualité de l'environnement Kativik (y compris la Société Makivik). (Gouvernement du Québec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, 1976).

instaurer une confiance mutuelle entre les parties intéressées et touchées. Elle favorise donc la prise de décisions éclairées. Par ailleurs, la communication des risques permet de fournir aux équipes d'évaluation et de gestion des risques des renseignements importants sur les perceptions, les valeurs, les besoins, les préoccupations et les intérêts de l'ensemble des parties intéressées et touchées. Cette tâche doit comprendre l'élaboration d'un plan de communication des risques dès le début du processus décisionnel. D'après le cadre décisionnel de SC, ce plan peut comprendre les aspects suivants : les buts et les objectifs, le nom du responsable qui recueillera l'information, les résultats prévus, etc.

La communication des risques liés au projet et à l'ERA Raglan doit faire partie intégrante du processus d'évaluation et de gestion des risques lié à chacune des étapes du projet. Cette communication doit être basée sur un échange et un dialogue multilatéral et continu entre l'ensemble des parties intéressées et touchées ainsi qu'avec les équipes d'évaluation et de gestion des risques. Elle doit aussi permettre de fournir des informations à l'ensemble des parties afin qu'elles puissent mieux comprendre les risques socio-économiques et culturels connus et potentiels ainsi que les avantages d'une évaluation et d'une gestion efficaces de ces risques et des mesures qui seront prises pour les traiter (c.-à-d. les atténuer, les contrôler ou les éliminer, dans la mesure du possible).

Étant donné la diversité de ces parties, il faudra tenir compte du fait qu'il pourrait exister des similitudes mais aussi des différences importantes entre celles-ci (c.-à-d. en matière d'opinions, de perceptions, de culture, etc.). En effet, il est possible que, comparativement à la SMRQ, aux gouvernements, aux experts, etc., les communautés inuites du Nunavik aient une perception et une conception différentes, par exemple, de la protection et de la mise en valeur du territoire et de ses ressources de même que de la relation qu'ils exercent avec ces derniers ou de la manière dont ils évaluent les risques auxquels ils peuvent être exposés. Par conséquent, les initiatives liées à la communication des risques socio-économiques et culturels (y compris environnementaux) devront

chercher à intégrer ou à concilier ces différences et s'assurer que les messages véhiculés répondront aux besoins, aux intérêts et aux préoccupations des Inuits et intégreront notamment les composantes liées à leurs valeurs, à leur culture, à leur modes de vie, etc .

En quelque sorte, une communication et un dialogue transparents et continus entre les parties et les équipes d'évaluation et de gestion des risques amélioreront le processus décisionnel et renforceront l'efficacité, l'exactitude et la qualité des mesures qui seront adoptées pour gérer les risques socio-économiques découlant du projet et de l'ERA Raglan à court, à moyen et à long terme.

#### 2.2.1.2 Évaluer les risques et les avantages<sup>505</sup>

Selon la définition qu'en donne le cadre décisionnel de SC, cette étape consiste à évaluer les risques connus et potentiels pour la santé d'une personne ou d'une population qui peuvent découler d'une exposition à un danger potentiel ou d'une exposition à un agent dangereux particulier (c.-à-d. une substance, un processus, un produit, etc.). Elle vise notamment à évaluer les avantages connus et potentiels pour la santé et à analyser les risques par rapport aux avantages identifiés. Dans l'un ou l'autre des cas, l'évaluation des risques et des avantages devrait reposer sur une approche multidisciplinaire et être basée sur des informations et des analyses scientifiques. Certes, l'évaluation des risques peut susciter de la controverse parce qu'elle fait appel à la fois à la science et au jugement et aux perceptions des parties intéressées et touchées.

Nous désirons souligner ici que l'évaluation des risques et des avantages liés au projet et à l'ERA Raglan dépasse largement la portée de cette étude, car nous aurions besoin pour ce faire de la participation et de la collaboration de l'ensemble des parties intéressées et touchées. Qui plus est, une telle évaluation requiert à la fois une identification et une

---

<sup>505</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 31.

analyse exhaustive ou rigoureuse des risques socio-économiques et culturels connus et potentiels pour les communautés autochtones, exercice qui sera réalisé par l'équipe d'évaluation des risques de concert avec les parties. De plus, notre perception d'un risque ou d'un avantage qui nous apparaît évident n'a peut-être pas la même signification ou valeur pour l'une ou l'autre des parties intéressées ou touchées ou les équipes d'évaluation et de gestion des risques. Trop souvent la perception et les intérêts des promoteurs (c.-à-d. les compagnies minières), des décideurs, des responsables de la réglementation, des chercheurs, des scientifiques, etc. sont substitués à ceux des parties touchées ou pouvant être touchées (positivement ou négativement) par un risque (des risques) ou un avantage (des avantages). Par conséquent, les équipes d'évaluation et de gestion des risques, en collaboration avec les parties intéressées et touchées, ont comme responsabilité d'identifier et d'évaluer clairement et avec transparence ce que représente pour chacune d'elles un (des) risque(s) et un (des) avantage(s).

Nous présentons ci-dessous une brève description des tâches générales liées à l'évaluation des risques et à l'évaluation des avantages qui sont proposées dans le cadre décisionnel de SC et que nous avons appliquées au projet et à l'ERA Raglan.

#### 1- Évaluer les risques

Cette tâche d'évaluation des risques consiste à déterminer l'existence d'un danger possible (c.-à-d. est-ce dangereux?) en se basant sur des données scientifiques, à caractériser ou à définir ce danger (c.-à-d. jusqu'à quel point est-ce dangereux?), à évaluer les expositions au danger (c.-à-d. à quel niveau de danger la population ou un individu sont-ils exposés ou touchés?) et à caractériser le ou les risques (c.-à-d. mesure des torts ou des dommages résultant de l'exposition à un danger). Une approche générale d'évaluation des risques considère que divers facteurs (ou déterminants) peuvent influencer sur la santé et notamment sur le milieu physique, naturel et humain. Elle tient aussi compte de certains aspects, tels que les facteurs socio-économiques, culturels, politiques, etc.; les population

exposées aux risques; les connaissances et les préoccupations des parties lors de l'évaluation des risques; la détermination du niveau de risque et de la probabilité que celui-ci se manifeste. De ce fait, le recours à des données scientifiques solides lors de l'évaluation des risques permettra de choisir les options possibles les plus appropriés pour gérer les risques et de favoriser la mise en place d'une stratégie efficace pour les atténuer, les contrôler ou les éliminer.

Appliquée à notre contexte, cette tâche signifierait, d'une part, évaluer les risques socio-économiques et culturels connus et potentiels qui résultent d'une exposition à un danger lié au projet ou à l'ERA, ces risques pouvant réduire le bien-être des communautés inuites à court, à moyen et à long terme (c.-à-d. durant la vie de la mine et après sa fermeture). D'autre part, cette tâche consisterait à évaluer les avantages connus et potentiels découlant du projet et de l'ERA et à analyser les risques par rapport aux avantages identifiés. Certes, l'évaluation des risques et des avantages doit faire appel à divers champs disciplinaires (p. ex., économie, sociologie, droit, géographie), d'expertises (p. ex., secteur minier, questions autochtones) et de connaissances scientifiques. Nous estimons néanmoins que les connaissances traditionnelles des Inuits devraient compléter les connaissances scientifiques afin d'améliorer le processus décisionnel visant à évaluer et à gérer les risques socio-économiques et culturels (et environnementaux) liés au projet et à l'ERA Raglan.

Nous décrivons ci-dessous les tâches générales de l'évaluation des risques proposées dans le cadre décisionnel de SC. Ces tâches sont les suivantes : déterminer les dangers; caractériser les dangers; évaluer les expositions; caractériser les risques.

#### Déterminer les dangers

Selon l'interprétation qu'en fait le cadre décisionnel de SC, déterminer les dangers vise à reconnaître l'existence d'un danger quelconque. Par exemple, différentes activités

peuvent mener à déterminer les dangers, entre autres, identifier un agent produisant des effets nocifs sur la santé; colliger des données scientifiques; se rapporter à des études et à des recherches scientifiques; examiner des données scientifiques; déterminer le ou les dangers qui préoccupent les parties intéressées et touchées.

Comme nous l'avons souligné précédemment, dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, la reconnaissance de l'existence d'un danger connu ou potentiel peut varier d'une partie à l'autre de même que d'un événement, d'une activité ou d'une action à l'autre. En effet, si l'on reprend l'exemple de l'Inuit qui accepte un emploi au site minier Raglan, nous reconnaissons qu'une telle action ou activité comporte des avantages (p. ex., revenu d'emploi). Toutefois, cette même activité peut comporter un danger et représenter un risque potentiel pour le travailleur inuit et sa famille, un risque qui pourrait entraîner des conséquences voire même des pertes (ou des dommages) et des coûts (financiers et non financiers) à court, à moyen ou à long terme (p. ex., stress familial pouvant conduire à l'anxiété, à l'ennui, etc.; perte d'identité culturelle par suite de modifications à ses activités traditionnelles et de la réduction du temps qu'il consacrerà à l'enseignement à ses enfants des valeurs et des connaissances traditionnelles; pertes de revenus et difficulté à revenir à ses occupations antérieures et à ses activités traditionnelles après la fermeture de la mine, ce qui aura des conséquences importantes sur le maintien et l'amélioration du bien-être économique et social de sa famille à court, à moyen et à long terme).

L'existence d'un danger connu ou potentiel lié au projet et à l'ERA Raglan et ses effets (positifs ou négatifs) sur les individus et les communautés inuits commandent donc une analyse plus approfondie du problème. Les informations préliminaires recueillies lors de la détermination du problème et de son contexte permettent justement d'identifier le problème et d'amorcer sa documentation. La tâche suivante, qui doit être entreprise par l'équipe d'évaluation des risques, consiste à exécuter certaines activités afin de préciser ou de définir de façon plus détaillée, voir même de valider, le ou les dangers en question (c.-à-d. est-ce dangereux?). En reprenant l'exemple illustré ci-dessus, cela pourrait

signifier entreprendre certaines études ou recherches scientifiques pour identifier les dangers connus et potentiels auxquels pourraient être exposés les travailleurs inuits :

- étude des perceptions des travailleurs inuits et de leurs familles quant aux effets dangereux connus et potentiels de l'éloignement de leur milieu familial;
- analyse d'études ou de rapports scientifiques portant sur des cas similaires ou équivalents (et par rapport aux diverses étapes d'un projet minier);
- évaluation des modifications comportementales des travailleurs inuits et de leurs familles respectives;
- consultation individuelle et de groupe avec les travailleurs inuits et leurs familles pour évaluer la possibilité de dommages (ou de pertes) à court, à moyen et à long terme (c.-à-d. sur les plans social, culturel, spirituel, économique, etc.);
- examen d'informations et de données scientifiques prouvant la relation entre le fait d'occuper un emploi à la mine et les conséquences positives ou négatives sur la structure familiale, les activités traditionnelles, l'enseignement des valeurs et des connaissances traditionnelles, etc.;
- examiner et prouver la relation directe ou indirecte avec le projet minier et l'ERA Raglan ou d'autres sources possibles (c.-à-d. est-ce que le danger et les conséquences qui peuvent en découler sont attribuables au projet et à l'ERA Raglan ou, par exemple, à des problèmes déjà existant liés à d'autres considérations sociales, économiques, culturelles, politiques, etc., ou bien à d'autres facteurs de sources endogènes ou exogènes?).

Une fois que l'équipe d'évaluation aura fini de colliger les informations pertinentes et disponibles sur le sujet, elle pourra amorcer la tâche suivante, soit caractériser (définir) le ou les dangers possibles.

## Caractériser les dangers

La caractérisation des dangers vise à définir jusqu'à quel point c'est dangereux. Le cadre décisionnel de SC décrit la caractérisation des dangers comme étant un processus nécessitant l'évaluation qualitative ou quantitative d'au moins un effet nocif sur la santé auxquels peuvent être soumis des êtres humains à des niveaux prévus d'exposition à un agent<sup>506</sup>. L'« agent » est ici une substance, un processus, un produit ou une entité de nature biologique, chimique ou physique<sup>507</sup>. Toujours selon le cadre décisionnel de SC, un certain nombre de questions peuvent être soulevées afin de mieux caractériser les dangers. Par exemple, quels sont les effets dangereux d'une exposition à un agent ? Avons-nous en main toutes les données nécessaires pour caractériser l'exposition et les réactions à un tel agent ? Est-ce que certains groupes sont plus exposés que d'autres ? Est-ce que les effets nuisibles sur la santé, qu'ils soient connus ou potentiels, sont irréversibles ?<sup>508</sup>

Si l'on adopte la description de la caractérisation des dangers du cadre décisionnel de SC, cela pourrait signifier que le processus nécessite l'évaluation quantitative ou qualitative d'au moins un des effets négatifs dangereux qui sont inhérents au projet et à l'ERA et auxquels peuvent être exposés ou dont peuvent se ressentir les individus et les communautés inuits durant la vie de la mine et après sa fermeture. En reprenant notre exemple du travailleur inuit, cela voudrait dire que l'on doit définir avec précision (c.-à-d. quantitativement et qualitativement) jusqu'à quel point une telle action ou activité peut s'avérer dangereuse ou dommageable pour le travailleur et sa famille et, notamment, quels pourraient être les effets (positifs ou négatifs) ou les conséquences qui peuvent en

---

<sup>506</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 34.

<sup>507</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 73.

<sup>508</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 34.

résulter à court, à moyen et à long terme. Certes, ce qui peut apparaître dangereux pour un travailleur inuit peut ne pas l'être pour l'ensemble des travailleurs inuits. De plus, il est possible que les effets ne soient pas les mêmes pour tous. Soulignons ici que les effets ne mettent pas uniquement l'accent sur les répercussions physiques sur la santé, mais qu'ils comprennent aussi les effets reliés au bien-être économique, social et culturel, à la santé mentale et spirituelle, etc., des travailleurs inuits, de leur famille, etc.

Enfin, pour être en mesure de caractériser les dangers (c.-à-d. sur une base scientifique), l'équipe d'évaluation des risques devra peut-être se poser un certain nombre de questions, dont celles-ci :

- Est-ce que le fait qu'un travailleur inuit soit éloigné de sa famille ou de sa communauté pour une période donnée constitue un danger réel?
- Est-ce que le danger est suffisamment connu? Est-ce que ce danger est attribuable au projet et à l'ERA Raglan ou à d'autres sources?
- Quels sont les conséquences ou les effets (positifs ou négatifs) de l'éloignement du travailleur de sa famille, de sa communauté, etc. pour une période donnée?
- Avons-nous suffisamment de données et d'informations sur chacun de ces effets?
- Est-ce que ces effets touchent un ou des travailleurs inuits (c.-à-d. un phénomène isolé) ou l'ensemble des travailleurs (c.-à-d. généralisé).

### Évaluer les expositions

L'évaluation des expositions aux dangers consiste à estimer, soit de manière qualitative ou quantitative, l'importance, la fréquence, la durée, le trajet et l'étendue de l'exposition d'un être humain à un agent dangereux donné. Bien entendu, comme nous l'avons déjà mentionné, s'il n'y a pas d'exposition, il n'y a pas de risque. Une évaluation adéquate des

expositions aux dangers peut comporter entre autres ces étapes : identifier le trajet d'exposition au danger (c.-à-d. la façon dont un agent dangereux atteint une population ou une personne; identifier ceux qui sont les plus atteints ou exposés, etc.), mesurer l'exposition aux dangers (p. ex., surveillance des données; modélisation informatique; modèle d'exposition historique) et examiner les renseignements sur les facteurs de risque (c.-à-d. les facteurs qui permettent d'influencer le niveau d'exposition, tels que les aspects sociaux, culturels, économiques et moraux, et la perception du risque)<sup>509</sup>.

Si l'on transpose cette tâche dans notre exemple de départ, cela consiste pour l'équipe d'évaluation des risques à estimer l'importance, la fréquence, la durée, le trajet et l'étendue de l'exposition du travailleur inuit aux dangers connus ou potentiels. L'évaluation de l'exposition aux dangers peut s'avérer un exercice complexe pour l'équipe d'évaluation des risques. Selon la composition de cette équipe, il est possible que les parties intéressées et touchées conçoivent différemment l'évaluation des expositions aux dangers. En ce sens, les vues ou les perceptions de la SMRQ, du Comité Raglan, des gouvernements, des experts, des scientifiques, etc. peuvent être parfois différentes de celles des Inuits (ou vice versa). En effet, contrairement aux experts, les Inuits peuvent percevoir le fait d'occuper un poste au site minier et d'être éloignés de leur famille ou de leur communauté pour une période de plus d'une semaine comme étant une situation importante pouvant être lourde de conséquences. Pour être en mesure d'évaluer adéquatement ces dangers connus et potentiels, l'équipe d'évaluation pourra sélectionner les méthodes qui conviennent le mieux à une telle situation (p. ex., modèle mathématique ou statistique; jugement professionnel; scénario ou étude de cas; revue par des pairs<sup>510</sup>). De plus, lors de cette évaluation, l'équipe doit être en mesure d'examiner si d'autres facteurs de risque pourraient, de près ou de loin, avoir des effets sur l'exposition des communautés inuites aux dangers, tels que des conséquences sociales, culturelles,

---

<sup>509</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, pp. 35 et 36.

<sup>510</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 36.

politiques, juridiques, etc. Certes, pour éviter les conflits d'interprétation, il est préférable que les parties comprennent et appuient les méthodes choisies par l'équipe d'évaluation.

### Caractériser les risques

De manière générale, la caractérisation des risques consiste à déterminer si une exposition à un agent dangereux (c.-à-d. substance, processus, produit, etc.) représente un risque important pour la santé humaine. Le cadre décisionnel de SC définit la caractérisation des risques comme étant « l'évaluation qualitative ou quantitative de la gravité et de la fréquence probable de l'apparition d'effets nocifs connus ou possibles dans une population donnée »<sup>511</sup>. Cette évaluation est basée sur les étapes subséquentes, c.-à-d. la détermination des dangers, la caractérisation des dangers et l'évaluation des expositions aux dangers. Bien que la caractérisation des risques soit basée sur la science et qu'elle fasse appel à l'utilisation de ressources techniques et scientifiques solides provenant de plusieurs disciplines (p. ex., physiques, chimiques, économiques, sociales), il ne faut pas oublier que les estimations des risques comportent à l'occasion un certain degré d'incertitude (p. ex., disponibilité limitée des données scientifiques sur le milieu physique et humain en région éloignée et nordique). Par conséquent, pour limiter les incertitudes, il faudra définir si ces incertitudes sont « acceptables » ou, dans d'autres circonstances, procéder à l'obtention de meilleures données ou techniques pour limiter les incertitudes ou bien recueillir des informations supplémentaires pour répondre adéquatement aux questions posées. Tel que le soutient le cadre décisionnel de SC, il est possible pour cette tâche d'adopter une approche de précaution (ou préventive)<sup>512</sup> pendant que d'autres données sont colligées ou, dans d'autres cas, d'avoir recours au contrôle par des pairs ou au jugement professionnel. Toujours selon le cadre décisionnel de SC, les renseignements

---

<sup>511</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 75.

<sup>512</sup> Le cadre décisionnel de SC définit l'approche de précaution comme suit : « Approche relative à la prise de décisions en matière de gestion des risques appliquée dans un climat d'incertitude scientifique, traduisant la nécessité de prendre des mesures face à un risque grave possible sans attendre les résultats de la recherche scientifique (...) ». (Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 74.)

sur l'évaluation des risques doivent être accessibles aux équipes d'évaluation et de gestion des risques et aux parties intéressées et touchées, mais certaines informations doivent demeurer confidentielles.

La caractérisation des risques socio-économiques et culturels liés au projet et à l'ERA Raglan est une tâche qui devra être réalisée par l'équipe d'évaluation des risques.

L'accent est mis sur l'importance de ces risques et sur la probabilité qu'ils puissent se manifester à court, à moyen et à long terme (c.-à-d. durant la vie de la mine et après sa fermeture). L'équipe d'évaluation doit notamment déterminer si le problème décrit représente réellement et scientifiquement un risque important pouvant avoir des conséquences (positives ou négatives) sur le bien-être social, économique et culturel des communautés inuites touchées. Les équipes d'évaluation et de gestion peuvent réaliser elles-mêmes cette tâche, mais elles peuvent aussi, si elles le jugent à propos, avoir recours à des tierces parties (p. ex., des chercheurs universitaires, des gouvernements, des consultants autochtones). Notons ici que, comme c'est le cas pour les tâches précédentes, la perception liée au risque peut varier considérablement selon les parties ou selon qu'il s'agit d'un risque volontaire ou involontaire. Quoique basée sur la preuve scientifique, la caractérisation des risques socio-économiques et culturels doit tenir compte de la perception des parties touchées, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la gravité ou l'importance du danger ou du risque et de ses effets ou de ses conséquences durant la vie de la mine et après sa fermeture. Dans le cas d'incertitude scientifique ou d'insuffisance de données et d'informations, l'équipe d'évaluation des risques devra déterminer quels outils ou méthodes sont les plus appropriés pour définir ces risques.

Si l'on applique ce raisonnement à notre exemple décrit préalablement, on constate que l'éloignement du travailleur inuit de sa famille et de sa communauté représente une certaine forme de danger et qu'une telle situation pourrait entraîner un risque de perturbation ou de stress familial (p. ex., angoisse, ennui, tristesse). Conséquemment, l'équipe d'évaluation des risques doit analyser l'importance du risque et la probabilité

que le risque de perturbation ou de stress familial puisse se manifester et déterminer quelles pourraient en être les conséquences négatives (ou positives) à court, à moyen et à long terme pour le travailleur inuit et sa famille. Dans le but de mieux définir ce risque, l'équipe d'évaluation pourra établir un certain nombre de questions, dont celles-ci :

- Quelle est l'importance du risque de perturbation ou de stress familial, tant pour le travailleur que pour sa famille (c.-à-d. est-ce que ce risque est jugé comme étant mineur, modéré, important, très important, voire même critique)?
- Quelle est la probabilité qu'une perturbation ou un stress familial se produise (c.-à-d. peu élevée, moyennement élevée, très élevée)?
- Est-ce que cette perturbation ou ce stress est attribuable directement ou indirectement à l'éloignement du travailleur inuit de sa famille? Y a-t-il d'autres facteurs qui pourraient influencer sur le problème (p. ex., sociaux, culturels, spirituels, économiques)? Quelles sont les interactions entre ces facteurs et le risque initial identifié? Est-ce que ces facteurs représentent un risque de danger supplémentaire pour le travailleur et sa famille?
- Qui en sera le plus touché (c.-à-d. le travailleur, l'épouse, les enfants, etc.)?
- Est-ce que les effets connus ou potentiels sont réversibles à court ou à long terme?

En somme, il incombe à l'équipe d'évaluation des risques d'oeuvrer en collaboration avec les parties intéressées et touchées pour établir les bonnes questions à poser et trouver les réponses qui permettront de prendre les meilleures décisions pour traiter ces risques (c.-à-d. les atténuer, les contrôler ou les éliminer). Néanmoins, afin d'éviter les conflits d'interprétation, l'équipe d'évaluation devra s'assurer que les conclusions qui en résultent sont basées sur des preuves fondées scientifiquement.

## 2- Évaluer les avantages

Les avantages sont définis dans le cadre décisionnel de SC comme étant des « effets favorisant le bien-être physique, émotionnel ou économique »<sup>513</sup>. La composante « avantages » est incluse dans le cadre décisionnel, mais cela ne signifie pas qu'une évaluation des avantages doit toujours être faite. Qu'on pense, par exemple, aux cas où le risque est jugé trop faible. D'après le cadre décisionnel de SC, une évaluation des avantages devrait être réalisée lorsqu'il est complexe pour la population ou un (des) individu(s) d'évaluer ou de comparer les avantages (connus ou potentiels) des risques possibles. Néanmoins, dans le cadre du processus de GIR, il faut se souvenir que l'évaluation des avantages et la comparaison des risques et des avantages sont des sources considérables d'informations pour la prise des décisions. Le cadre décisionnel de SC estime que pour évaluer adéquatement les avantages, deux tâches générales doivent être accomplies, à savoir rassembler et évaluer les renseignements concernant les avantages et comparer les risques et les avantages.

Dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, l'évaluation des avantages est une des tâches importantes de l'étape de l'évaluation des risques. Tout en permettant d'éclairer le processus décisionnel de gestion des risques, l'évaluation des avantages doit viser le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique, culturel, etc. des individus et des communautés inuits. Certes, l'équipe d'évaluation des risques doit être prudente lorsqu'elle décide de procéder à l'évaluation des avantages par rapport aux risques connus et potentiels. Comme nous l'avons déjà dit dans cette section, un avantage peut être perçu fort différemment d'une partie à l'autre. En effet, selon certaines parties, incontestablement, les redevances versées aux communautés inuites représentent des avantages considérables. Tandis que pour d'autres, ces redevances peuvent être une source possible de risques qui peuvent être positifs, mais aussi négatifs. Par exemple, si

---

<sup>513</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 74.

ces redevances ne sont pas distribuées équitablement entre les communautés inuites et les individus (c.-à-d. inter-génération) de même qu'entre les générations actuelles et celles à venir, cela risque de créer des disparités et de diminuer leur bien-être social, économique et culturel (c.-à-d. tout au cours de la vie de la mine et après sa fermeture). Par conséquent, l'évaluation des avantages ne devrait pas reposer uniquement sur des bases économiques ou financières mais aussi tenir compte des considérations sociales, culturelles, etc.

Bien entendu, il pourra s'avérer fort complexe pour l'équipe d'évaluation des risques de procéder à l'évaluation des avantages lorsque, d'emblée, les risques courus par les communautés inuites et les effets socio-économiques et culturels négatifs qui peuvent en découler dépassent largement les avantages procurés. Toutefois, devant un tel dilemme, il serait profitable que l'équipe d'évaluation amorce une analyse des avantages pour permettre aux parties intéressées et touchées de mieux distinguer les avantages procurés par le projet ou l'ERA et d'établir des comparaisons avec les risques connus et potentiels. Certes, il faudra tenir compte du fait que ces avantages et ces risques changeront avec les étapes du projet et notamment après la fermeture de la mine.

#### Rassembler et évaluer les renseignements concernant les avantages

Cette tâche comprend cinq étapes consécutives. La première étape vise à déterminer les types d'avantages (directs et indirects) qui seront étudiés en fonction des risques identifiés et à déterminer le segment de la population qui bénéficiera de ces avantages. Par la suite, il est suggéré d'identifier les mesures qui seront prises pour évaluer les avantages et communiquer les résultats et de choisir la méthodologie (p. ex., analyse coûts/avantages) et les techniques qui seront utilisées. La troisième étape consiste à rassembler et à analyser les renseignements concernant les avantages. L'analyse des informations sur les avantages peut s'effectuer, entre autres, par le biais d'une analyse socio-économique. Toutefois, si les méthodes et les données utilisées s'avèrent

inadéquates ou insuffisantes, il faudra envisager d'effectuer d'autres études ou analyses et, dans d'autres cas, de recourir à l'avis d'autres parties (p.ex., des experts). Quant à la quatrième étape, elle consiste à définir une approche pour faire face aux incertitudes. Étant donné la possibilité d'incertitude dans l'évaluation des avantages, il est suggéré d'identifier la nature, les sources et le niveau d'incertitude tant pour les données que pour les analyses des avantages qui seront entreprises. Tel qu'il est mentionné dans le cadre décisionnel de SC, il peut être nécessaire à cette étape de déterminer quelles pourraient être les répercussions des incertitudes sur l'évaluation des avantages. Finalement, la cinquième étape vise à résumer les renseignements concernant les avantages et à les rendre accessibles aux équipes d'évaluation et de gestion des risques de même qu'aux parties intéressées et touchées ou concernées.

Il nous est impossible dans le cadre de cette étude d'énumérer l'ensemble des avantages en relation avec les risques connus et potentiels qui pourraient découler du projet et de l'ERA Raglan. Nous ne pouvons pas non plus déterminer la gamme d'avantages qu'en tireraient les communautés inuites à court et à long terme. D'ailleurs, il serait imprudent de décrire la nature et l'ampleur de ces avantages directs et indirects sans effectuer une analyse approfondie auprès des communautés inuites touchées. Pour être efficace, une telle analyse devra tenir compte des avantages procurés aux communautés et être effectuée pour chacune des étapes du projet Raglan (c.-à-d. exploration, construction, production, fermeture et après-fermeture). L'équipe d'évaluation des risques devra entreprendre cette démarche et identifier parmi les individus et les communautés inuits, ceux et celles (c.-à-d. les aînés, les jeunes, les femmes, les chasseurs et trappeurs, etc.) qui bénéficieront directement et indirectement des avantages procurés ou prévus par le projet ou l'ERA Raglan, en fonction des risques connus et potentiels. Une fois cette tâche terminée, l'équipe d'évaluation pourra définir les mesures ou les méthodologies quantitatives et qualitatives (p. ex., analyse coûts-avantages, analyse socio-économique) qu'elle aura choisies pour évaluer les avantages et communiquer les résultats à l'équipe de gestion des risques et, éventuellement, aux parties intéressées et touchées.

Au risque de nous répéter, précisons à nouveau que la nature et l'importance des avantages (et des risques) peuvent être perçues différemment par les parties intéressées et touchées. D'où la nécessité d'appuyer quantitativement et qualitativement les renseignements sur les avantages identifiés ou retenus et de faire appel à diverses mesures ou méthodes pour les rassembler et les analyser. En effet, il est possible que lors de l'analyse des renseignements sur les avantages, les données et les informations s'avèrent plus ou moins pertinentes ou acceptables ou comportent un certain niveau d'incertitude dû au fait que ces dernières étaient insuffisantes ou non disponibles à la base pour évaluer adéquatement les avantages à court et à long terme. Par conséquent, l'équipe d'évaluation des risques devra déterminer avec l'équipe de gestion des risques (c.-à-d. le Comité Raglan) s'il y a lieu de réaliser des études additionnelles, d'employer d'autres méthodes ou outils d'analyses ou de faire appel à des experts de l'extérieur de la région (p. ex., des chercheurs universitaires ou des spécialistes des questions économiques, sociales, etc.).

Après avoir terminé cette tâche, l'équipe d'évaluation devra résumer les renseignements concernant l'évaluation des avantages sociaux, économiques, culturels, etc. Elle devra également s'assurer que les renseignements qui seront transmis à l'équipe de gestion des risques et notamment aux parties intéressées et touchées seront transparents, distribués équitablement (c.-à-d. tenir compte des intérêts de chacune des parties), exempts le plus possible d'incertitudes et de jugements. L'équipe d'évaluation devra aussi considérer, dans certains cas, les barrières linguistiques qui pourraient réduire considérablement l'accès, l'utilisation et la compréhension dans le cas de la fourniture des renseignements sur les avantages à certains membres d'une ou de plusieurs communautés inuites. Par conséquent, il se peut que l'équipe d'évaluation doive fournir les renseignements dans la langue préférée des Inuits (p. ex., Inuktituk).

## Comparer les risques et les avantages

La comparaison des risques et des avantages termine cette dernière tâche. Elle comprend deux étapes distinctes, soit étudier les données relatives aux risques et les avantages et présenter une comparaison des risques et des avantages aux gestionnaires des risques. Plus précisément, l'étude des données comporte une évaluation des risques, des avantages et des coûts d'après les besoins, les questions et les préoccupations des parties intéressées et touchées. La comparaison des risques et des avantages consiste, elle, à faire état du type de technique et de la méthodologie utilisées, à procéder à l'examen des incertitudes et à évaluer les retombées sur les analyses et la prise des décisions.

Pour l'équipe d'évaluation des risques, cette tâche signifiera effectuer l'analyse et la comparaison des risques et des avantages liés au projet et à l'ERA Raglan. De façon générale, étant donné les risques connus et potentiels, les avantages qui en découlent sont multiples et peuvent être d'ordre économique, social, culturel, etc. Plus précisément, lorsqu'elle entreprendra cette tâche, l'équipe d'évaluation devra analyser les avantages, les risques socio-économiques et culturels et notamment les pertes (ou les dommages) et les coûts (financiers et non financiers), et ce, en fonction des besoins, des préoccupations et des intérêts de l'ensemble des parties. Certes, il faudra tenir compte du fait que la comparaison des risques et des avantages changera selon les différentes étapes du projet.

Revenons à notre exemple du travailleur inuit. L'équipe d'évaluation doit analyser et comparer les risques auxquels il est exposé, les avantages, les pertes et les coûts connus et potentiels, par rapport aux besoins, aux préoccupations, aux intérêts et aux priorités du travailleur inuit et de sa famille. Par exemple, d'une part, l'équipe d'évaluation peut avoir déterminé que l'Inuit qui accepte un travail au site Raglan retirera de nombreux avantages, tels qu'un revenu d'emploi régulier et considérable sur le plan financier. Par conséquent, en ayant accès à un tel revenu, le travailleur inuit pourra satisfaire divers besoins matériels, sociaux, culturels, etc. (p. ex., achat de biens et de services tels que de

nouveaux équipements pour pratiquer ses activités de chasse, de piégeage et de pêche; investissement dans l'éducation de ses enfants ou constitution d'un héritage; accroissement de sa confiance et de son sentiment d'accomplissement; meilleure qualité de vie pour sa famille à court et à long terme). D'autre part, l'équipe d'évaluation peut avoir conclu que si l'Inuit accepte un emploi au site minier, il sera par le fait même éloigné de sa famille, de sa communauté et de son territoire de chasse et de piégeage pour une période de temps déterminée. L'équipe peut convenir notamment qu'une telle situation comporte des dangers et représente des risques possibles pouvant avoir des conséquences pour le travailleur et sa famille. Il est possible que l'équipe d'évaluation en vienne à déterminer que ces conséquences ou inconvénients puissent être multiples et d'importance variable (p. ex., le stress familial peut être jugé important mais non critique pour le travailleur ou sa famille si des mécanismes sont adoptés pour atténuer les effets négatifs; la perte d'identité culturelle due à la modification des activités traditionnelles du travailleur inuit est considérée comme très importante mais non dommageable si des arrangements sont pris par la SMRQ pour que le travailleur puisse passer plus de temps sur son territoire de chasse, etc.). En contre-partie, l'équipe d'évaluation peut avoir décelé que, malgré les risques connus et potentiels, le travailleur inuit et sa famille ont tout de même convenu pour leur bien-être social, économique et culturel que l'accès à un emploi et à un revenu garanti figuraient parmi leurs principales priorités et qu'ils en acceptaient entièrement les conséquences, tant les négatives que les positives.

En somme, il est essentiel que l'équipe d'évaluation ait en main toutes les données et les informations qui lui permettront d'évaluer et de comparer de manière juste et équitable l'ensemble des avantages en fonction des risques, des pertes et des coûts auxquels peuvent être exposés les individus et les communautés inuites touchés. Il ne faudrait pas oublier que cette évaluation et cette comparaison devront être réalisées en fonction de chacune des étapes du projet minier. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a comme devoir d'assurer que cette comparaison soit transparente et qu'elle ne se fasse pas au détriment des priorités que se sont fixées les individus et les communautés inuits (p. ex., le

travailleur inuit et sa famille). Il faudra aussi tenir compte du fait que certaines des informations peuvent être de nature confidentielle. Par conséquent, l'équipe d'évaluation et de gestion des risques devra déterminer la manière dont celles-ci seront diffusées aux parties intéressées et touchées ou concernées et au public en général.

### 2.2.1.3 Identifier et analyser les options<sup>514</sup>

La détermination et l'analyse des options possibles visent à prévenir ou à réduire le risque de même qu'à formuler des recommandations quant aux options qui auront été retenues. Selon le cadre décisionnel de SC, cette étape est composée de deux tâches générales, soit déterminer des options possibles pour la gestion des risques et analyser des options possibles pour la gestion des risques.

#### 1- Déterminer des options possibles pour la gestion des risques

D'après le cadre décisionnel de SC, plusieurs options réglementaires et non réglementaires peuvent être utilisées pour gérer les risques. Dans le cadre des activités de SC, le cadre décisionnel a identifié sept options pour gérer les risques<sup>515</sup>. Sans entrer dans le détail de chacune d'elles, disons que ces facteurs peuvent se présenter sous diverses formes telles que : réglementation (p. ex., exigences énoncées dans une loi); directives nationales (p. ex., normes et codes de pratiques volontaires); sensibilisation et conseils (p. ex., communication de renseignements); respect volontaire (p. ex., encouragement et collaboration à réduire les risques); approche d'ordre technologique (p.ex., élaboration de nouvelles méthodes); non-intervention lorsqu'une intervention n'est pas nécessaire (c.-à-d. maintien de la situation actuelle). Comme la gestion des risques peut être une

---

<sup>514</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 48.

<sup>515</sup> Pour plus d'informations, le lecteur est invité à consulter le tableau décrivant le nombre de facteurs pouvant être pris en considération lors de la détermination des options possibles pour la gestion des risques. (Voir : Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, pp. 48 et 49.)

activité partagée, il est suggéré que l'identification des options s'effectue en collaboration avec les parties intéressées dans la mesure du possible.

En quelque sorte, il revient à l'équipe d'évaluation, en collaboration avec l'équipe de gestion des risques, d'identifier une ou des options pour assurer la gestion des risques socio-économiques et culturels pour les communautés autochtones dans le cas du projet et de l'ERA Raglan. Dans le but d'atténuer, de contrôler ou d'éliminer le risque, dans la mesure du possible, les équipes d'évaluation et de gestion des risques pourront considérer différentes approches réglementaires (p. ex., loi, règlement, politique) et non réglementaires (p. ex., code de conduite, incitatifs financiers ou compensations, programmes et services, mesures d'accommodement, mécanismes de suivi et de contrôle, informations et communications). Néanmoins, afin d'assurer l'efficacité de l'option ou des options choisies et notamment son acceptabilité, il est préférable qu'un certain nombre de parties intéressées et touchées soient consultées par l'équipe d'évaluation lors de cette démarche (p. ex., la SMRQ, le Comité Raglan, les ministères et les agences gouvernementales concernés, le gouvernement autochtone local, les aînés, les jeunes, les femmes, les organismes inuits communautaires).

Revenons à notre exemple de départ. Étant donné l'importance de traiter les risques pour le travailleur inuit qui est éloigné de sa famille et de sa communauté pour une période de temps déterminée, un certain nombre d'options doivent être identifiées afin d'atténuer, de contrôler ou d'éliminer ces risques connus ou potentiels. Par exemple, nous pourrions affirmer qu'une ou plusieurs options non réglementaires est probablement le meilleur choix pour gérer ces risques. Par conséquent, il se peut que l'équipe d'évaluation et de gestion des risques considère qu'à la suite des consultations avec les parties, des mesures de rechange pour le travailleur inuit (p. ex., des plages horaires flexibles) ou un programme de soutien à sa famille (p. ex., services de consultation) sont au nombre des options qui s'avèrent les plus acceptables et les plus appropriées pour atténuer, contrôler ou éliminer ces risques. Dans certains cas, les équipes d'évaluation et de gestion des

risques, en collaboration avec les parties concernées, pourront conclure qu'une combinaison de ces deux options représente la solution la plus efficace pour traiter les risques connus ou potentiels.

## 2- Analyser des options possibles pour la gestion des risques

L'analyse des options possibles pour la gestion des risques peut nécessiter l'examen d'un certain nombre d'éléments. Parmi les facteurs à considérer lors de l'analyse des options, il y a notamment la rapidité d'intervention face au risque; les exigences réglementaires; le coût de la mise en oeuvre de l'option; les rapports (c.-à-d. efficacité) et la répartition (c.-à-d. équité) des risques, les coûts et les avantages; les perceptions, les préoccupations et les valeurs des parties intéressées et touchées; l'acceptabilité du risque. Selon le cadre décisionnel de SC, le niveau d'acceptabilité du risque, l'efficacité de la prévention ou de la réduction du risque et la rentabilité sont les critères qui reçoivent généralement le plus d'attention de la part des parties intéressées et touchées. Toutefois, lors de l'analyse des options, il ne faudrait pas oublier de tenir compte d'un certain nombre d'aspects, tels que l'établissement d'un équilibre entre les besoins et les intérêts des particuliers et ceux de l'organisation ou de l'institution publique, et le fait que la définition et l'acceptabilité d'un risque doivent reposer sur le point de vue des parties intéressées et touchées.

Comme nous le constatons, un ensemble de facteurs (ou de critères) peuvent être à la disposition des équipes d'évaluation pour analyser les options afin de gérer les risques socio-économiques et culturels résultant du projet et de l'ERA Raglan. Précisons que les facteurs qui seront retenus par les équipes doivent néanmoins assurer un certain degré de flexibilité. Par exemple, les équipes et les parties concernées peuvent conclure d'un commun accord que ces facteurs peuvent être changés ou adaptés pour refléter adéquatement le contexte particulier lié à un ou à des risques, aux diverses étapes du projet et de l'ERA Raglan ou bien au projet lui-même.

Pour faciliter l'analyse des options, il revient aux équipes d'évaluation et de gestion de sélectionner un certain nombre de facteurs et d'établir un ordre de priorité qui pourraient répondre autant à leurs besoins, leurs intérêts et leurs préoccupations qu'à ceux des parties intéressées et touchées. Ainsi, d'un commun accord, ces équipes et parties pourraient convenir que les facteurs liés aux exigences réglementaires, à l'équité des risques et à l'efficacité d'atténuer des risques et le respect des intérêts et des priorités des parties touchées (c.-à-d. les communautés inuites) figurent parmi les facteurs prioritaires qui seront retenus pour analyser les options. Pour l'étape de la fermeture du site Raglan, ces mêmes équipes et parties pourraient très bien décider que les facteurs prioritaires qu'ils ont retenus pour analyser les options pour la gestion des risques socio-économiques et culturels sont les suivants : le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des communautés inuites les plus touchées par la fermeture du site; l'efficacité et le coût des options retenues; la réduction, le contrôle ou l'élimination des conséquences défavorables à court, à moyen et à long terme; la répartition des risques, des pertes et des coûts entre les générations actuelles et celles à venir. Quoi qu'il en soit, les équipes d'évaluation et de gestion des risques devront toujours garder en mémoire que l'un des principaux facteurs à considérer lors de l'analyse des options devrait comprendre l'objectif principal issu des principes fondamentaux qu'elles auront adoptés pour guider leur processus décisionnel. Parmi les principes fondamentaux que nous avons décrits préalablement dans cette section, notre principe premier (ou objectif principal) consistait à maintenir et à améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés inuites (et des individus), c.-à-d. durant la vie de la mine et après sa fermeture.

En reprenant les options que nous avons identifiées préalablement dans le cadre de notre exemple, soit l'adoption de mesures de rechange pour le travailleur inuit ou la mise en place d'un programme de soutien à sa famille, cela signifierait qu'une option ou les deux devraient être analysées par rapport aux critères que les équipes et les parties auront alors retenus. Par exemple, ces dernières pourraient avoir décidé que compte tenu de

l'importance du risque pour le travailleur inuit et sa famille, le facteur d'acceptabilité du risque figurera parmi l'un des principaux critères à considérer. Par ailleurs, comparativement à la rentabilité de l'option, les équipes et les parties concernées peuvent avoir défini que les critères suivants sont parmi les plus importants et les plus acceptés par un grand nombre de parties intéressées et touchées : le bien-être social, économique, culturel et émotif; les conséquences défavorables à court et à long terme; l'efficacité des mesures à adopter pour gérer ces risques, c'est-à-dire les atténuer, les contrôler ou les éliminer.

#### 2.2.1.4 Choisir une stratégie<sup>516</sup>

L'étape du choix d'une stratégie revient à examiner les résultats de l'analyse des options et à choisir la stratégie la plus appropriée pour traiter les risques. En se basant sur le cadre décisionnel de SC et selon le contexte des activités de SC, cela veut dire que le choix de la stratégie de gestion des risques doit viser prioritairement le maintien et l'amélioration de la santé et de la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Dans le cadre décisionnel de SC, cette étape se compose de deux tâches générales, soit examiner les résultats de l'analyse des options et choisir une ou plusieurs options pour la gestion des risques.

##### 1- Examiner les résultats de l'analyse des options

Cette étape consiste à procéder à l'examen des résultats des analyses effectuées précédemment et des recommandations qui en découlent. Les résultats finaux qui seront ainsi dégagés permettront de mieux choisir la ou les options pour la gestion des risques.

Pour le projet et l'ERA Raglan, cette tâche devrait être accomplie par l'équipe de gestion des risques. Plus précisément, après que l'équipe d'évaluation aura terminé les tâches

---

<sup>516</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 52.

précédentes d'identification et d'évaluation des options, l'équipe de gestion examinera les résultats de l'analyse des options pour la gestion des risques découlant du projet et de l'ERA Raglan. Au même titre que pour l'équipe d'évaluation, l'équipe de gestion doit retenir que l'objectif principal de maintenir et d'améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés inuites à court et à long terme a préséance sur tous les critères qui pourraient être retenus pour choisir la stratégie de gestion des risques. Par exemple, dans le cadre de notre exemple initial et étant donné les options décrites précédemment (c.-à-d. l'adoption de mesures de rechange ou la mise en place d'un programme de soutien à la famille du travailleur inuit), cela pourrait signifier que l'équipe de gestion examinerait si les renseignements sur les options sont complets et si ces dernières tiennent suffisamment compte de l'objectif principal (ou des principes fondamentaux).

## 2- Choisir une ou plusieurs options pour la gestion des risques

Le choix d'une ou de plusieurs options peut être limité par les lois, les règlements et les politiques gouvernementales en vigueur, varier selon le contexte ou la situation, ou bien dépendre d'autres considérations telles que la portée de la décision, de nouveaux événements ou renseignements, etc. En outre, si le manque de renseignements ne permet pas à ce stade-ci de sélectionner une option, il est peut-être préférable de combler cette lacune avant de prendre une décision finale. Néanmoins, une telle situation ne doit pas servir de prétexte pour retarder une décision ou le choix d'une option et peut donc nécessiter de recourir à une approche de précaution (ou de prévention).

Comme le soutient le cadre décisionnel de SC, même si la décision finale revient à SC, le choix d'une stratégie devrait, dans la mesure du possible, faire place aux parties intéressées et touchées. Bien entendu, la participation des parties au processus décisionnel peut varier de la consultation à l'établissement d'un consensus. Cependant, dans le cas d'un risque important nécessitant une réponse immédiate, l'adoption d'une approche

consensuelle, requérant beaucoup plus de temps que la consultation, pourrait s'avérer inadéquate et représenter un risque en soi. Nonobstant ce fait, le succès d'une stratégie de gestion des risques résidera, d'une part, dans la capacité de recourir aux connaissances, à l'expérience et à l'expertise de même qu'aux informations fournies par l'ensemble des parties et, d'autre part, dans la volonté de tenir compte de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leurs intérêts dans le processus décisionnel.

Enfin, pour le projet et l'ERA Raglan, cette dernière tâche qui complète le choix d'une stratégie sera exécutée par l'équipe de gestion des risques (c.-à-d. le Comité Raglan ou le Comité Raglan élargi). Il est préférable que l'équipe de gestion retienne les critères énoncés à l'étape précédente pour prendre sa décision finale de choisir une ou plusieurs options, mais certaines circonstances pourraient amener l'équipe à adopter d'autres critères (p. ex., exigences réglementaires, coûts liés à la mise en oeuvre de la mesure de gestion des risques). Peu importe les motifs qui justifieront une telle décision, l'équipe de gestion devra s'assurer que le choix ou la priorisation de nouveaux critères soit établis sur la base d'un consensus avec l'équipe d'évaluation et, au besoin, avec certaines parties intéressées ou touchées. Les équipes d'évaluation et de gestion des risques socio-économiques et culturels devront retenir que la participation et la consultation des parties intéressées et touchées lors du choix des critères et de l'analyse des options possibles sont garantes d'une meilleure acceptation des risques et des mesures qui seront adoptées pour les atténuer, les contrôler ou les gérer. Advenant que l'équipe de gestion ne possède pas tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision requérant une intervention immédiate, elle pourra recourir à d'autres outils et méthodes, y compris l'approche préventive (ou principe de précaution) pour faire rapidement face aux risques.

Poursuivons avec notre exemple du travailleur inuit. L'équipe de gestion des risques pourrait avoir convenu, entre autres, que les renseignements sur les options retenues étaient complets et répondaient clairement et entièrement à l'objectif principal, soit maintenir et améliorer le bien-être social, économique et culturel des communautés

inuites (et des individus) durant la vie de la mine et après sa fermeture. Par conséquent, après avoir consulté les parties intéressées et touchées, les équipes en sont peut-être venues à la conclusion que les deux options (c.-à-d. l'adoption de mesures de rechange et la mise en place d'un programme de soutien à la famille du travailleur inuit) devraient être retenues et qu'elles pourraient contribuer grandement à atténuer et à contrôler ou encore à éliminer les risques connus et potentiels auxquels sont exposés le travailleur inuit et sa famille.

#### 2.2.1.5 Mettre en oeuvre la stratégie<sup>517</sup>

Cette étape nécessite l'élaboration d'un plan comprenant des critères pour contrôler et évaluer l'efficacité et les effets ainsi que la mise en oeuvre de la stratégie de gestion des risques choisie pour gérer les risques. La mise en oeuvre d'une stratégie, selon SC, comprend deux tâches générales, soit la production d'un plan de mise en oeuvre et l'exécution de ce plan.

##### 1- Produire un plan de mise en oeuvre de la stratégie de gestion des risques

L'efficacité de la stratégie choisie dépendra dans une large mesure de la production d'un plan de mise en oeuvre de la stratégie de gestion des risques. En se basant sur le cadre décisionnel de SC, celui-ci devra être composé des éléments suivants : les tâches et leur délai d'exécution; le rôle et les obligations des participants; les plans de communication et de participation des parties intéressées et touchées; les critères pour la surveillance et l'évaluation (c.-à-d. les activités à entreprendre, les résultats obtenus, les personnes concernées et les résultats escomptés à court et à long terme). Le cadre décisionnel de SC précise que la production du plan devra viser les aspects suivants<sup>518</sup> :

---

<sup>517</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 56.

<sup>518</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 57.

- revisiter les objectifs de la stratégie de gestion des risques;
- définir le rôle et les obligations des parties;
- évaluer les facteurs pouvant avoir un effet sur la stratégie qui sera mise en place et les incorporer au besoin;
- déterminer les étapes à suivre pour atteindre les buts visés par la stratégie;
- définir les critères pour contrôler l'efficacité de la stratégie et pour réaliser l'atteinte des objectifs de la gestion des risques;
- définir les critères pour contrôler l'efficacité du processus de mise en oeuvre;
- déterminer les décisions qui seront prises;
- identifier les ressources nécessaires;
- mettre en oeuvre des stratégies de consultation et de négociation;
- établir des mécanismes de résolution des conflits ou des plaintes et d'exécution, s'il y a lieu;
- envisager la mise en place d'un plan de formation pour les personnes concernées par la mise en oeuvre de la stratégie;
- produire des plans de communication;
- faire approuver le plan par les décideurs.

En quelque sorte, pour le projet et l'ERA Raglan, cela signifie que la production d'un plan de mise en oeuvre de la stratégie qui servira à gérer les risques socio-économiques et culturels doit être exécutée conjointement par les équipes d'évaluation et de gestion des risques. Toutefois, pour assurer l'efficacité et l'acceptabilité de ce plan et des mesures de gestion des risques qui seront adoptées, les équipes gagneraient à le préparer en partenariat avec les parties intéressées et touchées (c.-à-d. la SMRQ, le Comité Raglan, les communautés inuites touchées, les gouvernements et les agences gouvernementales concernés, les gouvernements autochtones locaux, les groupes et les organismes inuits communautaires, les autres intervenants et parties). Par ailleurs, les équipes devront s'assurer que le plan de mise en oeuvre répond adéquatement à chacun des risques

socio-économiques et culturels à être géré à court, à moyen et à long terme et qu'il tient compte des diverses étapes du projet Raglan et de la mise en oeuvre de son ERA.

La description de chacune des composantes énumérées précédemment dépasse largement la capacité de notre étude, mais nous voudrions tout de même souligner l'importance de l'une d'elles, à savoir la définition du rôle et des obligations des parties concernées. À notre avis, il incombe aux équipes d'évaluation et de gestion d'assurer que le plan et les mesures de gestion des risques socio-économiques et culturels qui y sont incluses identifient et définissent avec clarté le rôles et les obligations des parties et des autorités chargées de gérer ces risques. Par exemple, le fait que l'ERA Raglan n'a été paraphée que par la SMRQ et les organisations représentant les communautés inuites touchées par le projet n'exclut pas nécessairement les obligations des gouvernements provincial et fédéral. En effet, en vertu de leur engagement respectif à protéger l'intérêt public (notamment la responsabilité fiduciaire envers les Autochtones), ces derniers ont comme responsabilité de traiter les risques socio-économiques et culturels qui découlent à la fois du projet et de la mise en oeuvre de l'ERA et qui pourraient porter atteinte à la santé, à la sécurité et au bien-être des communautés inuites. Par conséquent, les équipes doivent déterminer (c.-à-d. pour les gouvernements et aussi pour l'ensemble des parties concernées) qui est responsable et qui doit financer les pertes ou les dommages et les coûts (financiers et non financiers) liés à la gestion des risques socio-économiques et culturels résultant du projet et de l'ERA Raglan.

Dans le cas du travailleur inuit, cela signifierait que les équipes d'évaluation et de gestion ont pris les dispositions pour que le plan précise, entre autres, le rôle et les obligations des parties quant aux mesures qui seront prises pour gérer les risques. Les équipes pourraient déterminer, en ce qui a trait aux mesures de rechange qui seront prises pour le travailleur inuit, que la SMRQ a la responsabilité de lui offrir des plages horaires flexibles et d'en assumer le coût. Quant à la mise en place d'un programme de soutien (p. ex., services de consultation) à la famille du travailleur inuit, c'est là une responsabilité qui pourrait

incomber à la fois à la SMRQ et aux gouvernements concernés, étant donné l'origine du problème et certaines exigences légales. Ces derniers pourraient assumer conjointement la responsabilité financière du programme de consultation, mais il appartient aux gouvernements de déterminer qui sera responsable et imputable de sa mise en oeuvre. Par exemple, il pourrait très bien être déterminé, à la suite d'un accord entre les équipes et les parties, que ce programme de soutien à la famille sera administré et exécuté par un organisme communautaire inuit et que ce dernier devra rendre compte des résultats atteints à court et à long terme à l'équipe de gestion des risques (c.-à-d. le Comité Raglan ou le Comité Raglan élargi).

Précisons ici que le plan de mise en oeuvre de la stratégie n'a pas à traiter les obligations de la gestion des risques socio-économiques et culturels (notamment environnementaux) qui ne résultent pas directement ou indirectement du projet minier Raglan et de la mise en oeuvre de son ERA. Toutefois, pour ce qui concerne les impacts cumulatifs de provenance endogène ou exogène qui sont liés de près ou de loin au projet et à l'ERA Raglan, il échoit à l'équipe de gestion des risques d'inclure dans ce plan les risques ainsi que les mesures qui seront prises pour les gérer ainsi que de déterminer la nature et l'ampleur de cette responsabilisation.

En somme, nous convenons que si le plan de mise en oeuvre de la stratégie ne respecte pas les engagements énoncés, par exemple, celui de définir clairement le rôle et les obligations des parties intéressées et touchées ou concernées, il sera pratiquement impossible de gérer adéquatement les risques socio-économiques et culturels pour les communautés inuites. En pareil cas, l'exécution du plan pourrait être compromise et le bien-être des communautés inuites ainsi que leur capacité d'édifier des communautés durables pourraient en souffrir.

## 2- Assurer l'exécution du plan

Cette étape consiste à appliquer le plan de mise en oeuvre de la stratégie de gestion des risques. Selon le cadre décisionnel de SC, au même titre que pour les étapes précédentes, les parties intéressées et touchées peuvent contribuer, en partie ou en totalité, à la mise en oeuvre du plan et aider à l'élaboration de critères de contrôle et d'évaluation de ce dernier.

Selon nous, l'exécution du plan de mise en oeuvre de la stratégie de gestion des risques liés au projet et à l'ERA Raglan doit relever de l'équipe de gestion des risques. Cette équipe a aussi pour responsabilité d'apporter au plan les modifications nécessaires, d'un commun accord avec l'équipe d'évaluation et les parties concernées. Certaines des clauses ou des composantes du plan de mise en oeuvre peuvent être administrées, exécutées et gérées par des tierces parties, mais c'est l'équipe de gestion des risques qui est chargée de l'exécution du plan dans son ensemble. Enfin, l'équipe de gestion devra s'assurer que la stratégie et le plan de mise en oeuvre sont accessibles et disponibles pour les parties intéressées et touchées. Au besoin, l'équipe de gestion devra envisager de déposer la stratégie et le plan dans la langue préférée des communautés inuites touchées (c.-à-d. l'Inuktitut).

### 2.2.1.6 Surveiller et évaluer les résultats<sup>519</sup>

Cette étape, qui est la dernière du cadre décisionnel, consiste à surveiller et à évaluer l'exécution de la stratégie et du plan de mise en oeuvre afin de déterminer quels résultats ont été atteints. Les trois tâches générales reliées à cette étape, selon le cadre décisionnel

---

<sup>519</sup> Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, 2000, p. 59.

de SC, sont les suivantes : surveiller l'exécution du plan d'action; évaluer l'efficacité de la stratégie de gestion des risques; recommander les modifications nécessaires.

#### 1- Surveiller l'exécution du plan de mise en oeuvre

La surveillance de l'exécution du plan de mise en oeuvre de la stratégie choisie pour la gestion des risques peut nécessiter un contrôle continu et des modifications à la stratégie ou au plan. Selon le cadre décisionnel de SC, un contrôle peut s'avérer nécessaire entre autres dans les circonstances suivantes : modification du problème; vérification de l'atteinte des résultats escomptés; vérification de l'efficacité de l'application du plan de mise en oeuvre; validation des hypothèses établies dans les diverses analyses pour renforcer les décisions.

En quelque sorte, pour le projet et l'ERA Raglan, l'équipe de gestion des risques et l'équipe d'évaluation des risques auront la responsabilité de surveiller ou de contrôler l'efficacité de la stratégie et de l'application du plan de mise en oeuvre de la gestion des risques socio-économiques et culturels. Dans le cas du travailleur inuit, cela voudrait dire que les équipes d'évaluation et de gestion doivent exécuter un certain nombre d'activités lors de la surveillance des mesures de rechange (c.-à-d. plages horaires flexibles) et du programme de soutien à sa famille. En effectuant ce contrôle continu, les équipes pourront déterminer, entre autres, si ces mesures et le programme ont été appliqués conformément au plan de mise en oeuvre; si les résultats ont été atteints; si les mesures et le programme ont été mis en place comme convenu et si les coûts n'ont pas été dépassés; si les hypothèses de départ justifiant les mesures et le programme se révèlent fondées et justifient le maintien des mesures et du programme.

## 2- Évaluer l'efficacité de la stratégie de gestion des risques

L'évaluation de l'efficacité de la stratégie de gestion des risques est une étape importante car elle fournit toute une gamme d'informations et permet de déterminer l'efficacité de la stratégie et du plan de mise en oeuvre. Le cadre décisionnel de SC stipule qu'avant de procéder à l'évaluation, il faut en définir le moment et le type et produire un plan d'évaluation. Le choix du moment peut être déterminant lorsqu'il s'agit d'examiner l'efficacité de la stratégie de gestion des risques. Lorsque la situation le permet, l'évaluation doit mesurer les changements entre la situation d'origine ou actuelle et celle qui était souhaitée ou prévue. Quant au type d'évaluation à réaliser, il peut être de deux ordres : 1) un examen des informations colligées durant le contrôle continu, pour définir les modifications à apporter, et 2) une évaluation courante des conséquences à long terme de la stratégie de gestion des risques. Une fois les tâches précédentes terminées, il est bon, avant d'entreprendre l'évaluation de la stratégie, d'élaborer un plan d'évaluation précisant entre autres la raison d'être, le type, l'étendue, le moment et la durée de l'évaluation; les données à colliger, le moment et la fréquence; les ressources nécessaires; la consultation des parties intéressées et touchées, au besoin. Finalement, l'étape de l'évaluation consiste à colliger les données et à procéder à leur analyse. Une fois que l'ensemble de ces tâches est terminé, l'équipe d'évaluation devrait rédiger un rapport qui comprendrait des conclusions et des recommandations et soumettre ce rapport à l'équipe de gestion.

Dans le cadre du projet et de l'ERA Raglan, cela pourrait signifier que la surveillance de l'exécution du plan de mise en oeuvre pour la gestion des risques socio-économiques et culturels s'effectuera périodiquement, tandis que l'évaluation de l'efficacité de la stratégie de gestion des risques pourrait, quant à elle, être réalisée sur une base annuelle. Toutefois, étant donné l'incertitude qui peut entourer les diverses étapes du projet et l'application de l'ERA, les équipes pourraient très bien décider d'effectuer une évaluation semestrielle plutôt qu'annuelle.

En quelque sorte, les équipes d'évaluation et de gestion devront déterminer, d'un commun accord, toutes les modalités nécessaires à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie de gestion des risques. Certes, une telle tâche nécessite la revue détaillée de la stratégie et du plan de mise en oeuvre, mais commande également d'entreprendre, au besoin, des consultations avec les parties intéressées ou concernées de même qu'avec les parties touchées. Par ailleurs, les équipes pourraient décider que l'examen des informations colligées durant les contrôles continus du plan de mise en oeuvre ainsi que l'évaluation de la stratégie pourraient être réalisés par des tierces parties. Par exemple, en reprenant le cas du travailleur inuit, les organisations ou les parties chargées de l'application des mesures de rechange de même que du programme de soutien à la famille du travailleur pourraient procéder directement à l'évaluation de leurs propres programmes. Certes, les équipes pourraient convenir que l'évaluation de certaines parties du plan et de la stratégie devrait être réalisée par des tierces parties. Toutefois, il est préférable que les équipes élaborent leur propre plan d'évaluation et qu'elles en arrivent à un consensus avec les parties concernées quant au choix des composantes ou des critères d'analyse. À titre d'exemple, ces composantes ou critères pourraient comprendre les aspects suivants : la raison, le type, l'étendue, les critères, le moment et la durée de l'évaluation; la consultation des parties au besoin; les ressources requises. En somme, l'élaboration d'un tel plan permettra de guider l'évaluation et d'éviter les trop grandes disparités lors de la collecte des données et des informations ainsi que de leur évaluation par les équipes et les organisations ou parties concernées qui auront reçu le mandat de gérer certains risques. Finalement, dès que l'évaluation de la stratégie de gestion des risques et du plan de mise en oeuvre est terminée, l'équipe d'évaluation rédige un rapport accompagné de conclusions et de recommandations qu'elle soumettra à l'équipe de gestion des risques.

### 3- Formuler des recommandations à l'égard des modifications nécessaires

La formulation de recommandations complète la dernière tâche de cette étape et du cadre décisionnel. D'après le cadre décisionnel de SC, la formulation des recommandations devrait être basée sur leur faisabilité et tenir compte du contexte. Les gestionnaires des risques devront examiner les recommandations, définir leur faisabilité et procéder à leur mise en oeuvre.

En ce qui concerne le projet et l'ERA Raglan, c'est l'équipe de gestion des risques qui sera chargée d'exécuter cette dernière tâche. En s'appuyant sur le rapport d'évaluation produit à la tâche précédente, l'équipe de gestion pourra formuler des recommandations afin que les modifications nécessaires soient apportées à la stratégie et au plan de mise en oeuvre de la gestion des risques. Il échoit à l'équipe de gestion de se prononcer sur le bien-fondé des recommandations, d'établir leur faisabilité et de les mettre en oeuvre.

Après avoir terminé l'ensemble de ces étapes, l'équipe de gestion pourra déterminer s'il y a lieu d'évaluer l'efficacité du cadre décisionnel mis en place pour traiter les risques résultant du projet et de l'ERA Raglan. Une telle analyse pourra s'avérer importante, car elle permettra non seulement d'améliorer le processus décisionnel mais aussi de déterminer, dans l'ensemble, si les principes fondamentaux élaborés au tout début du processus décisionnel ont été respectés. De plus, cette analyse confirmera si la mise en place du cadre de GIR pour le projet et l'ERA Raglan s'est avérée efficace et si elle a permis de contribuer à l'atteinte de l'objectif principal, soit le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des individus et des communautés inuits. Par conséquent, les conclusions des équipes d'évaluation et de gestion des risques permettront de déterminer si le projet et l'ERA Raglan contribuent à l'atteinte du développement durable et à l'édification de communautés inuites durables bien au-delà de la vie de la mine.

### **3. Le cadre décisionnel : un outil pour minimiser les risques et maximiser les avantages découlant d'un projet et d'une ERA**

Nous avons pu dégager dans cette section, comme dans les chapitres précédents, que la vision des communautés autochtones durables doit reposer, dans une large mesure, sur l'adoption d'une approche visant à maximiser les avantages et à minimiser les risques des projets d'exploitation minière. Il ressort nettement que la gestion des risques sociaux, économiques et culturels (y compris environnementaux) inhérents à un projet minier comme Raglan et à la mise en oeuvre de son ERA n'est pas seulement une solution de rechange mais plutôt une condition essentielle pour maintenir et améliorer le bien-être des communautés autochtones et assurer leur durabilité (c.-à-d. durant la vie de la mine et après sa fermeture). D'ores et déjà, il est reconnu qu'en dépit des avantages du projet et de l'ERA, ces derniers ne sont pas sans risque ou danger pour les communautés autochtones situées à proximité du projet. Ces communautés sont exposées à des risques (positifs ou négatifs) qui peuvent être lourds de conséquences sur les plans social, économique, culturel, environnemental, etc. En effet, par exemple, les redevances versées aux communautés autochtones en vertu des ERA peuvent représenter des avantages financiers considérables permettant de soutenir leur assise économique. Mais l'injection massive et soudaine de revenus dans les communautés autochtones touchées par un projet minier pourrait modifier les économies et les activités traditionnelles, perturber les structures sociales et engendrer des impacts socio-économiques et culturels supplémentaires durant la vie de la mine et après sa fermeture si elle n'est pas gérée adéquatement.

En résumé, un cadre décisionnel pour la GIR, comme celui de SC, est un outil indispensable d'aide à la prise de décision pour gérer les risques et maximiser les avantages liés à un projet et à une ERA. Comme nous l'avons constaté précédemment, le cadre décisionnel de SC et les cadres proposés par le SCT, le CBC ou la CSA pourraient forcément être adaptés pour répondre aux besoins particuliers d'un projet minier et de la

mise en oeuvre de son ERA. Toutefois, comparativement aux autres cadres décisionnels, celui de SC a retenu l'attention car il se distingue par l'importance qu'il accorde à l'évaluation des risques mais surtout à l'évaluation formelle des avantages. À priori, le cadre décisionnel de SC n'est pas conçu pour répondre aux besoins de la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant d'un projet et d'une ERA, mais ses principales étapes et composantes peuvent servir de points de repère importants. Bien entendu, à ce stade-ci, il peut s'agir d'une affirmation téméraire et quelque peu prématurée, car notre démarche n'a pu établir exhaustivement si les composantes de chacune des étapes du cadre décisionnel de SC peuvent être adaptées adéquatement aux besoins des communautés ou au contexte particulier d'un projet et d'une ERA. De ce fait, il serait peut-être trompeur de notre part de confirmer la validité d'un tel cadre ou de tout autre cadre décisionnel de gestion des risques. D'une autre côté, il nous est impossible de rejeter un tel cadre, car si un tel mécanisme n'est pas mis en place rapidement pour traiter ces risques, la durabilité des communautés autochtones touchées pourrait être véritablement compromise à court, à moyen et à long terme. En conséquence, comme ce cadre décisionnel n'a pas été appliqué entièrement au contexte réel d'un projet minier et de la mise en oeuvre d'une ERA, nous ne saurions tirer de conclusions finales.

Nous croyons cependant que les informations que nous avons pu dégager de cet exercice peuvent servir à alimenter toute approche de gestion des risques en cours ou l'élaboration éventuelle et la mise en oeuvre d'un cadre décisionnel formel adapté à la gestion des risques socio-économiques et culturels (et environnementaux) liés à un projet minier et à une ERA comme ceux de Raglan. Mais nous tenons à souligner que les éléments d'information dégagés lors de l'examen du projet et de l'ERA Raglan n'établissent pas nécessairement une règle et ne constituent pas non plus un modèle à appliquer à l'ensemble des projets miniers et des ERA. D'ailleurs, nous devons reconnaître que tout cadre de gestion des risques dans ce domaine doit prendre en considération le fait que chaque projet minier et chaque ERA sont distincts en dépit de leurs nombreuses similitudes. Par exemple, les redevances et les autres avantages procurés par le projet

peuvent varier considérablement d'une ERA à l'autre. Parallèlement, chacune des communautés autochtones touchées par un projet et la mise en oeuvre d'une ERA est différente des autres et a ses propres caractéristiques (c.-à-d. culture, valeurs, croyances, traditions, économies, etc.) ainsi que des besoins, des préoccupations et des intérêts bien à elle. Il en va de même pour les impacts et les risques auxquels les communautés peuvent être exposées : ils peuvent varier selon les individus et les parties intéressées et touchées.

Par conséquent, même si les étapes du cadre décisionnel analysées sont plutôt génériques, les composantes et leur contenu devront être adaptés au contexte de chaque projet minier et ERA de même qu'aux réalités et aux particularités de chacune des communautés autochtones. En quelque sorte, la flexibilité des composantes et du contenu liés à chacune des étapes du cadre décisionnel est impérative, d'une part, pour créer un climat de confiance entre les équipes et l'ensemble des parties et, d'autre part, pour garantir le succès et l'efficacité de la gestion des risques et des mesures qui seront mises en place pour les atténuer, les contrôler et les éliminer.

Cette flexibilité dont devra être investie le cadre de GIR doit prendre forme, entre autres, lors de l'adoption des principes fondamentaux qui serviront globalement à guider le processus décisionnel de même que la prise de décision par les équipes et les parties concernées. Quoique les principes fondamentaux doivent refléter les besoins, les préoccupations et les intérêts des parties intéressées et touchées, il est probable qu'ils puissent être différents d'un projet et d'une ERA à l'autre, d'une communauté à l'autre ou d'un cadre décisionnel à l'autre. Nonobstant ces faits et tel que nous l'avons indiqué précédemment, nous croyons que deux composantes essentielles devront obligatoirement former les assises de ces principes et encadrer le processus décisionnel lié à la gestion des risques à chacune des étapes d'un projet minier, à savoir le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones (l'objectif

principal) et la mise en oeuvre du développement durable et l'édification de communautés autochtones durables (c-à-d. durant toute la vie de la mine et après sa fermeture).

Conséquemment, il reviendra aux équipes d'évaluation et de gestion des risques mises sur pied par le Comité Raglan (ou tout autre comité chargé de la mise en oeuvre d'une ERA) d'assurer que la prise de décision liée à la gestion des risques socio-économiques et culturels (y compris environnementaux) s'effectuera dans le respect de l'ensemble des principes fondamentaux qui auront été retenus. Ces équipes auront aussi comme responsabilité d'exécuter avec efficacité et efficience chacune des étapes du cadre décisionnel et d'assurer que l'identification, l'évaluation et la gestion des risques traitent convenablement les besoins, les préoccupations et les intérêts des parties intéressées et touchées. Certes, il est essentiel que l'ensemble des parties, y compris celles qui ne sont pas signataires ou bénéficiaires d'une ERA, participent et contribuent à la mise en place de solutions et de mesures novatrices pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques socio-économiques et culturels connus et potentiels qui pèsent sur les communautés autochtones et qui découlent du projet et de l'ERA Raglan. À cet effet, les équipes d'évaluation et de gestion des risques auront à définir clairement le rôle et les obligations de l'ensemble des parties concernées ou actives directement ou indirectement dans le processus décisionnel et la mise en place des mesures qui seront adoptées pour gérer les risques. Manifestement, la participation et l'engagement des parties intéressées et touchées à chacune des étapes du processus décisionnel et dès le début des différentes étapes du projet minier sont essentiels pour établir la confiance, assurer la crédibilité des décisions qui seront prises et garantir le succès de l'approche de GIR.

Mais en fait, les véritables défis pour ces équipes et ces parties se mesureront par l'efficacité des décisions qu'elles auront prises et appliquées. D'une part, ces décisions devront viser une distribution équitable des avantages mais aussi des risques, des pertes et des coûts entre l'ensemble des parties intéressées et touchées, particulièrement au niveau

intergénérationnel et intragénérationnel. D'autre part, elles devront accorder la priorité au maintien et à l'amélioration du bien-être social, économique et culturel (y compris la santé et la sécurité) des communautés autochtones touchées par le projet et l'ERA Raglan. Par conséquent, il est impératif que les équipes d'évaluation et de gestion des risques effectuent un suivi continu et mesurent les progrès accomplis à chacune des étapes du cadre de GIR, y compris la stratégie de gestion des risques et le plan de mise en oeuvre. Plus précisément, ces équipes devront s'assurer que les mesures adoptées, d'une part, pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques socio-économiques et culturels et, d'autre part, pour maximiser les avantages découlant du projet et de l'ERA, sont efficaces et permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été créées. Certes, l'adoption d'un tel cadre pour une ERA ne comporte pas seulement des avantages; elle peut aussi présenter des inconvénients. Par exemple, pour les parties intéressées ou touchées, cela peut correspondre à l'ajout d'un mécanisme ou d'une structure à un processus qui leur semble peut-être déjà trop lourd et complexe, tel que la gestion des impacts du projet minier et la mise en oeuvre de l'ERA. De plus, pour certaines de ces parties, l'évaluation et la gestion des risques comportent aussi des coûts supplémentaires que l'une ou l'autre d'entre elles devra absorber éventuellement. Quoiqu'il en soit, ces dernières devront décider si elles préfèrent réagir à l'impact ou plutôt prévenir et minimiser, ou encore atténuer ou éliminer, le risque d'impact pour les générations actuelles et futures et les conséquences parfois irréversibles de l'impact.

En somme, nous soutenons que l'adoption d'un cadre formel de gestion intégrée des risques socio-économiques et culturels (notamment environnementaux) pour un projet et une ERA comme ceux de Raglan semble la voie à adopter si l'on veut soutenir l'édification de communautés autochtones durables. Toutefois, pour être efficace, un tel cadre doit être élaboré ou adapté en fonction du contexte particulier du projet et de l'ERA. Il convient de souligner également qu'il ne suffit pas de mettre en place un cadre décisionnel formel. Ce cadre doit être soutenu par un engagement et une volonté d'agir de la part de l'ensemble des parties intéressées et touchées (c.-à-d. la compagnie minière, les

communautés autochtones, tous les ordres de gouvernement et les autres parties concernées). Sans un tel engagement, il sera impossible de minimiser les risques et de maximiser les avantages découlant d'un projet et d'une ERA et de maintenir et d'améliorer le bien-être des communautés autochtones touchées par un projet minier et une ERA, particulièrement après la fermeture de la mine.

## CONCLUSION

Notre recherche portait sur les ERA paraphées par des compagnies minières et des communautés autochtones touchées par les projets d'exploitation minière. Le premier volet de notre recherche a consisté en une revue et une analyse des informations disponibles sur les ERA, particulièrement celle de Raglan, et en un examen de la contribution des ERA à la durabilité des communautés autochtones. Dans le second volet de notre recherche, qui se composait essentiellement d'une étude de cas, nous avons appliqué et adapté un cadre décisionnel pour l'ERA Raglan aux fins de la gestion des risques socio-économiques et culturels et déterminé quelles devraient être les principales étapes et composantes d'un tel cadre si jamais ce genre d'instrument était annexé à cette ERA.

Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons eu recours à trois thèmes : les défis que représente l'exploitation minière pour les communautés autochtones; les ERA en tant qu'instrument de développement et de diversification économique et source de durabilité pour les communautés autochtones; la gestion des risques socio-économiques et culturels découlant des projets miniers et de la mise en oeuvre des ERA. Nous résumons ci-dessous les principaux éléments que nous avons pu dégager de notre recherche.

En premier lieu, nous avons pu constater que les défis environnementaux, sociaux, économiques et culturels sont nombreux pour les communautés autochtones des régions éloignées et nordiques du Canada. Par exemple, sur le plan environnemental, ces régions sont aux prises avec, entre autres, des problèmes de pollution, les effets cumulatifs des projets d'exploitation des ressources naturelles et des menaces environnementales provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur de la région (c.-à-d. de sources endogènes et exogènes). Ces menaces ou dangers comportent des risques importants pour

l'environnement et surtout pour les communautés autochtones qui dépendent du territoire et des ressources renouvelables pour leur survie.

En plus de devoir composer avec les impacts environnementaux, plusieurs communautés autochtones du Nord doivent aussi trouver des solutions aux problèmes sociaux, économiques et culturels qui les assiègent (p. ex., taux de chômage élevé, faible scolarisation, consommation de drogues, violence conjugale, insuffisance d'infrastructures de santé et de services communautaires, occasions limitées de développement économique). De nombreuses communautés autochtones estiment qu'en tirant des avantages économiques et financiers de la mise en valeur de ressources naturelles, elles pourront résoudre ces problèmes et seront mieux outillées pour assurer leur développement social, économique et culturel et améliorer leur bien-être et celui des générations à venir.

Des communautés autochtones sont passées à l'action au cours des dernières années. Elles ont signé avec des compagnies minières des ERA qui leur permettent de tirer des avantages considérables de l'exploitation minière (p. ex., des emplois, des possibilités d'affaires, des revenus provenant des redevances et du partage des profits). Ces avantages varient toutefois selon le contexte politique et juridique et la capacité de la communauté autochtone de négocier ce genre d'entente avec une compagnie minière et, parfois, avec les gouvernements. Par ailleurs, il peut s'avérer difficile pour les communautés autochtones d'exiger la signature d'une ERA là où une entente sur les revendications territoriales ne l'exige pas. Comme les ERA continueront de viser des territoires qui sont couverts par des ententes sur les revendications territoriales et des territoires qui ne le sont pas, il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas mettre en place une politique gouvernementale pour orienter la négociation des ERA, leur contenu et leur mise en oeuvre, leur suivi et la mesure de leur progrès, afin d'éviter les trop grandes disparités entre les ententes. Une telle politique ne serait certainement pas superflue, étant donné que l'exploitation minière est souvent un moteur important, sinon le seul, de l'économie

régionale et locale de plusieurs communautés autochtones des régions éloignées et nordiques.

Il va sans dire que les compagnies minières et les gouvernements souhaitent que les avantages créés par un projet minier et une ERA permettent aux communautés autochtones de maintenir et d'améliorer leur bien-être social, économique et culturel durant la vie de la mine et après sa fermeture. Cependant, nous avons constaté que l'exploitation minière et les ERA ne sont pas une panacée et qu'elles ne résoudront pas à elles seules l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontées ces communautés. Les minéraux et les métaux sont en effet des ressources non renouvelables. Les communautés autochtones ne peuvent donc dépendre uniquement de ces ressources. Elles doivent pouvoir compter sur des ressources renouvelables une fois que la mine est fermée. Par conséquent, il faut absolument que les communautés autochtones transforment et diversifient leur économie si elles veulent assurer leur durabilité.

En dépit de leur utilité, les ERA comportent de nombreuses lacunes. Ainsi, il est complexe d'en arriver à une lecture exhaustive de ces ententes, y compris de l'ERA Raglan. En outre, un examen de l'information disponible sur ces ententes nous permet de constater que celles-ci présentent des forces, mais aussi plusieurs points faibles qui pourraient ralentir leur succès et, notamment, l'édification de communautés durables. Au niveau des points forts, nous avons noté l'engagement des parties signataires, la définition du rôle et des objectifs de chacun, la prise en compte des besoins, des préoccupations et des intérêts, ainsi que l'appui aux communautés autochtones. Les principales faiblesses ou lacunes des ERA résident dans la clause de confidentialité, l'absence de base juridique ou constitutionnelle, l'application des clauses, le suivi et l'évaluation des ERA, la gestion des risques socio-économiques et l'absence d'un cadre d'imputabilité confirmant le rôle et les obligations des parties intéressées et touchées (c.-à-d. la compagnie minière, les gouvernements, les communautés autochtones).

Mais il est peut-être prématuré de porter un jugement sur l'ensemble des forces et des faiblesses des ERA, car aucune analyse comparative exhaustive de leur contenu, de leur mise en oeuvre, de leur suivi et de la mesure de leur progrès n'a encore été réalisée, du moins si l'on en juge par la littérature consultée. L'ERA Raglan n'échappe pas à cette réalité. En effet, même si cette ERA était accessible, très peu d'informations (qualitatives et quantitatives) étaient disponibles à l'égard de sa mise en oeuvre et de la mesure de son progrès.

Par conséquent, il est peut-être spéculatif d'affirmer à ce stade-ci que les ERA, telles qu'elles sont formulés actuellement, contribueront à la durabilité des communautés autochtones. De toute façon, les principaux intervenants devront éventuellement se demander quel devrait être le rôle véritable des ERA d'aujourd'hui et de demain dans le contexte de l'implantation de communautés autochtones durables. Nous croyons qu'afin d'éviter des conclusions hâtives sur la performance des ERA, l'analyse de leur contenu et la mesure de leur progrès devront être validées en fonction d'indicateurs de développement durable établis pour le secteur minier et d'indicateurs de durabilité conçus pour les communautés autochtones. À notre avis, il s'agit là d'une lacune qui se doit d'être comblée rapidement.

En dépit de cette lacune, il est raisonnable de croire que les avantages liés aux projets miniers et aux ERA peuvent aider à améliorer, sinon à maintenir, le bien-être économique, social et culturel des communautés autochtones tout en assurant la protection de l'environnement. Mais, comme une ERA est axée prioritairement sur le projet minier, il pourrait être trompeur de présager que son rôle consiste à proposer des avenues pour assurer le développement et la diversification économique des communautés ou pour résoudre les obstacles que ces dernières ont à franchir. De plus, il n'est jamais garanti qu'une ERA procurera tous les avantages prévus, surtout si elle n'est pas dotée, par exemple, de mesures pour maximiser les avantages et minimiser les risques inhérents à sa mise en oeuvre et au projet minier, principalement les risques

socio-économiques et culturels auxquels peuvent être exposées les communautés. L'ERA Raglan et bien d'autres ne sont pas assorties d'un cadre décisionnel formel de gestion des risques, et il y a lieu de se demander quelles pourraient en être les conséquences à court, à moyen et à long terme pour les communautés. D'ici à ce qu'un cadre décisionnel fasse partie des ERA, l'ensemble des parties devra s'assurer que les impacts négatifs et les pertes connues et potentielles que pourraient subir les communautés durant la vie de la mine et après sa fermeture ne surpasseront pas les avantages que ces communautés tireront du projet et de l'ERA.

Des mesures doivent être mises en place sans tarder afin que soient éliminées certaines incertitudes entourant les ERA et afin que ces dernières livrent à tout coup les avantages prévus. Les gouvernements doivent adopter des règlements ou des politiques qui orienteront la négociation et le contenu des ERA de même que la mesure de leur progrès. La clause de confidentialité incluse dans les ERA doit être revue afin de permettre aux communautés autochtones signataires de partager leurs expériences et de tirer leur propre conclusion sur la mise en oeuvre des ERA et la mesure de leur progrès. L'ensemble des parties intéressées et touchées doit participer pleinement à l'exécution de l'ERA et le rôle et les obligations des diverses parties doivent être clairement définis, notamment lorsqu'il s'agit de prendre des mesures pour maximiser les avantages et minimiser les risques.

L'atteinte des résultats à ce niveau ne peut se faire sans des investissements stratégiques des revenus qui répondent aux besoins des communautés autochtones d'aujourd'hui et de demain. Par exemple, même si les ERA, notamment celle de Raglan, ne contiennent pas de clauses sur l'utilisation ou la redistribution des revenus provenant des redevances et du partage des profits, ces revenus doivent tout de même servir à appuyer les initiatives de développement et de diversification économique qui se poursuivront bien au delà de la vie de la mine. Mais nous avons pu constater que l'ERA, telle qu'elle est formulée actuellement, peut difficilement contribuer au développement et à la diversification économique des communautés. Il y a donc lieu de se demander si les ERA ne devraient

pas être dotées d'une stratégie et d'un plan de développement et de diversification économique à l'intention des communautés autochtones touchées et si elles ne devraient pas être assorties d'ERA complémentaires visant d'autres secteurs de l'activité économique.

Quoiqu'il en soit, si nous voulons réaliser des gains dans ce domaine, le développement minier doit être intégré aux stratégies et aux processus de planification, de développement et de diversification locaux, et les avantages du projet et de l'ERA doivent permettre d'atteindre les objectifs socio-économiques et culturels que ces communautés auront elles-mêmes établis. Toutefois, pour assurer l'efficacité de ce type de stratégie et de plan, il faudrait absolument adopter un cadre d'imputabilité qui permettrait de mesurer les progrès accomplis par les projets miniers et la mise en oeuvre des ERA. Enfin, il serait essentiel que ce cadre d'imputabilité définisse clairement le rôle et les obligations de l'ensemble des parties concernées.

Sans contredit, la définition du rôle et des obligations des parties intéressées et touchées est indispensable, d'autant plus que les gouvernements ne sont pas toujours présents dans les ERA. Plusieurs ont déjà fait état de l'absence ou de la présence limitée des gouvernements au niveau de la négociation des ERA, de leur mise en oeuvre, de leur suivi et de la mesure de leur progrès. Certains affirment que les gouvernements ne doivent pas prendre part aux ERA, mais d'autres estiment que l'obligation fiduciaire des gouvernements à l'égard des Autochtones du Canada et leur responsabilité de protéger l'intérêt du public, y compris celui des Autochtones, justifient inéluctablement leur participation et leur engagement à l'égard des ERA. Il appert que, sans la participation des gouvernements, les ERA ne peuvent surmonter les obstacles socio-économiques auxquels font face certaines communautés autochtones du Nord, surtout lorsque les investissements des compagnies minières prennent fin avec la fermeture de la mine. Il faut voir à ces obstacles afin d'éviter la diminution ou la détérioration du bien-être social, économique et culturel de ces communautés.

En quelque sorte, pour répondre à notre hypothèse principale de recherche, nous concluons que l'ERA Raglan, telle qu'elle est formulée actuellement, peut difficilement contribuer à la durabilité des communautés autochtones, pour ces raisons :

- comporte de nombreux avantages mais aussi des lacunes importantes;
- ne répond pas au développement et à la diversification économique des communautés autochtones touchées;
- ne propose pas d'approche visant à minimiser les risques et à maximiser les avantages pouvant découler à la fois du projet minier et de la mise en oeuvre de l'ERA;
- n'est pas évaluée en fonction des objectifs et des indicateurs s'appliquant à un développement minier durable et à des communautés autochtones durables.

Conséquemment, l'adoption d'un cadre décisionnel formel de gestion des risques est devenu un incontournable, étant donné les lacunes des ERA et le fait qu'elles ne peuvent prévoir tous les impacts inhérents à leur mise en oeuvre et au projet minier. Un tel cadre permettrait de gérer non seulement les risques environnementaux mais aussi les risques socio-économiques et culturels auxquels peuvent être exposées les communautés autochtones touchées par le projet. Comme nous l'avons constaté au cours de notre étude, la mise en oeuvre de l'ERA peut être, tout comme le projet minier, une source importante de risques pour les communautés autochtones. Par exemple, les redevances versées aux communautés autochtones en vertu des ERA leur procurent certainement de nombreux avantages, mais elles ont aussi un impact sur leur mode de vie, leurs activités et leurs économies traditionnelles ou mixtes, leurs structures sociales, etc., et ce, à court, à moyen et à long terme. Il faut donc gérer ces risques si nous ne voulons pas déstabiliser les assises sociales, économiques et culturelles de ces communautés durant la vie de la mine et après sa fermeture.

L'examen du projet et de l'ERA Raglan, que nous avons utilisés pour notre étude de cas, a permis de démontrer l'importance que revêt l'adoption d'un cadre formel de gestion des risques, principalement la gestion des risques socio-économiques et culturels. La gestion des risques n'est pas un concept nouveau dans le secteur minier, mais elle est souvent appliquée pour résoudre les questions environnementales liées à un projet d'exploitation minière plutôt que pour voir aux aspects socio-économiques et culturels. Même si les compagnies minières semblent accorder de plus en plus d'importance à l'impact de leurs travaux sur le milieu social, la gestion des risques sociaux, économiques et culturels qui pèsent sur les communautés autochtones est défailante, voire même, dans certains cas, inexistante. D'ailleurs, force est de constater que les ERA, notamment l'ERA Raglan, sont généralement sous-outillées pour maximiser les avantages et minimiser les risques à ce niveau et que, par surcroît, elles ne sont dotées d'aucun cadre formel de gestion de ces risques. Comme l'ERA constitue, dans une certaine mesure, la police d'assurance des communautés autochtones à l'égard des impacts et des risques connus ou potentiels découlant du projet minier et de la mise en oeuvre de l'ERA, l'adoption d'un cadre décisionnel ne saurait attendre. C'est pourquoi les communautés autochtones doivent s'assurer que l'ERA qu'elles concluent renferment une clause sur la mise en place d'un cadre décisionnel formel pour la gestion des risques socio-économiques et culturels inhérents au projet et à la mise en oeuvre de l'ERA. Dans le cas des ERA déjà signées, les comités chargés de les mettre en oeuvre devraient adopter un cadre décisionnel.

À priori, nous n'avons pu trouver dans les documents que nous avons consultés de cadre décisionnel formel de gestion de ces risques, mais notre examen de certains cadres en application au Canada nous a permis de tirer certaines conclusions intéressantes.

D'ailleurs, nous devons mentionner qu'il était essentiel dans le cadre de cette recherche d'identifier les cadres de gestion des risques existants et de déterminer celui qui pouvait s'avérer le plus pertinent à une application au projet minier et à l'ERA Raglan. Il ressort de notre analyse que les cadres décisionnels que nous avons retenus aux fins de notre étude, soit ceux de la CSA, du CBC, du SCT et de SC, présentent des similitudes (p. ex.,

les étapes du cadre décisionnel se ressemblent). De plus, quelques-uns de ces cadres s'éloignent de l'approche traditionnelle de la gestion des risques pour se tourner vers le concept de GIR. Ce concept, qui se veut au départ un processus inclusif, fait appel à la participation du public et à la prise en compte de ses besoins, de ses préoccupations et de ses priorités dans le cadre du processus décisionnel. Nous avons aussi remarqué que, contrairement aux cadres décisionnels des organisations privées, ceux des institutions publiques (c.-à-d. les gouvernements) mettent surtout l'accent sur la gestion des risques pour la santé et la sécurité (ou le bien-être) dans les contextes publics. En outre, même si ces cadres, notamment celui de SC, n'ont pas été créés pour assurer la gestion des risques dans le contexte minier, nous croyons que la plupart des étapes qu'ils proposent pourrait être appliquées ou adaptées aux besoins particuliers des projets d'exploitation minière et de la mise en oeuvre des ERA. Toutefois, il s'agit peut-être ici d'une affirmation incomplète, car il faudrait être en mesure de comparer l'application de chacun de ces cadres dans un contexte similaire et d'en tirer des généralisations. Selon nos observations, au Canada, aucun projet minier et ERA n'a encore été testé à partir de l'un ou l'autre des cadres retenus.

Nous avons pu observer la flexibilité qu'offrent ces cadres lors de notre application du cadre décisionnel de SC au projet et à l'ERA Raglan. Nous avons retenu le cadre de SC entre autres parce qu'il accorde autant d'importance à la gestion des risques qu'à la gestion des avantages. Le cadre de SC n'a certes pas été mis au point pour gérer les risques socio-économiques et culturels inhérents au projet et à l'ERA Raglan, mais nous croyons que les éléments que nous dégageons pourraient servir à orienter ou à soutenir les approches existantes ou en devenir dans ce domaine. Sans reprendre en détail les étapes et les composantes de ce cadre décisionnel, nous suggérons que les aspects généraux énoncés ci-après soient pris en considération dans toute approche ou tout cadre décisionnel formel qui seront appliqués à la gestion des risques inhérents à un projet minier et à la mise en oeuvre d'une ERA.

- La participation et l'engagement de l'ensemble des parties intéressées et touchées au processus de gestion des risques de même que la définition de leur rôle et de leurs obligations respectifs doivent s'effectuer dès le démarrage du projet.
- La gestion des risques liés au projet et à l'ERA doit s'étendre à chacune des étapes ou à chacun des cycles du projet et être maintenue après la fermeture de la mine.
- Le cadre décisionnel formel de GIR doit comprendre l'identification, l'évaluation et la gestion des risques mais aussi les avantages qui y sont liés et les mesures qui seront prises pour atténuer, contrôler ou éliminer les risques.
- Il faut se doter de principes fondamentaux pour orienter à la fois le processus décisionnel, les équipes d'évaluation et de gestion des risques de même que la communication et les consultations avec les parties intéressées et touchées.
- L'efficacité des mesures qui seront adoptées pour gérer les risques (c.-à-d. atténuer, contrôler ou éliminer les risques, dans la mesure du possible) doit refléter les obligations et les sphères de responsabilité respectives des parties intéressées et touchées.
- La communication des risques aux parties intéressées et touchées doit s'effectuer sur une base continue et reposer sur des principes de transparence, de confiance mutuelle et d'accès égal à l'information.

- Le cadre de gestion des risques doit inclure une stratégie de gestion des risques et un plan de mise en oeuvre.
- La surveillance et le contrôle continus de l'exécution de la stratégie de gestion des risques et du plan de mise en oeuvre sont essentiels pour assurer l'atteinte des résultats, la mise en place de correctifs au besoin et la mesure des progrès accomplis.
- L'évaluation de l'efficacité du cadre décisionnel de GIR est capitale pour déterminer si le cadre a contribué à l'atteinte de l'objectif principal, qui pourrait être, par exemple, le maintien et l'amélioration du bien-être social, économique et culturel des communautés autochtones touchées.

Le cadre décisionnel de Santé Canada n'est certes pas adapté au projet et à l'ERA Raglan, pas plus qu'il ne l'est aux autres projets miniers et ERA, mais il est indéniable qu'un tel outil peut aider à maximiser les avantages et à minimiser les risques, principalement les risques socio-économiques et culturels. Nous croyons que les éléments d'information que nous en avons tirés pourront servir de repères pour alimenter toute approche de gestion des risques à ce niveau. Cependant, nous ne pouvons prétendre que les informations recueillies lors de l'application théorique de ce cadre au projet et à l'ERA Raglan pourront répondre aux questions posées à l'égard de projets similaires ou du projet Raglan en particulier. En fait, pour que toute conclusion soit satisfaisante, ce cadre devra être mis à l'essai ou appliqué à un projet minier et à une ERA dans un contexte réel, tel que celui de Raglan.

Enfin, il ne faut pas oublier que chaque projet et chaque ERA évoluent dans un contexte particulier et qu'ils possèdent leurs propres caractéristiques juridiques, politiques, économiques, sociales et culturelles. Par conséquent, on ne saurait élaborer un cadre décisionnel unique pour la gestion des risques en espérant pouvoir l'appliquer à

l'ensemble des projets miniers et des ERA au Canada. Lorsque les ERA seront dotées d'un cadre décisionnel formel et qu'elles auront fait la preuve qu'elles ont pleinement maximisé les avantages et minimisé les risques socio-économiques et culturels (y compris environnementaux) durant la vie de la mine et après sa fermeture, il sera possible d'affirmer qu'un projet et une ERA contribuent à la durabilité des communautés autochtones.

## BIBLIOGRAPHIE

### A

Affaires indiennes et du Nord Canada, *La participation des Autochtones à l'industrie minière du Canada*, Septième rapport annuel, préparé par le Sous-comité du groupe de travail interministériel sur l'industrie minière, Ottawa (Ont.), septembre 1996.

Affaires indiennes et du Nord Canada, *Prise de risques responsables axés sur l'innovation et les résultats*, Ottawa (Ont.), 2000.

Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rassembler nos forces – Le plan d'action du gouvernement du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa (Ont.), 1997.

Affaires indiennes et du Nord Canada, *Vers le développement durable – Une stratégie pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, volume I, Ottawa (Ont.), 1997.

Affaires indiennes et du Nord Canada, *Vers le développement durable – Une stratégie pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, volume II, partie 4, Ottawa (Ont.), 1997.

Arnott Siobhan, *Aboriginal Communities and Non-renewable Resource Development - Issue Identification Paper*, Working Draft, Prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, March 3, 2000.

Association minière du Québec, *Le développement des ressources minérales et les communautés autochtones*, Recueil de conférences, 17 juin 1997, Sainte-Foy (Québec), 1997.

## B

Berger, Thomas, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume I, Ottawa (Ont.), 1977.

Berger, Thomas, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, volume II : *Les modalités*, Ottawa (Ont.), 1977.

Birkbeck, Kimberly, *Forewarned Is Forearmed, Identification and Measurement in Integrated Management*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, January 1999.

Birkbeck, Kimberly, *Realizing the Rewards in Risk, How Integrated Risk Management Can Benefit your Organization*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, June 1998.

Bray, Matt, and Ashley Tomson (Ed.), *At the End of the Shift – Mines and Single-Industry Towns in Northern Ontario*, Institute of Northern Ontario Research and Development, Laurentian University, Dundurn Press Limited, Toronto, Ontario, 1993.

Bureau du Conseil Privé, *Une perspective canadienne sur l'approche du principe de précaution*, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil, Bureau du Conseil Privé, Ottawa (Ont.). (<http://www.pco-bcp.gc.ca>)

## C

Campbell, Tracy, *Co-Management of Aboriginal Resources in the Circumpolar North*, Information North, Volume 22, Issue 1, Arctic Institute of North America, 1996.  
(<http://arcticcircle.ucom.edu/NatuResources/comanagement.html>)

Commission d'évaluation environnementale, *Projet d'exploitation minière et d'usine de concentration de la baie Voisey*, Gouvernement du Canada, Nation Innu, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, Association des Inuits du Labrador, Ottawa (Ont.), mars 1999.

Canada, *Projet minier Raglan de la compagnie Falconbridge (Société minière Raglan du Québec)*, *Rapport d'évaluation initiale - version préliminaire*, Garde côtière canadienne et Transports Canada, Ottawa (Ont.), mars 1995.

Canadian Institute of Resources Law, *Summary of the Independent Review of the BHP Diamond Mine Process*, Submitted to the Department of Indian Affairs and Northern Development, University of Calgary, Calgary, Alberta, June 1997.

Canadian Mining Journal, *Falconbridge Ltd.'s Raglan Mine in Quebec is undergoing further exploration; operations at the mine are discussed*, June 1997.

Canadian Standards Association, *Risk Management: Guideline for Decision-Makers (CAN/CSA-Q850-97)*, A National Standard of Canada, Etiboke, Ontario, 1997.

Carrier-Perrault, Denise, *Inauguration of the facilities of the Raglan mine*, Katinniq, Speech by Ms. Denise Carrier-Perrault, Minister of State for Mines and Lands, Natural Resources Quebec, July 15, 1998.

(<http://mrn.gouv.qc.ca>)

Centre canadien de gestion, *Gestion du risque*, Table ronde du CCG sur la gestion du risque, Ottawa (Ont.), 2001.

Chance, Norman, *Sustainability, Equity and Environmental Protection*, Arctic Circle, (non daté). (<http://arcticcircle.uconn.edu/arcticcircle/NatResources/sustain.html>)

Cleghorn, Christine, *Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Six Cases Studies*, Prepared for MiningWatch Canada, Ottawa , Ontario, September 1999.  
([http://miningwtach.ca/aboriginal%20gathering/Case\\_Studies.html](http://miningwtach.ca/aboriginal%20gathering/Case_Studies.html) )

Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, première partie, Ottawa (Ont.), 1996.

Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2 : *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, Ottawa (Ont.), 1996.

Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4 : *Perspectives et réalités*, Ottawa (Ont.), 1996.

Conference Board of Canada (The), *Corporate Involvement in Community Economic Development, Options, Benefits and key Success Factors*, Ottawa, Ontario, 1995.

Conference Board of Canada (The), *Integrating Risk Management Strategically – Galvanizing Resources in the Organization*, Proceedings of the 1998 International Conference on Risk Management, Toronto, March 26, 1998.

Conseil Canadien des normes, *La stratégie canadienne de normalisation - Rapport d'étape*, Consensus, Revue canadienne de normalisation, volume 28, numéro spécial, Ottawa (Ont.), 2002.

Cooney, James P., *People, Participation and Partnership*, Presentation to CIM Annual General Meeting, Calgary, Alberta, 1999.

Crawford, Gerald, Rod J. Allan, and Wim ED. Salomons, *Environmental improvements by the mining industry in the Sudbury Basin of Canada*, Journal of Geochemical Exploration, Vol. 52, p. 267 - 284, 9<sup>th</sup> International Conference on Heavy Metals in the Environment, Sept. 12-13, 1993.

Crockford, Neil, *An Introduction to Risk Management*, Published by Woodhead Faulkner Limited, Cambridge, 1980.

## D

Danielson, Luke, and Patricio Leyton, *Sustainable Development: Emerging Concepts of Governance in the Minerals Industries*, for Presentation in the Rocky Mountain Mineral Law Foundation Institute on Mining and Oil Gas Law in Latin America, Santiago, Chile, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), April 24 - 25, 2001.

Davidson, Jeffrey, *Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry: An Exploration of Alternative Models*, Research and Final Report, Department of Mining and Metallurgical Engineering, McGill University, Montreal (Quebec), November 1994.

Decter, Michael B., *La diversification et les collectivités mono-industrielles – Les effets d'une approche de développement économique par les collectivités*, Association canadienne des villes mono-industrielles, Conseil économique du Canada, Ottawa, Ontario, 1990.

Drachenberg, Chris, *Miners - Facing Up to Aboriginal Economic Advancement*, British Columbia and Yukon Chamber of Mines (non daté).

([http://www.bc-mining-house.com/opinion/opin\\_eng.html](http://www.bc-mining-house.com/opinion/opin_eng.html))

Dunn, Wayne & Associates, *The Changing Resource Development Paradigm, Maximizing Sustainable Local Benefits from Resource Development*, Prepared for the Government of British Columbia, Ministry of Community Development Cooperatives and Volunteers, B.C., Canada, January 2001.

Dyck, W., and D. Del Bel Belluz, L. Craig, *Current Directions in Environmental Risk Assessment and Management*, NERAM, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1999.

## E

Environmental Impacts Assessment (EIA), *Cumulative Impacts and EIA*, EIA Newsletter 14. (<http://www.art.man.ac.uk/eia/nl14prac.htm>)

Environmental Mining Council of British Columbia, *Mining in Remote Areas, Issues and Impacts*, Victoria, B.C., 1998.

Environnement Canada, *Les peuples autochtones et le développement durable dans l'Arctique canadien*, volume 11, Collection monographique sur le développement durable du Canada, Ottawa (Ont.).

## F

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement, Informations supplémentaires*, produit par ROCHE, décembre 1993.

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993.

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude d'impact sur l'environnement*, résumé produit par ROCHE (non daté).

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude environnementale*, volume 1 : *Synthèse des connaissances sur les milieux physico-chimique, biologique et humain*, produit par ROCHE, juillet 1992.

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude environnementale*, volume 3 : *Étude sur l'occupation et l'utilisation du territoire par les Inuit dans la région entre la baie Déception et le havre Douglas, Nunavik*, produit par ROCHE, juillet 1992.

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude environnementale*, volume 4 : *Étude de potentiel et pré-inventaire archéologiques : corridor routier de Donaldson à Baie Déception*, produit par ROCHE, juillet 1992.

Falconbridge, *Projet Raglan – Étude environnementale*, volume 5 : *Installations portuaires de la Société Asbestos Ltée à Baie Déception : Évaluation environnementale*, produit par ROCHE, juillet 1992.

Falconbridge, *Projet Raglan – Milieu humain – Étude d'impact sur l'environnement*, produit par ROCHE, avril 1993.

First Peoples Worldwide, *After the Miners are Gone, A Backgrounder on First Nations' Impact and Benefits Mining Agreements in Canada*, The Stores Building, Fredericksburg, VA 22408 USA.

(site Web : [http://firstpeoples.org/land\\_rights/canada/mining\\_agreements/mininglrc.html](http://firstpeoples.org/land_rights/canada/mining_agreements/mininglrc.html))

First Peoples Worldwide (Carol Chandran), *First Nations and Natural Resources – The Canadian Context*, The Stores Building, Fredericksburg, VA 22408 USA.  
([http://firstpeoples.org/land\\_rights/canada/summary\\_of\\_land\\_rights/fnnr.html](http://firstpeoples.org/land_rights/canada/summary_of_land_rights/fnnr.html))

Furgal, Christopher M., *Addressing Decision Making Capacity in Northern Communities: An Integrative Approach*, Paper 36, School of Urban and Regional Planning, Faculty of Environmental Studies, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, August 7, 1996.

Furgal, Christopher M. et al., *Inuit Perspectives on Environmental Contaminants*, Report on Avativut/Ilusivut Risk Management Workshops in Nunavik and Labrador, Kuujjuaq, Quebec, January 16-17, 1995 and Main, Labrador, January 18-19, 1995, University for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1995.

## G

Geiden, Bernard et Jean-Jacques Nasset, *Sécurité et sûreté : La gestion intégrée des risques dans les organisations*, Les Éditions de l'organisation, Paris, 1998.

GeoNorth, *Sustainable Development Strategy, Phase 1 - Consultations-North of 60°N Workshops*, Final Report for the Department of Indian Affairs and Northern Development, GeoNorth Ltd. and Nunavut Tusaavut Inc., N.W.T., 1997.

George, Jane, *Few Inuit working at Nunavik's Raglan mine*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, November, 2000.  
(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut00023>)

George, Jane, *Nickel ore spills from MV Arctic into Deception Bay*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, June 23, 2000.  
(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut0006301>)

George, Jane, *Nunavik life expectancy is 12 years lower than Quebec average*, Nunavut Edition Headline News, Nunavut, November 23, 2001.

(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut011123/news/nunavik>)

George, Jane, *Raglan's rocky record of Inuit employment*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, October 5, 2001.

(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut011005>)

George, Jane, *Study shows Nunavimmiut in poor health*, Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, November 23, 2001.

(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut011005>).

George, Jane, *The Raglan mine: boom or bust for Salluit* (Northern Quebec, Canada), Nunatsiaq News, Iqaluit, Nunavut, May 17, 1996.

(<http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut>)

Gouvernement du Québec, *À propos de la DSPQ*, Santé/Nunavik/Health, Direction de la santé du Nunavik.

(<http://www.cspq.qc.ca/nunavik>)

Gouvernement du Québec, *Development Policy for the Nord-du-Québec Region*, ministère des Régions, Bibliothèque nationale du Québec, 2001.

Gouvernement du Québec, *La région du Nunavik*, Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

(<http://www.rrss17.gouv.qc.ca/fr/nunavik>)

Gouvernement du Québec, *Le Nord-du-Québec : Un maillon essentiel de notre économie*, Stratégie de développement économique des régions ressources, ministère des Finances, ministère des Régions, Bibliothèque nationale du Québec, juin 2001.

Gouvernement du Québec, *L'industrie minière du Québec, 2000*, ministère des Ressources naturelles du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001.

Gouvernement du Québec, *Les Amérindiens et les Inuit du Québec d'aujourd'hui*, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires autochtones, Québec (non daté).

Gouvernement du Québec, *Rapport annuel 1995-1996 de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK)*, Environnement Québec, 1996.

([http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/eval\\_env/rap6cqek.html](http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/eval_env/rap6cqek.html))

Gouvernement du Québec, *Reflections on the James Bay and Northern Quebec Agreement*, Background Paper's Conference, Montreal, October 25-26, 2001.

Gouvernement du Québec, *The James Bay and Northern Quebec Agreement*, Éditeur officiel du Québec, 1976.

Green, Thomas L., *Lasting Benefits from Beneath the Earth: Mining Nickel from Voisey's Bay in a Manner Compatible with the Requirements of Sustainable Development*, Report for the Environmental Assessment Hearings into the Proposed Voisey's Bay Nickel Mine, Prepared for the Innu Nation, October, 1998.

## H

Hancock, Peter M., and Michael Roarty, *Baseline Assessment Australia*, Mining, Minerals and Sustainable Development Project (MMSD), Ameer, London, UK, November 30, 2001.

Hardin, Michael J., and John Donihee, *Mineral Exploration and Mine Development in Nunavut: Working with the New Regulatory Regime*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, May 1998.

Hester, R.E. and R.M. Harrison (eds.), *Risk Assessment and Risk Management*, Issues in Environmental Science and Technology, The Royal Society of Chemistry, Thomas Graham House, London, UK, 1998.

Hoff, Marie D., *Sustainable Community Development*, Studies in Economic, Environmental and Cultural Revitalization, Lewis Publishers, CRC Press LLC, Boca Raton, Florida, U.S., 1998.

## I

Indiana Marketing, *Répertoire d'affaires et des communautés autochtones du Québec*, Wendake, Québec, 2002.

Indian and Northern Affairs Canada, *Frequently Asked Questions About the North*, Ottawa, Ontario, January 1998.

Indian and Northern Affairs Canada, *Northern Contaminants Program*, Ottawa, Ontario, 1999. ([http://www.ainc-inac.gc.ca/ncp/index\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ncp/index_e.html))

Indian and Northern Affairs Canada, *Sustainable Development Strategy: North of 60°N*, Draft for Consultation, Prepared by the Sustainable Development Working Group, Ottawa, Ontario, May 14, 1997.

Indian and Northern Affairs Canada, *Towards a Sustainable Development Strategy for North of 60°N*, Discussion Paper, Prepared for the North of 60°N Sustainable

Development Working Group of Indian Affairs and Northern Affairs Canada and assisted by Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, Canadian Heritage and Natural Resources Canada, Ottawa, Ontario, November 20, 1996.

Indian and Northern Affairs Canada, *Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, Memorandum prepared for the Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, Ontario, June 5, 1998.

Institut national de santé publique du Québec, *Le portrait de santé : Québec et ses régions*, Les Publications du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001.

Internal Auditor, *Risk: Global Perspectives on Risk, Control and Governance*, The Institute of Internal Auditor, Volume LVIII:III, Altamonte Springs, Florida, U.S.A., June 2001.

International Association for Impact Assessment (IAIA), *Proceedings of the IAIA 98 Conference of the Indigenous Peoples*, International Association for Impact Assessment's 1998 Annual Conference.

(<http://www.iaia.org/annual-meeting/iaia98/indigenous/proceed3.html>)

International Council on Metals and the Environment (ICME), *Mining and Indigenous Peoples: Case Studies*, Ottawa, Ontario, 1999.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Mining and Mineral Sustainability Survey 2001*, Survey conducted by PriceWaterhouseCoopers, MMSD, London, UK, March 4, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 1: A Framework for Change, Chapter 1 The Minerals Sector and Sustainable Development*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 2: Current Trends and Actors, Chapter 2 Producing and Selling Minerals*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 6 Viability of the Minerals Industry*, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 8 Minerals and Economic Development*, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 9 Local Communities and Mines*, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 3: Challenges, Chapter 15 Regional Perspectives*, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002.

International Institute for Environment and Development (IIED), *Part 4: Responses and Recommendations, Chapter 15 Regional Perspectives*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), World Business Council for Sustainable Development, MMSD Draft Report for Comment, London, UK, 2002, p. 15-10.

International Institute for Sustainable Development, *Our responsibility to the Seventh Generation, Indigenous Peoples and Sustainable Development*, Winnipeg, Manitoba, 1992.

## J

Jacob, Gisèle, *Sustainable Development: The Canadian Mining Industry Perspective*, The Mining Association of Canada, 2000.  
(<http://www.mining.ca/english/publications/brazil-1.html>)

Jardine, Cindy, *Overview of Risk Management Frameworks for Environmental, Human Health and Occupational Health*, Environmental Health Science Program, Department of Public Health Sciences, University of Alberta, 2001.

Journal of Environmental Management (1999) 57, 123-141, Institute for Resources and Environment, University of British Columbia, Vancouver, Academic Press, 1999.

## K

Keeping, Janet M., *Local Benefits from Mineral Development: The Law Applicable in the Northwest Territories*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1999.

Keeping, Janet M., *Thinking About Benefits Agreements: An Analytical Framework*, Prepared for the Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program,

Working Paper No. 4, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1998.

Keith Robert F., *Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada*, Northern Perspectives, Canadian Arctic Resources Committee, Volume 23, Number 3-4, Fall/Winter 1995-96, Ottawa , Ontario, 1995.

Keith, Robert.F., *Mining in Aboriginal Homelands*, Northern Perspectives, Canadian Arctic Resources Committee, Volume 23, Number 3-4, Fall/Winter 1995-96, Ottawa, Ontario, 1996.

Kennett, Steven A., *Aboriginal Communities and Non Renewable Resources Development, State of the Debate*, Draft, Prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, November 17, 2000.

Kennett, Steven A., *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, 1999.

Kennett, Steven A., *Issues and Options for a Policy on Impact and Benefits Agreements for the Northern Territories*, Prepared for the Mineral Resources Directorate, Department of Indian Affairs and Northern Development, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, May 27, 1999.

Kennett, Steven A., *Sustainable Aboriginal Communities*, Rountable in Yellowknife, Plenary Session on Sustainable Aboriginal Communities, National Round Table on the Environment and the Economy, Ottawa, Ontario, March 29-30, 2000.

Ker, Alex, *Impacts and Benefits Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non Renewable Resources Development, A Report on Selected Case Studies*, Executive Summary, Prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, Aboriginal Communities and Non-Renewable Resources Development Program, Compass Consulting, Ottawa, Ontario, March 2000.

Ker, Alex, *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada*, Summary Report, Compass Consulting, 1996.

Ker, Alex, *The Legal, Regulatory and Policy Framework for Non-Renewable Resource Development in the Northwest Territories*, Executive Summary, National Round Table on the Environment and the Economy, Aboriginal Communities and Non-Renewable Resource Development Program, Ottawa, Ontario, March 2000.

## L

Lanarie, Robert, Simon Smith and Paul Okituk, *Scoping Phase: Analysis - A Report to the Community of Salluit, Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program*, Makivik Corporation, December 1999.

Lemly, A.D., *Mining in northern Canada: Expanding the industry while protecting Arctic fishes*, *Ecotoxicol. Environment. SAF*, Volume 29, Number 2, pp. 229-242, Virginia Tech University, VA, U.S.A, 1994.

Lévesque, Carole, *Projet d'exploitation minière Raglan – Aspects sociaux et économiques de l'étude d'impact sur l'environnement*, Rapport préparé pour la Société Makivik/Makivik Corporation, Montréal, 1993.

Lind, N.C., J.S. Nathwani, E. Siddall, *Managing Risks in the Public Interest*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1993.

Lind N.C., J.S. Nathwani, *Optimal Safety Levels Via Social Indicators*, Paper No. 26, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1992.

Lind N.C., J.S. Nathwani, E. Siddall, *Measurement of Safety in Relation to Social Well-Being*, Paper No. 23, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1990.

Loizides, Stelios, *Leading by Example, Practices and Performance in Corporate-Aboriginal Partnerships*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, April 1999.

Loizides, Stelios, *Partnerships That Pay - Leadership and Innovation in Community Economic Development*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, August 2000.

Loizides, Stellois, *The Best of Both Worlds - Corporate Responsibility and Performance in Aboriginal Relations*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, February 2000.

## M

Makivik Corporation, *Synthesis of Findings for All Five Communities, Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program*, Kuujjuaq, July 2000.

Mann, Donald, *The Socio-Economic Impact of Non-Renewable Resource Development on the Inuit of Northern Canada*, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1975.

McAllister, Mary-Louise, Malcom Scoble and Marcello Veiga, *Sustainability and the Canadian Mining Industry at Home and Abroad*, CIM Bulletin - Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum, Volume 92, Number 1022, pp. 85-92, 1999.

McColl, R. Stephen, *Development of Environmental Health Status Indicators*, NERAM, Institute for Risk Research, University of Waterloo Press, Waterloo, Ontario, 1992.

McColl, R. Stephen, *Environmental Health Risks: Assessment and Management*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1987.

McColl, R. Stephen, John Hicks, Lorraine Craig, and John Shortreed, *Environmental Health Risk Management: A Primer for Canadians*, Network for Environmental Risk Assessment and Management (NERAM), Institute for Risk Research, University of Waterloo, 2000.

McDaniels, T. L., *An analysis of the Tatshenshini-Alsek wilderness preservation decision*, Journal of Environmental Management (1999), 57, 123-141, Institute for Resources and Environment, University of British Columbia, Academic Press, Vancouver, B.C., 1999.

McMahon, Gary and Felix Remy (sous la direction de), *Large Mines and the Community Socio-economic and Environmental Effects in Latin America, Canada, and Spain*, CRDI/Banque mondiale, 2001.

([http://www.idrc.ca/books/focus/949\\_mining/949/f949c00exec\\_e.htm](http://www.idrc.ca/books/focus/949_mining/949/f949c00exec_e.htm))

Merkhofer, Miley W., *Decision Science And Social Risk Management: A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*, Applied Decision Analysis Inc., National Science Foundation, D. Reidel Publishing Company, Holland, 1987.

Miccolis, Hively and Merkle, *Enterprise Risk Management: Trends and Emerging Practices*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, (non daté).

Mining Association of Canada (The), *Aboriginal Economic Development and the Canadian Mining Industry*, Presentation to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, June 10, 1998.

(<http://www.mining.ca/english/publications/native.html>)

MiningWatch Canada, *Balancing the Books: The Hidden Costs of Mining*, MiningWatch Canada, Ottawa, Ontario, 1999.

([www.miningwatch.ca/publications/lobbyday99](http://www.miningwatch.ca/publications/lobbyday99))

MiningWatch Canada, *Between a Rock and a Hard Place: Aboriginal Communities and Mining*, Conference Results, Co-Sponsored by the Innu Nation and Mining Watch Canada, Ottawa, Ontario, September 10-12, 1999.

MiningWatch Canada, *Mining in Remote Areas: Issues and Impacts*, Ottawa, Ontario, 2001.

Mining Watch Canada (Joan Kuyek and Catherine Coumans), *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*, Ottawa, Ontario, August 20, 2003.

Myers, Heather, *The Renewable Resource Economy May Be the Best Long-term Hope for Northern Communities*, *Alternative Journal*, Volume 22, Number 4, p. 18(5), Oct.-Nov. 1996.

Mitchell, Clare and Fred Dahms (Editor), *Challenge and Opportunity - Managing Change in Canadian Towns and Villages*, Department of Geography Publications, Series Number 48, University of Waterloo, Canadian Association of Geographers, Public Issues Committee No. 4, Ontario, 1997.

## N

Nathwani, J.S., N.C. Lind, and M.D. Pandey, *Affordable Safety By Choice: The Life Quality Method*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1997.

Nathawani J.S., N.C. Lind, E. Siddall, *Management of Risks in the Public Interest: A Study of the Social and Economic Impacts of Energy*, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1990.

Nathwani J.S., N.C. Lind, E. Siddall, *Safety, Social Well-Being and Its Measurement*, Paper No. 21, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1990.

Natural Resources Canada, *Sustainable Development Indicators: A Backgrounder for the Minerals and Metals Indicators Initiative*, Minerals and Metals Indicators (MMI) Steering Committee and Working Group, Draft, Working Paper, May 2002.

Nordicité.com, *Coup d'oeil sur le Nunavik*, Association des francophones du Nunavut, 2002.

(<http://nordicité.com/nunavik>)

Northern Review (The), *Special Issue Proceedings of Sustainable Development in the Arctic: Lessons Learned and the Way Ahead*, Number 18, Summer 1998, Yukon College, Whitehorse, Yukon, 1998.

North-South Institute (The), *Canadian Corporations and Social Responsibility*, Canadian development report, Renouf Publishing Co. Ltd, Ottawa, Ontario, 1998.

Nottingham, Lucy, *A Conceptual Framework for Integrated Risk Management*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 1997.

Notzke, Claudia, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, Captus Press, North York, Ontario, 1994.

November, Valérie, *Les territoires du risque*, Peter Lang (éd.), Éditions scientifiques européennes, Bern, Allemagne, 2002.

Nunavik Commission, *Amiqqaaluta/ Let Us Share: Mapping the Road Toward a Government for Nunavik*, Report of the Nunavik Commission, March 2001.

Nunavut Government, *Nunavut Miner*, Nunavut's National Business NewsPaper, Premiere Edition, 2002.

## O

Occupational Health and Safety (OHS), *Who are you going to believe?*, OHS Canada Magazine, Southam Publications Company, Toronto, Ontario, October/November 2000.

O'Faircheallaigh, Ciarran, *Negotiating Major Project Agreements: The Cape York Model*, Research Discussion Paper No. 11, Published by The Native Title Research Unit, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS), Canberra ACT 2601, 2000.

O'Faircheallaigh, Ciarran, *Resource Development and Inequality in Indigenous Societies*, World Development, Vol. 26, No. 3, pp. 381-394, Elsevier Science Ltd., Griffith University, Brisbane, Australia, 1998.

O'Reilly, Kevin, and Erin Eacott, *Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop*, Yellowknife, N.W.T., May 29-31, Working Paper No. 7, Northern Minerals Program, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa, Ontario, 1998.

O'Reilly, Kevin et al., *Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?*, Northern Perspectives, Canadian Arctic Resources Committee, Volume 25, Number 4, Ottawa, Ontario, Fall-Winter 1999-2000.

Orzechowska, Monika and Ludger Müller-Wille, *Non-renewable resources in Canada's Arctic: Developments, Issues and Concerns in the 1980s*, SUOMEN Anthropologie 4/1981, 1981.

## P

Pelletier, Clem and Kelvin Dushnisky, *The Role of Environmental Risk Assessment in the Mining Project Review Process*, Presented at the B.C.'s Fifteenth Annual Reclamation Symposium, Kamloops, British Columbia, Rescan Environmental Services Ltd., Vancouver, B.C., June 1991.

Pinker, Susan, *Tackling Green Audits: Montreal Environmental Consultant Guide Way to Meeting Public Standards*, Montreal Gazette, November 19, 2001.

Portail autochtone du gouvernement du Canada, *Communautés des premières nations, des Inuit et des Métis*.

(<http://aboriginalcanada>)

Powell Douglas, and William Leiss, *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication*, McGill-Queens's University Press, 1997.

Proulx, Marc-Urbain (sous la direction de), *Territoires et développement économique*, L'harmattan, Montréal, Paris, 1998.

## Q

## R

Ressources naturelles Canada, *L'importance de l'exploitation minière pour l'économie canadienne, Faits Miniers*, Ottawa (Ont.), mai 2002.

Richardson, Mark G., *Compendium of Canadian Human Exposure Factors for Risk Assessment*, Published by O'Connor Associates Environmental Inc., NERAM, Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1997.

Ross, Monique M., and J. Owen Saunders, *Disposition of Natural Resources: Options and Issues for Northern Lands*, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta, July 1997.

## S

Santé Canada, *Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé*, Ottawa (Ont.), août 2000.

Schierow, Linda-Jo, *The Role of Risk Analysis and Risk Management in Environmental Protection.*, Congressional Research Service Issue Brief, The National Council for Science and the Environment, 2001.

(<http://www.cnie.org/org/nle/rsk-1.htm>)

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de gestion intégrée des risques*, Ottawa (Ont.), avril 2001.

Setterfield, Tom, *Interaction Between Mining Companies and Aboriginal Groups During the Exploitation of Mineral Deposits in Canada - Case Studies*, TNS Consulting, March 1999.

Scott, Colin H., *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, UBC Press, Vancouver, British Columbia, 2001.

Shortreed, John, H. L. Craig and S. McColl, *Benchmark Framework for Risk Management*, Prepared for the Risk Management Strategy Working Group Federal/Provincial/Territorial Committee on Environmental and Occupational Health, Network for Environmental Risk Assessment and Management, Report 6, November 2001.

Shortreed, John H., *Overview of Risk Management Framework*, Network for Environmental Risk Assessment and Management (NERAM), University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 2001.

Sloan, Pamela and Roger Hill, *Corporate Aboriginal Relations - Best Practice Case Studies*, Hill Sloan Associates Inc., Toronto, Ontario, 1995.

Société Makivik, *Fiches info - La Convention de la Baie James et du Nord québécois*.  
(<http://www.makivik.org/fr/backgrounders/jbnqa.htm>)

Société Makivik, *Rencontre avec Robert Lanaric*, Société Makivik, Ville Saint-Laurent (Montréal), 21 mai 2002.

Société minière Raglan du Québec, *The Raglan Agreement*, Falconbridge, February 28, 1995.

Sosa, Irene and Kary Kean, *Impacts and Benefits Agreements, Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*, October 2001.

Stevenson, Marc G., *Is Mining Sustainable?*, British Columbia and Yukon Chamber of Mines, B.C., 1998.

(<http://www.bc.mining-house.com/opinions/nwnj98f2.html>)

## T

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, État du débat, Ottawa (Ont.), 2001.

Tapela, Tshenesani Nigel, *Planning for Economic Diversification and Sustainable Communities in Mining Towns: Towards a Development Planning Framework*, Department of Urban and Regional Planning, University of Venda, Paper Presented at the Planning Africa 2002 International Conference, 18-20 September 2002, ICC, Durban, Africa, 2002.

Telewiak, Robert, *Keys to Building Successful Relationships with Inuit Communities at Raglan*, Speech to Prospectors and Developers Conference, Falconbridge, March 13, 2001.

Thiessen, Karen, *Integrating Risk Management Through a Change Management Process, Ideas and Methods for Risk Practitioners*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, 2001.

Thiessen, Karen, *Ambassador of Goodwill - Key Insights of Some Well-Known Case Studies in Risk and Crisis Communication*, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, April 2000.

Thiessen, Karen, Pierre Vanasse and Lynn Conway, *Integrated Risk Management - Innovative Approaches and Solutions*, Proceedings of the 2000 International Conference on Risk Management, Toronto, April 11 and 12, 2000, The Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, September 2000.

Tough, George, *Resource Revenue-Sharing and Related Mechanisms for Promoting Wealth Creation and Economic Development in Aboriginal Communities in the Provinces: Context, Analysis, Principles and Strategies*, Prepared for Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa, Ontario, June 5, 1998.

Treasury Board of Canada, *Integrated Risk Management Framework*, Discussion Draft, Ottawa, Ontario, October 19, 2000.

## U

*Ulu Inuit Impact Benefit Agreement between Echo Bay and the Kitikmeot Inuit Association*, Septembre 17, 1996.

United Nations Environment Programme – Industry and Environment (UNEP IE), *Mining and Sustainable Development*, Industry and Environment, Vol. 20, No. 4, October-December, Paris, France, 1997.

Université de Montréal, *Définition des concepts*.

([http://www.usagers.umontreal.ca/viens/fv\\_travaux/PED2000-AH1998-1999/equipe11/accueil.htm](http://www.usagers.umontreal.ca/viens/fv_travaux/PED2000-AH1998-1999/equipe11/accueil.htm))

Usher, Peter J., *Contemporary Aboriginal Lands, Resources and Environment Regimes - Origins, Problems and Prospects*, A Background Paper Prepared for the Royal Commission on Aboriginal Peoples, P. J. Usher Consulting Services, Ottawa, Ontario, June 1993.

U.S. Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, *Framework for Environmental Health Risk Management*, Final Report, Volumes 1 and 2, Washington DC, U.S.A., 1997.

## V

Veiga, Marcello M., Malcom Scoble and Marie-Louise McAllister, *Mining with Communities*, Department of Mining and Mineral Process Engineering, University of British Columbia, Vancouver, B.C., 2001.

## W

Wheatley, Margaret A., *Social and Cultural Impacts of Mercury Pollution on Aboriginal Peoples in Canada*.

Whyte, Anne and Ian Burton, *Environmental Risk Assessment*, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, Toronto, Ontario, 1980.

World Commission on Environment and Development (the), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Wright, James W., *Risk Management*, Associates Chairman, Canadian Standards Association, Risk Management Technical Committee, 1996.

(<http://riskworld.com/abstract/1996/SRAam96>)

X

Y

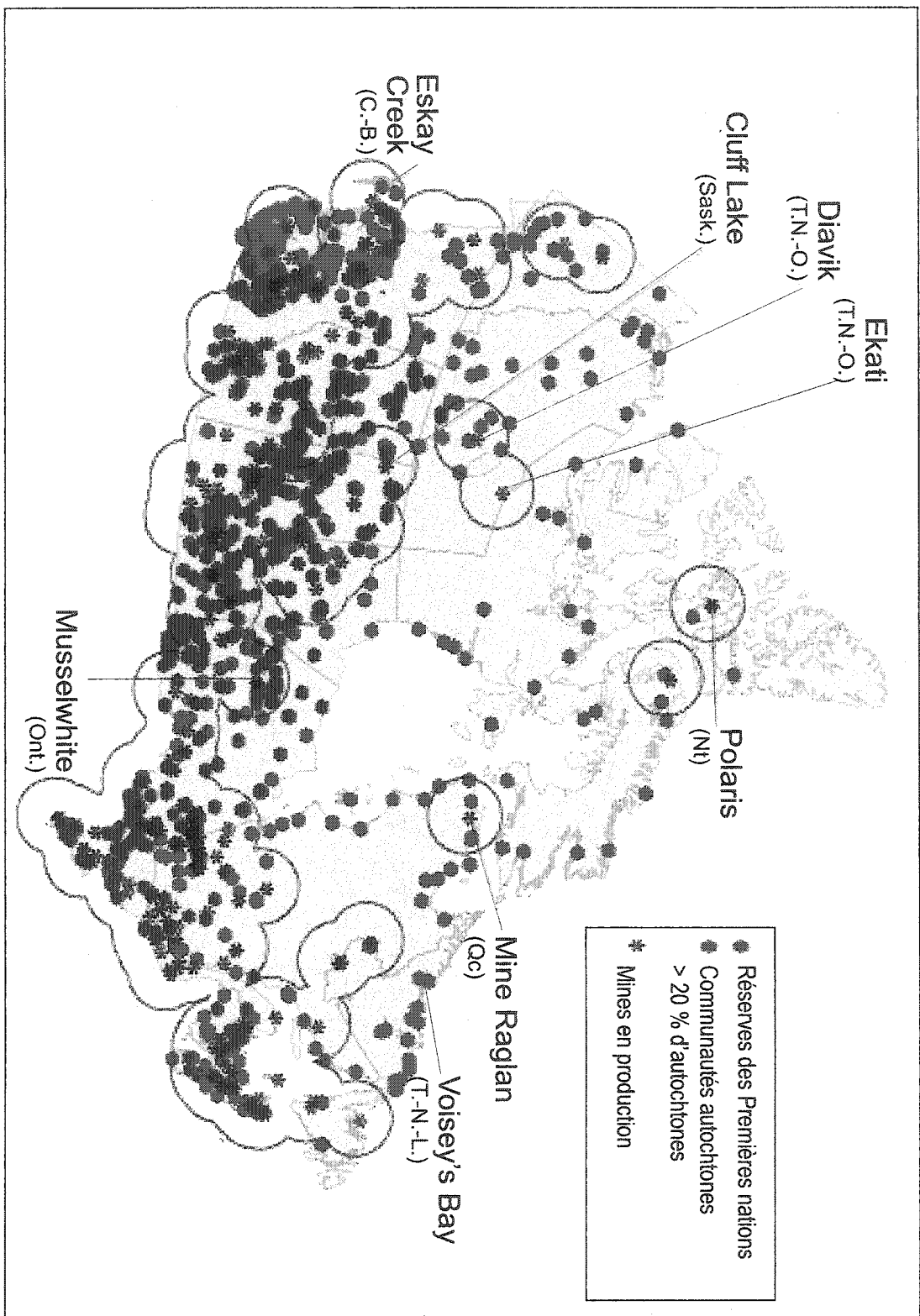
Young, Oran R., *Emerging Priorities for Sustainable Development in the Circumpolar North*, Institute of Arctic Studies (IAS), Dartmouth College, Hanover NH, U.S.A., (non dated). (<http://dartmouth.edu/~arctic/articles/whitehorse.html>)

Z

Zyl, Dirk Van, *Risk Assessment/Management Issues in the Environmental Planning of Mines*, Published by Society for Mining Metallurgy and Exploration Inc., Littleton, Colorado, U.S.A., 1992.

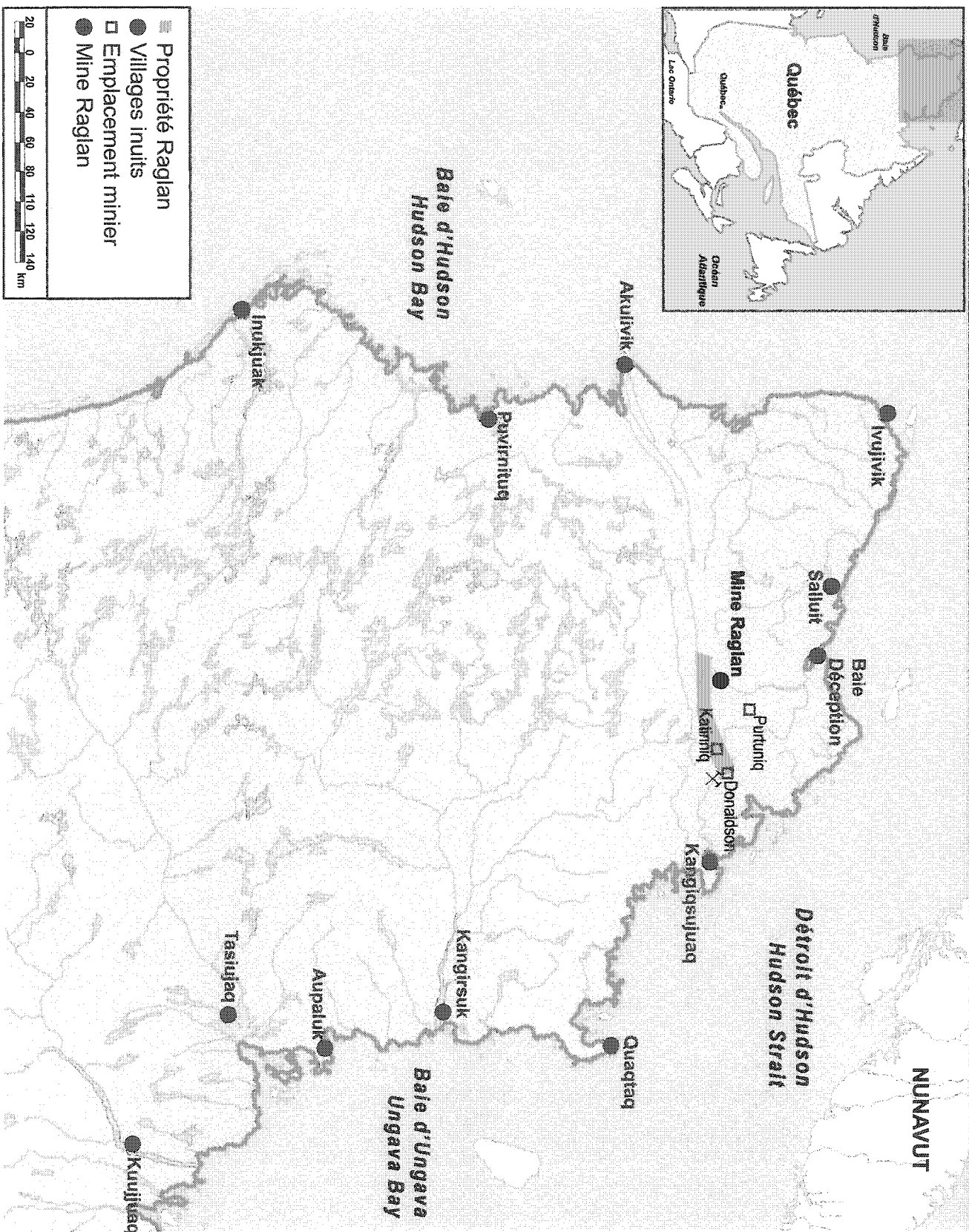
Mines en production

Près de 1 200 communautés autochtones dans un rayon de 200 km autour des mines en production (exemples)



Source : Ressources naturelles Canada, Secteur des minéraux et des métaux, 2003.

Mine Raglan



## ANNEXE 3 – Indicateurs de durabilité pour les communautés autochtones

### 1. Des indicateurs prometteurs

La vision de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) repose sur un ensemble de thèmes et d'indicateurs clés de la durabilité des communautés autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces derniers comprennent la vitalité économique, l'intégrité environnementale, le bien-être social et culturel, l'équité et le contrôle sur les ressources naturelles<sup>520</sup> :

#### Vitalité économique

- Climat d'affaires attrayant pour tous les investisseurs (p. ex., définition claire des règlements, accès aux données géoscientifiques actuelles, gestion des risques)
- Maintien des retombées à l'échelle locale (c.-à-d. dans le Nord)
- Équilibre des économies traditionnelles et non traditionnelles (p. ex., salaires)
- Diversification économique (p. ex., ne pas dépendre d'un seul secteur)
- Renforcement des capacités des Autochtones (p. ex., par la voie de l'éducation, de programmes d'alphabétisation, de cours de rattrapage au niveau secondaire, de la formation et des débouchés sur le marché du travail)

#### Intégrité environnementale

- Maintien de la salubrité de l'écosystème (intact et à l'abri de tout risque)
- Reconnaissance et intégration des connaissances traditionnelles

---

<sup>520</sup> TRNEE, 2001, p. 23; aussi dans Arnott, 2000.

- Minimisation de la pollution
- Définition et atténuation des impacts cumulatifs des projets (c-à-d. à toutes les étapes : exploration, exploitation, mise en oeuvre du projet, amélioration des données de base et surveillance des effets)
- Capacité au sein des communautés autochtones de s'attaquer aux problèmes sanitaires et sociaux

#### Mieux-être social et culturel

- Maintien des traditions, de la culture, de la langue et du mode de vie autochtones
- Participation significative de la communauté autochtone (c.-à.-d. à toutes les étapes de l'exploration et de la mise en oeuvre du projet)
- Capacité au sein des communautés autochtones de s'attaquer aux problèmes sanitaires et sociaux

#### Équité

- Répartition équitable des coûts et des avantages (p. ex., à l'intérieur des communautés et parmi elles, entre les communautés et les promoteurs, et entre les divers intérêts économiques et générations)

#### Mainmise sur les ressources naturelles

- Un système clairement défini de gouvernance qui respecte les droits de tous les habitants du Nord et qui soutienne les règlements de revendications territoriales des Autochtones et leur mainmise sur les ressources naturelles

En citant précisément le cas des communautés autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, la TRNEE considère que des progrès importants doivent être réalisés pour plusieurs des indicateurs clés si l'on désire bâtir des communautés durables. Par exemple, minimiser les risques et maximiser les avantages de l'exploitation des ressources pour les communautés autochtones pourraient signifier et comprendre les aspects suivants : la « vitalité économique » des communautés autochtones dans ce territoire continue à poser d'importants problèmes (p. ex., climat d'investissement incertain; territoire à risque et coûts élevés; processus réglementaires complexes; accroître les retombées dans le Nord; améliorer les mécanismes pour maximiser les débouchés en emploi et en affaires; manque d'infrastructures de transport; accès difficile aux débouchés en emploi; faible niveau d'éducation; difficulté d'établir un équilibre entre les économies traditionnelles et les économies basées sur les salaires). Il y a place au progrès aussi en « intégrité environnementale » (p. ex., améliorer les données de base et surveiller les effets à long terme du développement; améliorer les mécanismes réglementaires propres à chaque projet pour traiter les impacts cumulatifs). Le « mieux-être social et culturel » individuel et collectif est encore affecté par les effets positifs et négatifs de l'exploitation des ressources et requiert des actions précises pour améliorer la situation (p. ex., la transition vers l'économie des salaires déstabilise les structures familiales, économiques et sociales; difficulté de maintenir les traditions et la culture; insuffisance de ressources pour participer à l'examen des projets, aux mécanismes réglementaires, aux consultations et aux décisions entourant l'exploitation des ressources; considérer les effets sociaux et culturels lors de la prise de décision; le rythme et l'échelle du développement devraient refléter la volonté des Autochtones de trouver un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux). Quant à « l'équité », elle semble être une source de préoccupations importantes et commande la mise en place de mécanismes de redistribution et de diversification économique (p. ex., coûts et avantages de l'exploitation répartis inégalement; les ERA peuvent provoquer des disparités plus grandes si les retombées profitent uniquement aux communautés situées à proximité des projets; accroître la diversification économique pour favoriser la stabilité économique et

sociale). Enfin, l'absence ou le ralentissement du règlement des revendications territoriales et de la conclusion des négociations sur l'autonomie gouvernementale limitera la « mainmise » des communautés autochtones sur les ressources naturelles et leur rôle dans le processus décisionnel (p. ex., absence de moyens officiels d'exercer une certaine forme de contrôle sur le développement, ce qui limite l'autonomie; comme les pouvoirs de décision sont confiés aux institutions et aux gouvernements, les décisions sont généralement prises à l'extérieur de la région, ce qui limite la gouvernance locale; le manque de ressources humaines et financières des communautés réduit leur participation aux consultations et aux mécanismes de décision)<sup>521</sup>.

## **2. La portée et les limites des indicateurs de la TRNEE**

Comme nous le constatons, les indicateurs proposés par la TRNEE comprennent les dimensions environnementales, économiques, sociales et culturelles de la durabilité qui épousent les fondements du développement durable avancés par la Commission Bruntland. Bien que les thèmes retenus par la TRNEE ne soient que généraux, il faudrait examiner le thème et l'usage du terme « mainmise » utilisé dans leur rapport. Ce terme devrait, selon nous, être remplacé par l'expression « systèmes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles ». Selon nous, une « mainmise sur les ressources » sans la mise en place dans les communautés autochtones de systèmes de gouvernance et de structures de prise de décision et de gestion des ressources naturelles appropriés et efficaces ne pourra mener à l'édification de communautés autochtones durables.

Mentionnons que les indicateurs de la durabilité des communautés proposés par la TRNEE ne représentent pas une liste exhaustive mais plutôt un fondement sur lequel les communautés autochtones pourront asseoir leur propre vision, leurs perceptions et leurs propres indicateurs de durabilité adaptés en fonction de leur réalité, de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leurs intérêts respectifs. Parallèlement, ces indicateurs peuvent

---

<sup>521</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001.

servir de cadres de référence de base pour orienter les discussions visant à maximiser les avantages d'un projet d'exploitation minière pour des communautés autochtones et à minimiser les risques auxquels pourraient être exposées ces mêmes communautés<sup>522</sup>. Néanmoins et comme le souligne à plusieurs reprises la TRNEE, si les risques sont gérés adéquatement, l'exploitation des ressources non renouvelables, dont les minéraux et les métaux, pourrait servir à édifier des communautés autochtones durables<sup>523</sup>.

---

<sup>522</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. xxvi.

<sup>523</sup> TRNEE, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources naturelles non renouvelables*, 2001, p. 27.

## **ANNEXE 4 – Liste des principales ERA au Canada**

### **Alberta**

April 1998                      **Syncrude Agreement Between Canada, Alberta, Syncrude and the Athabasca Native Development Corp.**

### **Territoires du Nord-Ouest**

June 18, 1974                      **Nanisivik Agreement Between the Government of Canada and Mineral Resources international Ltd.**

May 1981                              **Lupin Agreement Between the Government of N.W.T. and Echo Bay Mines Ltd.**

August 12, 1981                      **Polaris Agreement Between Cominco Ltd. and the Government of N.W.T.**

June 18, 1989                      **Colomac Agreement Between Neptune Resources Corp. and the Dogrib Treaty Council**

October 6, 1995                      **Darnley Bay Agreement Between Inuvialuit Land Corp. and Darnley Bay Resources Ltd.**

June 14, 1996                      **Aber Corporation Agreement Between Inuvialuit Regional Corp. and Aber Resources**

September 17, 1996                      **Ulu Inuit Impact Benefit Agreement Between Echo Bay and the Kitikmeot Inuit Association**

October 22, 1996 **BHP Diamond Projects Socio-Economic Agreement Between the Government of the Northwest Territories and BHP Diamonds Inc.**

1996 **BHP Draft IBA (Socio-Economic Agreement) Between BHP Diamond Inc. and an aboriginal party**

**Ontario**

May 26, 1987 **Dona Lake Agreement Between Dome Exploration (Canada) Ltd., Osnaburgh Indian Band, Windigo Tribal Council, Government of Canada and the Province of Ontario**

March 18, 1988 **Golden Patricia (1) Agreement Between St. Joe Canada Inc., Cat Lake Indian Band, Osnaburgh Indian Band, Slate Falls Indian Band, Windigo Tribal Council, Government of Canada and the Province of Ontario**

August 31, 1992 **Musselwhite Agreement Between Placer Dome Inc., Cat Lake First Nation, Windigo Tribal Council, Shigogama First Nations Council, Government of Canada and Province of Ontario**

December 17, 1993 **Golden Patricia (2) Agreement Between Lac North America Ltd., Windigo First Nations Council, Cat Lake First Nations, Slate Falls Nation and the Province of Ontario**

**Québec**

February 13, 1995 **Troilus Agreement Between the Mistissini Band and Metal Mining Corp.**

February 28, 1995 **Raglan Agreement Between Makivik Corp., Qarqalik Landholding Corp. Of Salluit, Northern Village Corp. of Salluit, Nuauturlik Landholding Corp. of Kangiqsujuaq, Northern Village Corp. of Kangiqsujuaq and Société minière Raglan du Québec Ltée**

### Saskatchewan

August 31, 1987 **Amok Surface Lease Agreement Between Province of the Saskatchewan and Amok Ltd.**

December 21, 1987 **Cigar Lake Surface Lease Agreement Between Province of the Saskatchewan and Cigar Lake Mining Corp. (includes: Surface Lease Agreement part IV; Surface Lease Agreement - July 2, 1987; Surface Lease Agreement - Dec. 21, 1997)**

June 2, 1988 **Cigar Lake Human Resource Development Agreement Between Province of the Saskatchewan and Cigar Lake Mining Corp.**

September 10, 1996 **Aurum Mine Human Resource Development Agreement Between the Government of Saskatchewan and Aurum Mining Corp. (Model Agreement)**

### Yukon

1991 **Mt. Hundere Agreement Between Mt. Hundere Joint Venture, Curragh Resources Inc., Government of the Yukon, the Corp. of the Town of Watson Lake and Kaska Dena First Nation**

November 8, 1994     **Ross River Agreement Between Ross River Dena Development Corp. and Anvil Range Mining Corp.**

Source : Kennett, Steven A., *A Guide to Impact and Benefits Agreements*, Canadian Institute of Resources Law, Calgary, 1999, p. 109, Appendix 1: List of IBAs Reviewed for this Paper.

N.B. Précisons que depuis la publication de ce guide par Steven A. Kennett, deux nouvelles ERA ont été paraphées par une compagnie minière et des communautés autochtones, à savoir :

**Terre-Neuve-et-Labrador**

June 2002             **Voisey Bay Agreement Between Inuit and INCO**

June 2002             **Voisey Bay Agreement Between Innu and INCO**