DOCUMENT DE TRAVAIL

PROGRAMME D'AIDE AUX INDIENS ET AUX INUIT POUR LEUR PERMETTRE D'ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES POUR FAIRE FACE, AUX GRANDS PROJETS D'EXPLOITATION

L'Honorable John Munro
Ministre des Affaires indiennes et
du Nord Canada

E92
A8814
c.1

E92
A8814
c. 1

le 27 septembre 1983.

DOCUMENT DE TRAVAIL

PROGRAMME D'AIDE AUX INDIENS ET AUX INUIT POUR LEUR PERMETTRE D'ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES POUR FAIRE FACE, AUX GRANDS PROJETS D'EXPLOITATION

L'Honorable John Munro
Ministre des Affaires indiennes et
du Nord Canada

LIBRARY
DEPT. OF INDIAN AFFAIRS
AND NORTHERN DEVELOPMENT
MAR 9 1993
MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADA
BIBLIOTHÈQUE

NOTE : Version anglaise disponible sur demande

Table des matières

		Page(s)
I	OBJET Définitions	2
II	GENÈSE Importance des grands projets d'exploitation des ressources pour les Indiens et les Inuit Situation actuelle des grands projets Aide nécessaire pour permettre aux Indiens et aux Inuit d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour faire face aux grands projets Activités pour lesquelles on demande de l'aide Activités et résultats des programmes antérieurs Expiration du programme antérieur	3-20
III	FACTEURS 1. Mandat du Ministère 2. Organismes fédéraux et provinciaux chargés d'examiner les grands projets et de tenir des audiences 3. Promoteurs des grands projets 4. Collectivités indiennes et inuit, bandes et conseils de tribu 5. Nature du processus d'intervention	20-27
IV	CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FINANCIER	27-29
V	CONSIDÉRATIONS SUR LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES	29
VI	CONSULTATIONS INTERMINISTÉRIELLES	29
VII	CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PUBLIC	29
VII	CONDITION FÉMININE	30
IX	CONSULTATIONS AUPRÈS DES INDIENS	
X	FONDS	30

...2

PROGRAMME D'AIDE AUX INDIENS ET AUX INUIT POUR LEUR PERMETTRE D'ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES POUR FAIRE FACE AUX GRANDS PROJETS D'EXPLOITATION

I OBJET

1. Le présent document a pour objet d'examiner les solutions permettant de continuer à aider les Indiens et les Inuit à acquérir les compétences nécessaires pour faire face aux défis posés par les grands projets d'exploitation des ressources.

2. Définitions

(a) "Indiens et Inuit" : les personnes inscrites à ce titre ou ayant droit de l'être en vertu des articles 11 et 12 de la Loi sur les Indiens de 1951, ainsi que les Inuit dont la responsabilité incombe au Programme des affaires indiennes et inuit (PAII).

(b) "grands projets d'exploitation des ressources" : projets portant sur le harnachement, l'extraction, le traitement ou le transport des ressources naturelles qui profitent à une région plus étendue que celle où se situe chaque projet. Le présent document traite des projets mis de l'avant par des intérêts non indiens qui ont des répercussions sur les collectivités indiennes et inuit sur les plans socio-économique ou écologique (ou sur ces deux plans).

(c) "pour faire face" : pour prendre les mesures planifiées nécessaires aux stades appropriées de l'évolution du projet afin de déterminer les avantages et les répercussions du projet et d'exercer une influence sur la conception du projet ou les opérations, par des négociations avec les promoteurs, et sur la prise des décisions, par la participation aux audiences publiques ou aux examens en matière d'environnement.

(d) "défis" : défis entraînés par la possibilité d'obtenir des emplois et d'autres avantages économiques dans le cadre des grands projets et d'exercer une influence sur la conception des projets et la prise des décisions afin d'en atténuer les répercussions négatives sur les plans écologique et socio-économique.

...3

II GENÈSE

Importance des grands projets d'exploitation des ressources pour les Indiens et les Inuit

3. Les grands projets d'exploitation des ressources revêtent souvent une grande importance pour les Indiens et les Inuit. Toutefois, ils ont aussi des répercussions sur le plan écologique qui influent à leur tour sur l'économie actuelle et éventuelle des Indiens et des Inuit. Ils offrent des possibilités incomparables en matière d'emplois et dans le domaine des affaires aux Indiens et aux Inuit qui représentent parfois la majeure partie de la population dans certaines régions et constitutent aussi le groupe le plus touché par les projets dans les secteurs de la production hydro-électrique, du pétrole et du gaz, de l'uranium et de l'extraction des métaux. Dans beaucoup de cas, ces Indiens et ces Inuit forment à eux seuls la population locale. C'est l'environnement de leurs réserves des terres visées par leurs revendications ou de celles qu'ils ont toujours utilisées qui est transformé et ce sont eux qui constituent la main-d'oeuvre locale stable éventuelle.

4. Ces grands projets ont diverses répercussions sur le plan écologique, qui revêtent une grande importance pour les Indiens et les Inuit. L'inondation des terres entraînée par la formation des réservoirs des barrages, l'enlèvement du sol de couverture, l'installation des pipelines et la construction des routes sur des sols fragiles et dans les régions habitées par la faune, le doublement des voies ferrées dans les canyons, le transport de produits dangereux ou présentant des risques de pollution, l'élimination des résidus miniers et le raffinage des hydrocarbures et d'autres ressources, sont toutes les activités qui ont des répercussions sur l'écologie des régions où elles sont réalisées. Elles peuvent entraîner la perte ou la pollution des terres des réserves et des forêts avoisinantes ainsi que des poissons et de l'habitat de la faune.

5. C'est pourquoi l'engagement des Indiens et des Inuit dans le domaine de la protection de l'environnement dépasse les préoccupations d'ordre culturel et a trait à leur survie même. Un grand nombre de collectivités indiennes dépendent pour leur subsistance du prélèvement commercial

...4

des ressources renouvelables, en particulier dans les domaines de la pêche et de l'exploitation forestière. La récolte commerciale du riz, l'élevage du gibier et la chasse commerciale sont aussi des industries en pleine croissance. L'agriculture et l'élevage constituent également des activités importantes pour cetaines bandes. Dans beaucoup de collectivités, un grand nombre d'habitants contribuent à l'économie en pratiquant le piégeage et en s'adonnant pour leur subsistance à la chasse, la pêche et la cueillette. Toutes ces activités économiques sont productives et peuvent se pratiquer en permanence pourvu qu'on assure une gestion appropriée de l'écologie.

6. Dans la plupart des collectivités indiennes du Nord, le pourcentage des adultes occupant des emplois est inférieur à la moitié de ce qu'il est dans l'ensemble du pays. Des études récentes des collectivités autochtones du Nord montrent qu'environ 25 % suelement des individus du groupe de 15 à 65 ans y occupaient un emploi, en 1981, alors qu'à l'échelle nationale ce chiffre s'élevait à 59 %. Dans la plupart des collectivités indiennes, le taux de chômage est plus de six fois celui de la moyenne nationale. En 1981, le taux de chômage des Indiens dans ces collectivités était de 53 % alors qu'il se situait à 8 % dans l'ensemble du pays.

7. Toutefois, la participation des Indiens aux grands projets par le passé n'a pas été très encourageante. Depuis le début des années soixante, époque où ils ont commencé à quitter les réserves, les gains qu'ils ont réalisés en matière d'emplois et d'avantages économiques, dans le secteur de l'exploitation des ressources, ont été minimes. Dans la plupart des cas, ils n'ont occupé des emplois que de façon intermittente et pour de courtes périodes, à des postes marginaux exigeant peu de compétences.

8. Les grands projets d'exploitation dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie offrent des possibilités en matière d'emplois et sur le plan commercial dont on a grand besoin. On estime que les Indiens pourraient répondre directement au tiers de leurs besoins d'emplois grâce à ceux qui seront offerts dans le cadre des projets prévus, pourvu qu'ils puissent profiter de ces possibilités économiques et bénéficient de la formation et de l'appui nécessaires à cette fin. Les programmes

d'emplois et de formation des Indiens établis de concert avec les sociétés Syncrude, Dome, Esso, Gulf, Campbell REd Lake Mines et d'autres promoteurs montrent les possibilités économiques précieuses offertes aux Indiens et aux Inuit par les grands projets si on réalise les négociations et la planification nécessaires afin d'optimiser les avantages que peut en retirer la population locale. En plus des emplois directs, les Indiens et les Inuit des localités visées peuvent aussi bénéficier de contrats et de sous-contrats liés à l'exploitation des ressources pourvu qu'on élabore des accords appropriés pour appuyer les entreprises concernées. Les entreprises en coparticipation sont souvent utilisées comme mécanisme pour obtenir des contrats et créer des emplois dans le cadre de ces accords.

9. Les Indiens et les Inuit peuvent aussi tirer des avantages financiers des grands projets. Lorsqu'ils sont propriétaires des ressources, ils peuvent percevoir des redevances ou conclure des ententes de partage des recettes. Dans le cas contraire, ou lorsque leur propriété ou leur droit de contrôle des ressources fait l'objet d'une revendication, ils pourraient obtenir certains avantages en négociant une participation au capital-actions ou un partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources.

10. Choix : Dans beaucoup de cas, les Indiens et les Inuit doivent choisir entre certains avantages d'ordre culturel et écologique et certains avantages économiques connexes, d'une part, et des possibilités en matière d'emplois, sur le plan comercial et en matière de recettes d'autre part. C'est pourquoi dans leur évaluation des projets et dans leurs présentations aux audiences publiques et aux comités d'examen en matière d'environnement, ils se voient souvent obligées d'examiner dans quelle mesure les avantages offerts à leurs collectivités l'emportent sur les inconvénients ou compensent pour ces derniers. Elles ont, par exemple, réussi à négocier des ententes sur le partage des recettes et les emplois pour compenser les emplois perdus dans les secteurs de la pêche et du piégeage. C'est pourquoi, même si, d'un point de vue conceptuel, on peut distinguer les répercussions positives et négatives, en pratique, il est nécessaire de considérer ces deux aspects simultanément.

...6

Situation actuelle dans le cas des grands projets

11. Même si la récession de 1981 et 1982 a entraîné la remise à plus tard, la réduction ou l'annulation d'un grand nombre de projets, beaucoup d'autres sont en cours actuellement, ont été repris, attendent d'être approuvés ou ont atteint un stade avancé de planification. Parmi les projets confirmés et approuvés qui sont importants pour les Indiens et les Inuit figurent notamment :

- l'oléoduc devant être construit entre le gisement de Norman Wells et Zama, en Alberta;

- l'expansion du projet d'exploitation des sables bitumineux de la Suncor et le projet d'exploitation d'huile lourde de Wolf Lake, en Alberta;

- le doublement de la voie ferrée du Canadien National, d'Edmonton à Vancouver;

- le projet d'exploitation d'un gisement de charbon dans le nord-est de la C.-B.;

- les mines d'uranium de Key Lake et Cluff Lake, dans le nord de la Saskatchewan;

- l'exploitation des gisements d'or de Detour Lake et Hemlo, en Ontario;

- le projet de la baie James (rivière La Grande, Étape 1), au Québec; et

- les projets d'exploitation des gisements pétroliers et gaziers au large de la côte atlantique.

12. Parmi les projets importants qui n'ont pas encore été approuvés ou en sont à un stade avancé de planification, citons notamment :

- le projet de Cold Lake de la société Esso, qui a été repris (il doit maintenant être réalisé par étapes);

- le projet d'exploitation d'huile lourde de la société Husky, dans la région de Lloydminster (en Alberta et en Saskatchewan);

...7

- travaux d'achèvement de l'Alcan, à Kemano;

- la construction d'un gazoduc jusqu'à l'île de Vancouver;

- le projet de transport de gaz naturel liquéfié de la société Dome, sur la côte ouest, à Port Simpson; et

- des mines d'uranium, en Saskatchewan.

13. Parmi les autres projets, qui en sont encore aux <u>premières étapes de la</u> planification, ont trouve :

- les projets hydro-électriques de la Liard et de la Stikine-Iskut, en C.-B., le projet hydro-électrique de la rivière des Esclaves, en Alberta, et les étapes ultérieures de projets hydro-électriques déjà en cours dans le nord du Manitoba et du Québec;

- les projets d'exploitation d'huile lourde ou de sables bitumineux des sociétés Canstar, Gulf et Shell;

- les programmes de forage pétroliers et gaziers au large des côtes du Pacifique.

14. Pendant le reste de cette décennie, plus de 50 projets, d'un coût total en capital dépassant les 55 milliards de dollars, auront des répercussions importantes sur l'environnement et l'économie des Indiens et des Inuit. Les bandes et les conseils de tribu qui risquent d'être touchés veulent apporter leur contribution et défendre leurs intérets, dans le cadre de la planification et de l'élaboration de ces projets. Ils désirent aussi intervenir efficacement et de façon responsable dans l'élaboration des plans de ces projets.

15. Les grands projets d'exploitation qui ont été entrepris avant l'adoption de processus officiels d'examen des intérêts des collectivités concernées ont déjà eu des répercussions importantes sur les collectivités indiennes visées. Ces collectivités demandent que nous les aidions dans leurs efforts pour obtenir des expoitants qu'ils prennent des mesures de restauration ou d'atténuation et leur versent le cas échéant des compensations appropriées. On peut citer comme exemple les collectivités qui ont perdu des emplois dans les secteurs

de la pêche et du piégeage et celles dont les eaux peuvent être contaminées par suite des projets hydro-électriques réalisés au Manitoba au milieu des années soixante et au milieu des années soixante-dix; ainsi que la pollution par le mercure des bassins des rivières English et Wabigoon, en Ontario.

Aide nécessaire pour permettre aux Indiens et aux Inuit d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour faire face aux grands projets

16. Dans leurs communications et leurs initiatives, les Indiens et les Inuit montrent clairement qu'ils veulent participer pleinement et de façon responsable, efficace et équitable à la planification, l'examen et l'élaboration des projets d'exploitation, de concert avec les autres intéressés. Ils se rendent compte des changements considérables qu'entraîneront pour eux un grand nombre de ces projets et des possibilités qu'ils peuvent leur offrir, et veulent prendre des mesures appropriées pour sauvegarder leurs intérêts. Ils souhaitent notamment participer au processus d'examen et travailler de façon éclairée avec les promoteurs au développement régional et local.

17. Les dirigeants indiens soulignent que leur participation à la planification et à l'examen des projets non seulement les aide à protéger leur économie et à profiter des nouvelles possibilités qui leur sont offertes, mais leur permet également, grâce à leur connaissance particulière de l'environnement local, de contribuer de façon générale à la planification du projet afin d'assurer la protection des ressources renouvelables, qui sont précieuses pour tous les Canadiens.

18. Les promoteurs reconnaissent de plus en plus l'avantage qu'il y a à travailler de concert avec les résidants locaux. Ils se rendent compte notamment que les consultations officielles et non officielles avec eux leur permettent d'entretenir des relations de collaboration plutôt que d'affrontement. Si les habitants locaux sont informés à l'avance du projet de ses répercussions probables et ont la possibilité d'examiner leur incidence sur eux et de prendre position sur la question, ils sont alors capables de faire les choix qui s'imposent et d'accepter une certaine forme de compensation pour les pertes subies (par ex., des emplois en échange de la perte

...9

de l'utilisation de leurs terres). En outre, ces habitants, lorsqu'ils sont dûment informés, peuvent souvent aider les promoteurs à améliorer la conception des projets de façon qu'on puisse atténuer les répercussions négatives à un coût minimal. Enfin, en favorisant la participation aux grands projets des entreprises et des travailleurs locaux, les collectivités indiennes et inuit peuvent aider les promoteurs à améliorer la stabilité et l'efficacité de leurs opérations d'exploitation.

19. Les processus d'examen en matière d'environnement et autres processus d'examen offrent de plus en plus aux personnes touchées la possibilité de présenter leur point de vue et leurs suggestions en vue de l'amélioration des plans des projets. Ces processus donnent les meilleurs résultats lorsque les intervenants sont bien renseignés et bien disposés pour ce qui est de la recherche, des consultations avec les promoteurs et les organismes concernés, et de la consultation des membres de la collectivité. Ces processus évoluent au niveau fédéral (grâce au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), aux audiences de l'Office national de l'Énergie (ONE), etc.) et dans les provinces. Un bon exemple, dans le cas des provinces, est la British Columbia Utilities Commission Act de 1980, qui prévoit la tenue d'audiences publiques pour les projets énergétiques importants. Comme exemple, on peut citer la British Columbia Utilities Commission Act de 1980, qui prévoit la tenue d'audiences publiques pour les projets énergétiques importants et l'Alberta Energy Conservation Board qui tient aussi des audiences publiques pour les projets énergétiques.

20. Le gouvernement ainsi que les Indiens et les Inuit travaillent à réaliser l'autonomie politique de ces derniers et leur contrôle plus grand sur leurs ressources naturelles, par le règlement de leurs revendications foncières. Ce travail se manifeste dans les activités du Comité parlementaire spécial de l'autonomie politique des Indiens, les Conférences des premiers ministres sur les questions autochtones et constitutionnelles ainsi que la négociation des revendications foncières. Pour aller dans le sens de cette évolution sur les plans politique et constitutionnel, les Indiens et les Inuit doivent prendre eux aussi des initiatives face aux grands projets d'exploitation des ressources.

21. Bien que la ligne de conduite du gouvernement sur la question et les attentes des Indiens et des Inuit favorisent l'intervention de ces derniers face aux grands projets, beaucoup de collectivités indiennes et inuit ne sont pas en mesure de réaliser cette intervention. La

plupart des collectivités indiennes et inuit ne peuvent prendre d'initiatives efficaces au cours des stades critiques du processus d'élaboration parce qu'elles manquent d'expérience et ne disposent pas des fonds nécessaires pour obtenir l'aide d'experts. En outre, même si, dans un grand nombre de collectivités non indiennes, on ne dispose pas de l'expérience et des connaissances techniques nécessaires pour faire face aux grands projets, les problèmes et les besoins sont encore plus grands dans le cas de la plupart des collectivités indiennes et inuit en raison de leur élognement, de leur situation économique précaire et de leurs cultures uniques.

22. À cause de ces besoins et du fait que les Indiens et les Inuit constituent la majeure partie de la population stable dans un grand nombre de régions éloignées, rurales et nordiques du Canada, ils veulent obtenir un appui financier pour leurs négociations avec les promoteurs des projets et leurs présentations et leurs interventions lors des audiences officielles et des examens en matière d'environnement. Comme ces négociations et ces présentations ne peuvent être efficaces que si elles sont appuyées par des recherches, une organisation et une planification adéquates, les collectivités indiennes et inuit veulent donc obtenir un appui financier pour réaliser ses activités.

Activités pour lequelles on demande de l'aide

23. Les collectivités indiennes et inuit demandent de l'aide financière pour pouvoir entreprendre des activités d'intervention aux diverses étapes de la planification, de l'examen et de la réalisation des projets. Voici une liste complète de ces activités (il se peut cependant qu'une collectivité donnée n'ait besoin d'aide que pour une ou deux activités) :

a) Réunion avec le promoteur et les organismes gouvernementaux en vue de déterminer la nature du projet, ses répercussions, ses liens avec la collectivité, l'échéancier et la souplesse possible dans sa conception, et d'informer ensuite les collectivités de ces faits dans les langues autochtones locales; ces renseignements sont essentiels pour formuler des propositions crédibles et pour écarter les rumeurs;

...11

b) Étudier la nature des processus de planification, d'examen et d'approbation relatifs au projet, ainsi que les possibilités offertes par ces processus; cette activité est nécessaire étant donné la complexité des processus d'approbation; la Colombie-Britannique, notamment, possède 45 textes législatifs régissant l'évaluation des répercussions environnementales;

c) Étudier les énoncés des répercussions environnementales rédigés par les promoteurs ainsi que les mémoires et les documents de planification présentés par les autres intéressés;

d) Contribuer à l'évaluation des répercussions environnementales et socio-économiques pour veiller à ce que les recherches effectuées par les promoteurs ainsi que les rapports présentés par ceux-ci répondent aux préoccupations locales;

e) Planifier conjointement avec les organismes gouvernementaux et les autorités locales responsables de la gestion de l'environnement, de l'utilisation des terres et des installations liées aux projets d'exploitation des ressources (par ex., la planification relative à l'emplacement des voies d'accès traversant une réserve ou situées à proximité de cette dernière);

f) Le cas échéant, entreprendre ou faire exécuter des recherches pour contester les conclusions des autres parties ou pour se pencher sur les points qui ont été négligés; dans de nombreux cas, il peut s'agir d'une activité mineure par rapport aux autres activités énumérées; la plupart des collectivités ne tiennent pas à faire chevaucher les recherches ou à s'enliser dans les questions techniques; cependant, elles peuvent quelquefois vouloir un rapport précis sur des questions comme les cycles de la faune, les modes de prélèvment du gibier, l'historique de l'utilisation des terres, les besoins en formation et les projets de développement des bands;

g) Négocier avec les promoteurs pour mettre au point des mesures d'atténuation ou pour obtenir des compensations lorsqu'il est impossible de mettre en oeuvre de telles mesures;

...12

h) Obtenir de l'aide juridique et faire appel à des témoignages spécialisés pour étayer les interventions, au cours des audiences officielles; dans de nombreux cas, par ex., les audiences de l'Office national de l'énergie, il est impossible de participer aux audiences sans obtenir préalablement une telle aide;

i) Superviser la mise en oeuvre des ententes, des engagements et des modalités (par exemple, au moyen de comités de surveillance formés de citoyens);

j) Prendre les mesures correctives appropriées, lorsque les engagements des promoteurs ou des organismes gouvernementaux ne sont pas entièrement respectés;

k) Effectuer les déplacements exigés pour toutes les activités susmentionnées; les audiences se tiennent souvent partiellement ou totalement à l'extérieur de la région où le projet doit être réalisé; elles peuvent durer des semaines ou même plus longtemps et entraîner des frais de transport que les intéressés ne peuvent actuellement se permettre.

24. On ne considère pas le financement des mesures d'atténuation, des programmes compensatoires de formation et des autres résultats importants des interventions des Indiens et des Inuit dans la cadre des grands projets comme faisant partie du processus d'intervention. On peut toutefois déterminer l'origine de ces éléments importants de financement et obtenir l'engagement de ces fonds tout au long du processus d'intervention.

Activités et résultats des programmes antérieurs

25. À la fin de 1977, le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) à apporter aux Indiens le soutien dont ils avaient besoin pour intervenir face aux autres intéressés, dans le cadre des grands projets d'exploitation des ressources, lorsque leurs intérêts étaient menacés. En raison des restrictions financières à l'époque, aucun financement supplémentaire n'a été fourni. À la place, le Conseil du Trésor a demandé au Ministère de répondre aux besoins des Indiens à l'aide de contributions d'appui puisées à même son budget existant; on a alors élaboré des critères pour l'évaluation et le financement des projets des Indiens.

26. En février 1981, le gouvernement a approuvé des fonds provisoires de 667 000 $ pour appuyer les Indiens dans leurs interventions et leur participation, dans le cadre de dix des projets d'exploitation les plus urgents.

27. En 1981, le Cabinet et le Conseil du Trésor on reconnu la nécessité la nécessité d'assurer une plus grande permanence à l'aide fournie aux Indiens touchés par les grands projets en mettant à leur disposition respectivement, deux et trois millions de dollars pour les années financières 1981-1982 et 1982-1983, afin de permettre le versement de contributions à des bandes, des localités et des sociétés indiennes, ou aux personnes morales les représentant.

28. Trente contributions ont été versés à des collectivités indiennes et inuit, en 1981-1982, et soixante-douze, en 1982-1983, et ce dans tout le Canada. Prises dans leur ensemble, ces collectivités ont eu affaire à une gamme étendue de secteurs du domaine des ressources.

- énergie hydro-électrique (Québec, Manitoba, Yukon, Saskatchewan, Alberta et C.-B.)

- huile lourde et sables bitumineux (Alberta et Saskatchewan)

- pipelines (Nouveau-Brunswick, Territoires du Nord-Ouest et Alberta)

- charbon (Alberta, C.-B. et Ontario)

- potasse (Saskatchewan et Nouveau-Brunswick)

- or (Ontario et C.-B.)

- uranium (Saskatchewan et Ontario)

Parmi les autres secteurs des ressources et les autres secteurs d'activités pour lesquels des contributions ont été versées, citons notamment le contrôle des inondations, l'irrigation, la production d'électricité par des moyens thermiques, les lignes de transport d'énergie, le gaz naturel liquéfié, le méthane, le graphite, le tungstène, la baryte, le bois, la construction de routes et le doublement de voies ferrées pour l'exploitation des ressources.

...14

29. Ces fonds ont été utilisés pour des interventions dans le cadre des grands projets d'exploitation, afin d'en déterminer les répercussions écologiques et les conséquences économiques connexes et de voir les possibilités qu'ils pouvaient offrir en matière d'emplois et sur le plan commercial. Le programme de financement permettrait aux collectivités bénéficiaires d'établir leurs priorités et d'examiner les avantages ou les répercussions négatives des projets, ou ces deux aspects. On considérait que cette approche allait dans le sens de la ligne de conduite du gouvernement visant à favoriser l'autodétermination des Indiens et des Inuit. Certaines collectivités ont examiné les avantages offerts par les projets et d'autres, les répercussions d'ordre écologique, selon la situation et le point de vue de chacune. La majeure partie des collectivités ont ceptendant examiné ces deux aspects.

30. La plupart des collectivités qui ont reçu des fonds au cours des années financières 19891-1982 en ont utilisé au moins une partie afin de profiter des possibilités offertes par les projts sur le plan économique. Parmi les activités financées, citons notamment :

- l'obtention d'information sur le projet et les possibilités offertes;

- la diffusion de cette information dans chaque collectivité;

- l'élaboration d'inventaires des compétences des membres des collectivités et la détermination des besoins de formation selon les possibilités d'emplois offertes par le projet;

- la planification pour surmonter les barrières empêchant les intéressés d'entrer sur le marché du travail, soit leur faible scolarité et leurs compétences limitées;

- la tenue de réunions avec les promoteurs afin de les informer des préoccupations et des capacités de chaque collectivité;

- la tenue de négociations avec les promoteurs afin d'obtenir la signature d'engagements et d'ententes assurant aux Indiens et aux Inuit des emplois et des sous-contrats;

...15

- la participation aux audiences et aux examens non officiels, afin de souligner la nécessité pour les collectivités intéressées d'obtenir des emplois et d'autres avantages économiques.

L'Annexe I indique les dépenses engagées en 1982 et 1983 et montre à quelles étapes du processus d'élaboration des projets les Indiens et les Inuit sont intervenus.

31. La leçon que nous avons pu tirer de ces activités est que le processus exige beaucoup de temps avant qu'on puisse obtenir des résultats tangibles.

Beaucoup de bandes ont dû patir de zéro, lorqu'elles se sont initiées au processus d'élaboration et qu'elles ont décidé d'acquérir les compétences requises pour réaliser les activités nécessaires. Les promoteurs des projets ont dû, pour leur part, apprendre à travailler avec les collectivités locales en fonction de l'avantage mutuel des deux parties - dans beaucoup de cas, ils ont dû repenser les idées qu'ils se faisaient du rôle et des capacités de la main-d'oeuvre et des commerçants indiens et inuit locaux. Dans beaucoup de cas également, les projets ont été retardés avant que le processus n'ait pu donner de résultats.

32. Néanmoins, au milieu de 1983, les efforts déployés par les Indiens afin d'obtenir des emplois et des contrats dans le cadre des grands projets ont commncé à donner des résultats et les fonds investis pour appuyer ces efforts, à porter fruit.

33. Les résultats les plus importants ont été obtenus en Alberta où se concentraient surtout les activités relatives aux grands projets et où le bureau régional des Affaires indiennes avait commencé (quelques années avant d'autres régions) à appuyer la participation des bandes aux grands projets, surtout pour les aider à profiter des avantages économiques offerts par ceux-ci. Le financement pour la détermination des répercussions des grands projets fourni entre 1981 et 1983 a permis à cette région d'accroître ce soutien de façon considérabe. Les activités menées en Alberta, qui résultnt de la prospérité de la fin des années 1970, ont commencé en 1978 avec les initiatives et les interventions relatives au projet de Cold Lake de la société Esso. C'est alors qu'on s'est rendu compte des avantages qu'on pouvait tirer des

possibilités offertes par les grands projets proposés, et on s'est fondé par la suite sur l'expérience acquise en Alberta pour élaborer les activités subséquentes du Ministère dans tout le pays.

34. L'expérience plus longue et suivie de l'Alberta dans les activités de déteRmination des répercussions des grands projets explique peut-être pourquoi tant de bandes de cette province ont, au cours de l'année dernière seulement, signé des ententes, obtenu des contrats et établi des cours de formation qui ont permis d'accroître le nombre des emplois occupés par des Indiens. On peut citer notamment deux exemples à cet égard :

- Les bandes de la région de Fort McMurray ont créée une société de développement qui a obtenu un contrat d'une année pour l'enlèvement du sol de couverture au-dessus du gisement de la Suncor; cette initiative a permis de créer 11 emplois l'hiver dernier;

- La bande de Cold Lake, pour sa part, a obtenu des contrats avec la compagnie Esso Resources Ltd. pour le défrichement d'une emprise et la construction de fondations; elle a aussi inscrit 7 membres de la bande à un cours en ajustage des tuyaux et organisé un cours de formation en construction de pipelines.

- Deux corporations de l'Alberta, Syncrude et Nova, ont entrepris des programmes majeurs et compréhensifs de développement des autochtones, créant ainsi de nouvelles opportunités pour les peuples autochtones de l'Alberta. Quiconque ces programmes ne soient pas directement le résultat du programme de financement pour la détermination des répercussions des grands projets, il demeure que c'est grâce aux initiatives des bandes indiennes appuyées par ce dernier que ces programmes de développement se sont réalisés.

35. Bien que les bands de l'Alberta soient celles qui ont connu le plus grand succès pour la création d'emplois dans le cadre des grands projets, celles des autres provinces ont aussi utilisé avec succès les fonds pour la détermination des répercussions des grands projets afin d'accroître le niveau d'emploi desa Indiens. Ainsi :

- 17 travailleurs indiens ont obtenu de la formation, des emplois et de l'appui par la suite dans le cadre du projet hydro-électrique de la Nipawin, en Saskatchewan;

- Les possibilités commerciales offertes dans le cadre des opérations minières de Cluff Lake ont rendu les Indiens moins dépendants de l'aide sociale;

- La bande Fort Simpson, en C.-B., a obtenu un contrat portant sur la réalisation pour le promoteur d'études sur les répercussions de la construction d'un port en eau profonde et d'aménagements auxiliaires, sur les compensations pour la perte de l'utilisation des terres de réserve visées, sur le tort causé aux activités de pêche, sur les possibilités en matière de formation et d'emplois et sur le plan commercial;

- Actuellement, une entreprise de remorqueurs offre, à Fort Simpson, un service nécessaire en ce domaine, qui procure en même temps des avantages économiques aux membres de la bande concernée;

- Le conseil indien de la région de Kootenay, en C.-B., a obtenu des contrats portant sur le déchargement de tuyaux, et le défrichage et le nettoyage d'une emprise pour la réalisation des travaux préliminaires à la construction du gazoduc de l'Alaska;

- En Ontario, le Grand conseil du traité n° 9 a négocié avec la Campbell Red Lake Mines l'obtention d'emplois, la création d'un poste de coordonnateur de l'emploi des autochtones dans l'entreprise, et la prestation de services de transport jusqu'à la mine pour les travailleurs. À ce jour, environ trente personnes ont obtenu des emplois et il semble bien qu'on pourra accroître ce nombre de beaucoup lorsque la mine sera mise en exploitation.

36. Les dirigeants indiens ont souvent dit que les fonds pour la détermination des répercussions des grands projets, engagés pour créer des emplois, se sont avérés une utilisation efficace des deniers du gouvernement. Ils ont permis à des bandes, comme celles mentionnées plus haut de devenir plus autosuffisantes et plus productives. Les résultats obtenus s'avèrent donc prometteurs et devraient nous permettre de réaliser notre ojectif de réduire ultérieurement les dépenses nécessaires dans d'autres programmes des Affaires indiennes et inuit.

...18

37. Même si la majorité des collectivités financées ont travaillé à obtenir des avantages économiques dans le cadre des projets d'exploitation des ressources, un grand nombre d'entre elles se sont aussi préoccupées des répercussions écologiques de ces projets et de leurs coûts et leurs avantages pour les localités. Quelques bandes, qui ne prévoyaient pas tirer beaucoup d'avantages économiques des projets réalisés dans leurs régions se sont efforcées surtout de déterminer les conséqunces écologiques et les répercussions économiques connexes.

38. Lorsque les répercussions écologiques constituaient la principale préoccupation, les fonds fournis ont permis aux collectivités touchées d'examiner de façon globale l'exploitation qui allait être réalisée dans leur région, en écartant les rumeurs par l'obtention et la diffusion de renseignements exacts sur les projets, et d'intervenir en posant des questions pertinentes et en utilisant leur connaissance de l'environnement local pour recommander des mesures appropriées. Ces interventions des Indiens et des Inuit ont souvent servi non seulement leurs intérêts mais aussi ceux du Canada en permettant une utilisation plus efficace des ressources. Ainsi, les recherches réalisées par les conseils tribaux Carrier-Sekani et Gitksan-Carrier sur le projet d'achèvement des travaux de l'Alcan, à Kemano, les ont amené à exprimer leur inquiétude quant aux répercussions de ce projet et de l'utilisation des réservoirs actuels de l'Alcan sur les stocks de poissons. Grâce à leur intervention (et à d'autres), le ministère des Pêches et Océans a pris immédiatement des mesures afin d'assurer, sur la rivière Fraser, le maintien d'un nouveau d'eau suffisamment élevé pour protéger les stocks de saumons.

39. On peut aussi citer d'autres exemples d'initiatives prises face aux grands projets, auxquelles le gouvernement a apporté son aide :

- Les bandes indiennes vivant en aval des emplacements des projets d'exploitation des sables bitumineux de l'Athabasca ont reçu de l'aide pour réaliser des études sur les répercussions de ces projets sur la qualité de l'eau et les poissons dans la région;

...19

- la bande des Peigans, en Alberta, a reçu de l'aide pour réaliser une étude sur le projet de localisation d'un barrage et de son réservoir sur ses réserves, en vue de permettre l'expansion de systèmes d'irrigation situés en aval. Auparavant, la bande avait opposé une résistance farouche au gouvernement albertain sur la question. Depuis, le financement pour la détermination des répercussions du projet lui a permis d'adopter une position de partenaire pour l'exploitation de la rivière Oldman;

- les bandes vivant le long de l'emprise du Canadien National, dans le centre de la C.-B. ont reçu de l'aide pour participer aux réunions publiques du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) relatif au projet de doublement de la voie ferrée;

- un appui financier et l'aide d'experts-conseils ont aussi été fournis aux bandes du Nord de la Saskatchwan, qui voulaient participer à la détermination du tracé de routes et de lignes de transport d'énergie nouvelles.

Dans chacun de ces cas, les bandes concernées ont demandé et obtenu des fonds pour participer à la planification du projet, pour accroître les avantages que pouvaient en retirer les non-indiens de même que les indiens inscrits.

40. Un cas particulier de financement pour la détermination des répercussions des grands projets est l'aide qui a été fournie aux bandes du Manitoba ayant subi des pertes aux niveaux de la faune, des poissons et des terres suite à la réalisation de projets étendus d'exploitation de l'énergie hydroélectrique. Ces bandes ont reçu de l'aide pour se documenter, faire faire une analyse juridique et mener des négociations, afin de faire appliquer les ententes conclues au moment de l'élaboration des projts. Dans ce cas, les bandes sont intervenues après la mise en oeuvre des projets (selon les ententes convenues) plutôt qu'en fonction des propositions antérieures aux projets. Ces bands ont maintenant acquis de l'expérience et des connaissances techniques qui les rendront plus aptes à prendre des initiatives face aux étapes ultérieures de ces projets hydro-électriques.

...20

41. Les collectivités qui ont reçu des fonds pour la détermination des répercussions des grands projets soulignent que, parce qu'une partie importante de leur vie économique actuelle et éventuelle dépend des ressources renouvelables, ils ont fait porter leurs interventions non seulement sur les répercussions écologiques mais aussi, pour une bonne part, sur le développement économique et l'obtention d'emplois dans le cadre de ces projets.

Expiration du programme antérieur

42. Le financement pour la détermination des répercussions des grands projets et l'autorisation fournie en vertu de la décision du CT 779530 ont expiré le 31 mars 1983.

43. Le Ministre considère qu'il n'est plus en mesure de répondre aux demandes d'aide des Indiens et des Inuit pour la planification de leur intervention face aux projets d'origine extérieure et pour la présentation de leurs points de vue aux promoteurs et aux audiences publiques. Certains des groupes concernés sont encore capables dans une certaine mesure de planifier leur intervention et de présenter leur point de vue mais l'efficacité de leurs efforts est mise en péril par la pénurie de fonds.

44. Si le MAINC veut être en mesure de poursuivre ses activités de financement, il faudra préciser l'autorisation qui lui permet de le faire.

III FACTEURS

1. Mandat du Ministère

45. Le gouvernement du Canada assume, par le truchement du ministre et du ministère de Affaires indiennes et du Nord canadien, la responsabilité des Indiens et de la protection de leurs terres. Cette responsabilité particulière découle de la proclamation royale de 1763, de l'article 91:24 de la loi constitutionnelle de 1867, des traités et de la Loi sur les Indiens. Les décisions prises sur les plans judiciaire et administratif et en matière de lignes de conduite ont conféré au Ministère une responsabilité analogue à l'égard des collectivités inuit. Lorsque des initiatives des secteurs privé ou public constituent une menace pour les terres et le bien-être, le Ministère doit alors prendre des mesures conformes à cette responsabilité particulière.

46. Pour ce qui est de l'autorisation, le MAINC peut continuer à apporter de l'aide aux collectivités et aux individus, pour leur permettre d'obtenir des emplois et des possibilités d'ordre commercial dans le cadre des grands projets d'exploitation des ressources. Cette autorisation découle, en effet, du mandat du Minstère qui vise notamment à aider les Indiens et les Inuit dans les activités destinées à leur pemettre de profiter des possibilités de développement économique. Des fonds destinés à appuyer le développement des petites entreprises sont maintenant offerts dans le cas des grands projets extérieur d'exploitation des ressources, pour la réalisation d'activités telles que des contrats de défrichage et de construction, des opérations de camionage et divers services commerciaux ou personnels nécessaires dans le cadre des opérations d'exploitation des ressources. On peut aussi obtenir le financement de la formation professionnelle et de la formation en cours d'emploi nécessaires aux personnes concernées. Le MAINC offre aussi de l'aide à certaines collectivités, pour la planification économique, afin de leur permettre de déterminer les possibilités d'emplois et les possibilités en matière commerciale, ainsi que les besoins de formation.

47. Bien que le Ministère dispose de l'autorisation nécessaire, qu'il fasse preuve d'engagement dans le domaine visé et qu'il offre un certain financement afin de continuer à aider les Indiens et les Inuit à profiter des avantages économique qu'ils peuvent tirer de leur participation aux projets d'exploitation des ressources, en pratique, cette aide ne peut être pleinement efficace en raison de lien étroit qui existe entre d'une part, les activités d'intervention relatives aux aspects économique et écologique des projets, et d'autre part, l'autorisation limitée dont dispose actuellement le Ministère pour le financement des activités portant sur l'aspect écologique.

2. Organismes fédéraux et provinciaux chargés d'examiner les grands projets et de tenir des audiences

48. La comparution aux audiences constitue un élément essentiel de toute intervention face à un grand projet, même si tous les projets importants pour les Indiens et les Inuit ne font pas nécessairement l'objet d'audiences ou d'examens publics. Les provinces disposent de divers moyens pour assurer l'examen et l'approbation des projets

proposés. Certaines utilisent une approche "unidimensionnelle", d'autres renferment des processus plus compliqués. Dans certaines provinces, les audiences publiques sont maintenant monnaie courante alors que dans d'autres, elles sont exceptionnelles. Certains organismes provinciaux d'examen financent les interventions des citoyens visés et des groupes d'intérêt public, d'autres pas. Au niveau fédéral, l'approche varie d'un organismes à l'autre. Les organismes d'examen le plus importants, du point de vue des Indiens, sont le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) et l'Office national de l'énergie (ONE). Pour les projets exigeant des terres ou des fonds fédéraux, le BFEÉE encourage les divers ministères concernés par un projet à en réaliser l'examen en matière d'environnement de façon interne. Dans ces cas exceptionnels, c.-à-d. lorsque les projets visés auront vraisemblablement des répercussions importantes qui inquiètent le public, des comités sont établis pour effectuer des examens publics. Ceux-ci sont cependant moins officiels que les audiences publiques tenues dans la plupart des provinces. Toutefois, le BFEÉE n'est pas autorisée actuellement à financer les intervenants. L'ONE tient des audiences officielles sur les projets de vente d'énergie au niveau international ou entre les provinces. Il ne prévoit cependant pas le financement des intervenants. Dans tous les cas, les organismes provinciaux et fédéraux d'examen ne sont responsables que d'une étape de l'ensemble du processus de planification, d'examen et d'élaboration. Ils ne peuvent donc apporter d'aider aux Indiens qui souhaitent intervenir au sujet d'un projet au cours des étapes importantes précédant ou suivant l'audience.

49. Les organismes qui fournissent un certain financement aux intervenants ne disposent pas des ressources que nombre de groupes de citoyens considéreraient comme adéquates. Dans beaucoup de cas, les fonds se limitent à certaines catégories d'intervenants et à des fins rigoureusement définies. D'ailleurs, même ce financement n'est pas sûr; ainsi, la C.-B. a aboli récemment son financement des intervenants, pour les projets énergétiques.

50. Les organismes d'examen ont intérêt à assurer le respect du processus prévu pour la présentation et l'examen des attentes et des préoccupations des diverses parties. Lors des audiences, la plupart d'entre eux favorisent la présentation des faits et de l'opinion des experts, dans

des exposés et de vive voix. (Les comités du BFEÉE ont tendance à être réceptifs à l'égard des préoccupations et des opinions des citoyens). Lorsqu'ils reçoivent l'aide nécessaires, les intervenants indiens et inuit peuvent participer efficacement à ces mécanismes mais, sans cet appui, il est possible qu'on ne tienne pas compte de façon satisfaisante de leurs interventions aus sujet des projets.

51. Les organismes d'examen peuvent constituer une source importante d'aide pour les collectivités indiennes et inuit, à un certain stade du processus d'examen, lorsque des fonds sont offerts aux intervenants, pourvu qu'elles soient admissibles à cette aide, compte tenu du caractère des répercussions dont elles sont l'objet, de la bonne préparation de leur dossier et de la perception qu'ont de leur statut les organismes provinciaux (qui auront peut-être tendance à hésiter lorsqu'il s'agira de fournir de l'aide aux Indiens, en raison de leur statut "fédéral").

3. Promoteurs des grands projets

52. On reconnaît de plus en plus que les promoteurs des grands projets ont des responsabilités non seulement envers eux-mêmes mais aussi à l'égard des personnes touchées par leurs projets. On trouve une expression de cette reconnaissance dans "le principe voulant que le responsable d'un facteur de pollution paie ce qu'il en coût pour y remédier" et dans l'obligation pour les promoteurs de respecter les règlements relatifs à l'environnement et, dans certains cas, de payer le coût des mesures d'atténuation et d'offrir aux personnes touchées une compensation pour les répercussions négatives d'un projet. Toutefois, on ne considère pas en général que les promoteurs doivent aider les populations touchées à intervenir face aux projets proposés et à leur mise en oeuvre, bien qu'il y ait eu des cas au cours des dernières années où une telle aide a été offerte.

53. Dans la plupart des cas, les promoteurs des projets peuvent consacrer des ressources importantes à la planification et à l'examen de leur projet. S'ils considèrent qu'il est dans leur intérêt de la faire, ils peuvent très bien se permettre de financer les interventions des collectivités touchées.

...24

54. Le fait pour les promoteurs d'apporter leur aide aux Indiens et aux Inuit afin de leur permettre d'obtenir des emplois et des contrats dans le cadre des projets peut être à leur avantage. Ils peuvent aussi avoir intérêt à appuyer la réalisation de recherches sur les répercussions écologiques effectuées par ou de concert avec les Indiens ou les Inuit, si ces recherches permettent de mieux concevoirs le projet ou d'en faciliter l'approbation. Ce n'est pas aux promoteurs, toutefois, qu'il incombe de financer les interventions qui pourraient entraîner des retards dans les projets ou des coûts supplémentaires.

55. Beaucoup de promoteurs sont réticents lorsqu'il s'agit de fournir de l'aide aux fins d'intervention, en raison de leur manque d'expérience dans la prestation d'un tel financement ou par crainte de mettre leur projet en péril. D'autre part, certaines collectivités ont la même réticence à accepter cette aide en raison des conditions qu'ils craignent de voir rattachées à une telle aide.

56. Lorsque la prestation par le promoteur d'une aide d'intervention aux collectivités est considérée par les deux parties comme étant à leur avantage mutuel, cette aide peut jouer un rôle important dans le processus global de planification de la réalisation. Souvent, cependant, il peut s'avérer nécessaire d'obtenir une aide complémentaire d'une autre source, qui comportera moins de contraintes. Dans d'autres cas, il se peut que les collectivités aient besoin au début d'une aide provenant d'une source autre que le promoteur, afin d'être en mesure de bien présenter son cas au promoteur, afin d'obtenir l'aide souhaitée. Somme toute, l'aide susceptible d'être fournie par le promoteur ne peut répondre à tous les besoins tout le temps.

4. Collectivités indiennes, bandes et conseils de tribu

57. Les collectivités indiennes et inuit sont responsables de leur propre bien-être et, de plus en plus, elles adoptent une orientation axée sur le développement pour leur planification économique et sociale. Comme les dirigeants des autres collectivités, les dirigeants indiens et inuit doivent réagir efficacement aux événements extérieurs ou aux changements de conjoncture qui menacent leur bien-être ou leur offrent de nouvelles possibilités ou, comme dans le cas de beaucoup de grand projets d'exploitation des ressources, comportent ces deux éléments. Parce que leurs

collectivités sont situées dans des régions plus vastes renfermant aussi des localités non indiennes et qu'ils font partie de la société canadienne, les Indiens et les Inuit reconnaissent qu'ils ont le devoir de contribuer au développement de ces régions et à la gestion appropriée des ressources dont dépend ce développement. Il est donc dans leur intérêt d'intervenir dans le cadre des grands projets, afin d'optimiser les avantages qu'ils peuvent avoir pour leurs régions et le Canada tout entier, et pour leurs collectivités.

58. Un certain nombre de collectivités indiennes et inuit possèdent les ressources nécessaires pour financer leurs interventions face aux grands projets. Certaines, en effet, comme les bandes albertaines qui ont du pétrole sur leurs terres, exercent un contrôle sur des ressources de grande valeur et d'autres, par exemple les Dénés des Territoires du Nord-Ouest, ont reçu d'importantes subventions de développement ou des compensations importantes. Toutefois, un grande nombre de collectivité indiennes et inuit sont très démunies et ont besoin d'aide si elles veulent être en mesure de prendre des initiatives efficaces face aux grands projets pour favoriser le développement de leur économie. Sans cette aide, elles se trouvent dans une situation sans issue: elles ne peuvent ni profiter des possibilités d'emplois offertes par le projet ni assurer la protection des activités productives auxquelles elles s'adonnent normalement, du fait qu'elles ne possèdent pas les ressources requises pour prendre les initiatives appropriées, en raison de leur pauvreté.

59. Le nouveau Fonds de développement économique pour les autochtones (FDEA) ne pourra pas offrir d'aide aux collectivités indiennes ou inuit qui en ont besoin pour intervenir face aux grands projets. Son mandat est d'aider les entreprises commerciales ou les entreprises de bande indépendantes établies par des particuliers ou des groupes indiens ou inuit. Toutefois, l'intervention des Indiens et des Inuit face aux grands projets pourrait leur permettre de découvrir les possibilités commerciales offertes par ces derniers; ils pourraient alors obtenir un financement du FDEA pour les aider à profiter de ces possibilités.

...26

5. Nature du processus d'intervention

60. Il est difficile de se fonder sur la distinction conceptuelle entre les répercussions positives et négatives d'un projet pour distinguer les activités qui peuvent être financées de celles qui ne le peuvent. Les collectiviés ne peuvent savoir à l'avance sur quels aspects d'un projet elles vont faire porter leurs interventions et, en fin de compte, elles découvrent souvent que ce qui les préoccupe surtout sont les choix et les compensations offertes par les emplois obtenus en retour des pertes subies au niveau environnemental.

61. Même si certains pensent que la question principale est de savoir si on doit apporter de l'aide aux Indiens et aux Inuit, et comment on peut le faire, pour leur permettre de participer aux processus officiels d'examen établis par les organismes fédéraux ou provinciaux, il est difficile en pratique de distinguer l'aide apportée en vue d'une telle participation de celle fournie en vue d'actvités de recherche, de planification et d'organisation en prévision des audiences, ou de celle relative au suivi visant à faire en sorte que la mise en oeuvre du projet se déroule conformément aux résultats des audiences et des examens et aux conditions établies au moment de l'approbation du projet.

62. Dans certains cas, les interventions des collectivités ne prendront pas beaucoup de temps lors des audiences ou des comités d'examen. En effet, les recherches effectuées par les collectivités ainsi que les négociations et les consultations réalisées auprès du promoteur dès le début du processus de planification du projet peuvent permettre d'inclure des mesures d'atténuation dans la conception du projet et d'obtenir du promoteur l'engagement qu'il aidera les Indiens et les Inuit à se procurer des emplois et d'autres avantages économiques dans le cadre du projet.

63. Parfois, ces contacts établis dès le début entre les bandes et les promoteurs rendront inutile la tenue d'un examen officiel. (Ce serait le cas, par exemple, pour le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.) Dans d'autres cas, lorsque le processus d'examen suit un cheminement complet comportant des audiences et des comités officiels, la participation des collectivités s'avérera efficace et apportera une

contribution utile dans la mesure où elle aura disposé du temps et des ressources nécessaires pour se préparer à cette étape. Il est dans l'intérêt de chacune des parties -- collectivités, promoteur et gouvernement -- que l'intervention des collectivités face au projet proposé se fasse le plus tôt possible au cours du processus d'élaboration.

64. En raison des éléments d'incertitude liés à la planification du projet -- incertitude des marchés des diverses denrées, des conditions générales du monde des affaires, de la prévision des réserves, etc. -- il est nécessaire que tout programme d'aide en vue de permettre les interventions des Indiens et des Inuit face aux grands projets soit souple et tienne pleinement compte des changements de conjoncture. Enfin, il n'est pas possible d'établir à l'avance un programme pour la prestation de cette aide du fait qu'elle est fournie en réaction aux événements.

65. Il est donc souhaitable que le programme visant à aider les Indiens et les Inuit à acquérir les compétences nécessaires pour faire face aux grands projets soit global et souple pour ce qui est des genres de répercussions pour lesquelles il vise à aider les collectivités, et des activités de ces dernières qu'il a pour but d'aider à réaliser.

IV CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FINANCIER

66. Quelle que soit la source de l'aide apportée aux collectivités, il sera difficile pour cette source de déterminer à l'avance quelles collectivités auront besoin d'aide et combien d'aide sera nécessaire en tout au cours d'une année donnée. Le lieu et le moment des activités de planification, d'examen et de réalisation des projets dépendent de considérations d'ordre économique et commercial qui n'ont rien à voir avec les priorités et les plans des Indiens.

67. Il sera aussi difficile de déterminer comment allouer équitablement les fonds limités dont on disposera. L'ampleur des projets varie beaucoup, ainsi que le nombre et la situation des collectivités et des personnes touchées. Toutefois, quelle que soit la source fournissant le financement, elle pourrait se fonder sur trois critères pour faire en sorte que les fonds soient alloués de façon équitable. Ces critères sont l'importance des répercussions et l'efficacité et l'efficience des projets d'intervention.

1. Importance : Les projets d'intervention qu'il faudrait favoriser le plus sont ceux présentés par des collectivités ayant affaire à des projets dont les répercussions négatives ou négatives auront une grande importance pour ces collectivités. Un indice essentiel de cette importance sera l'ampleur du projet, bien que certains petits projets puissent aussi offrir des possibilités d'importance ou représenter une menace particulièrement grave ou étendue sur le plan écologique; ils seraient alors considérés comme revêtant une grande priorité.

2. Efficacité : Les projets d'intervention qu'il faudrait favoriser le plus sont ceux dont les activités proposées auront vraisemblablement une influence très bénéfique sur la planification du projet et les opérations subséquentes, de sorte qu'ils maximiseront les avantages socio-économiques que peut en retirer la collectivité ou en minimiseront les répercussions néfastes sur l'écologie, ou réaliseront à la fois ces deux objectifs.

3. Efficience : Les projets d'intervention qu'il faudrait favoriser le plus sont ceux dont les activités proposées permettront d'exercer des pressions importantes pour l'obtention de résultats favorables aux collectivités. Comme l'étape de la planification du projet est celle qui offre le plus de possibilités d'exercer une influence sur l'évolution d'un projet, il faudrait favoriser d'une façon toute particulière les projets d'intervention portant sur des activités relatives à cette étape.

68. Si nous nous fions au critère de l'importance des répercussions, nous prévoyons que plus de 70 collectivités ou groupes de collectivités auront besoin d'un appui financier chaque année. L'expérience du MAINC dans sa prestation d'aide financière jusqu'à maintenant révèle des besoins annuels moyens d'environ 60 000 $ à 80 000 $ pour aider chacun des groupes visés. En tenant compte de la hausse des coûts, des niveaux insuffisants du financement passé et du désir des groupes indiens et inuit d'adopter une approche plus globale pour leur participation aux projets d'exploitation des ressources, nous prévoyons que les besoins justifieront l'accroissement des contributions à un montant moyen d'environ 90 000 $. Ces données indiquent donc que l'aide totale annuelle devrait s'élever à au moins à 6,3 millions de dollars.

...29

69. Les fonds supplémentaires pourraient être fournis par diverses sources, pour différentes activités d'intervention et différentes étapes (par exemple, par les organismes d'examen pour les interventions aux audiences, par les promoteurs pour les négociations), ou de façon globale (par exemple, par le truchement du MAINC ou d'un fond spécial extérieur).

70. À long terme, les dépenses engagées pour aider les collectivités à intervenir face aux grands projets seront compensées par une diminution des besoins (en particulier des dépenses relatives à l'aide sociale) dans d'autres programmes du MAINC.

V CONSIDÉRATIONS SUR LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

71. La plupart des provinces reconnaissent la nécessité pour les Indiens de fournir un apport et une participation efficaces si l'on veut que les projets réussissent et apportent les plus grands avantages sociaux possibles aux intéressés.

VI CONSULTATIONS INTERMINISTÉRIELLES

72. Nous avons tenu des discussions avec les représentants du Conseil du Trésor et du ministère d'État au Développement social (MEDS) au sujet de l'objectif de cette ligne de conduite. Le Ministère est au courant des travaux en cours actuellement au MEDS en vue d'élaborer une ligne de conduite globale pour le gouvernement sur l'aide aux groupes d'intérêt public. Nous avons également consulté le BFEÉE sur la question particulière du financement des intervenants.

VII CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PUBLIC

73. Il faudrait que la stratégie comporte un mécanisme quelconque permettant d'informer le public des mesures d'intervention prises par les Indiens et les Inuit face aux grands projets d'exploitation des ressources, et des raisons pour lesquelles le gouvernement les appuie en ce sens. Ces raisons tiendraient compte des faits exposés dans la section Génèse du présent document.

...30

VIII CONDITION FÉMININE

74. Dans beaucoup de collectivités indiennes et inuit, les femmes sont particulièrement désavantagées pour ce qui est des possiblités d'emplois. Les grands projets peuvent offrir des perspectives d'emplois aux femmes souvent pour des fonctions non traditionnelles si les collectivités concernées traitent de cette question dans leurs négociations avec les promoteurs.

IX CONSULTATION DES INDIENS

75. Nous avons élaboré le présent document de travail en nous fondant dans une large mesure sur l'information fournie par les bandes qui touchées actuellement par des activités relatives à des grands projets, et en consultation avec l'Assemblée des premières nations.

X FONDS ($000's)

76.

1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987
1,3 $*	4,2 $	4,4 $	4,6 $

*Note: A cause des restrictions de temps, les fonds pour 1983-1984 étaient combinés avec les fonds pour 1984-1985 pour un total de 5,5 millions de dollars en 1984-1985.

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

ANNEXE I

Les activités financées ont des portées et des échéanciers très variés et sont fonction des caractéristiques et du calendrier de chaque grand projet. Ces activités sont réparties en les périodes de pré-élaboration et de postélaboration.

Le tableau A donne les dépenses par région pour chacune des 6 étapes de développement de projet pour l'exercice financier 1982-83 et comprend les 62 projets de mise en valeur des ressources et les 72 contributions.

TABLEAU A

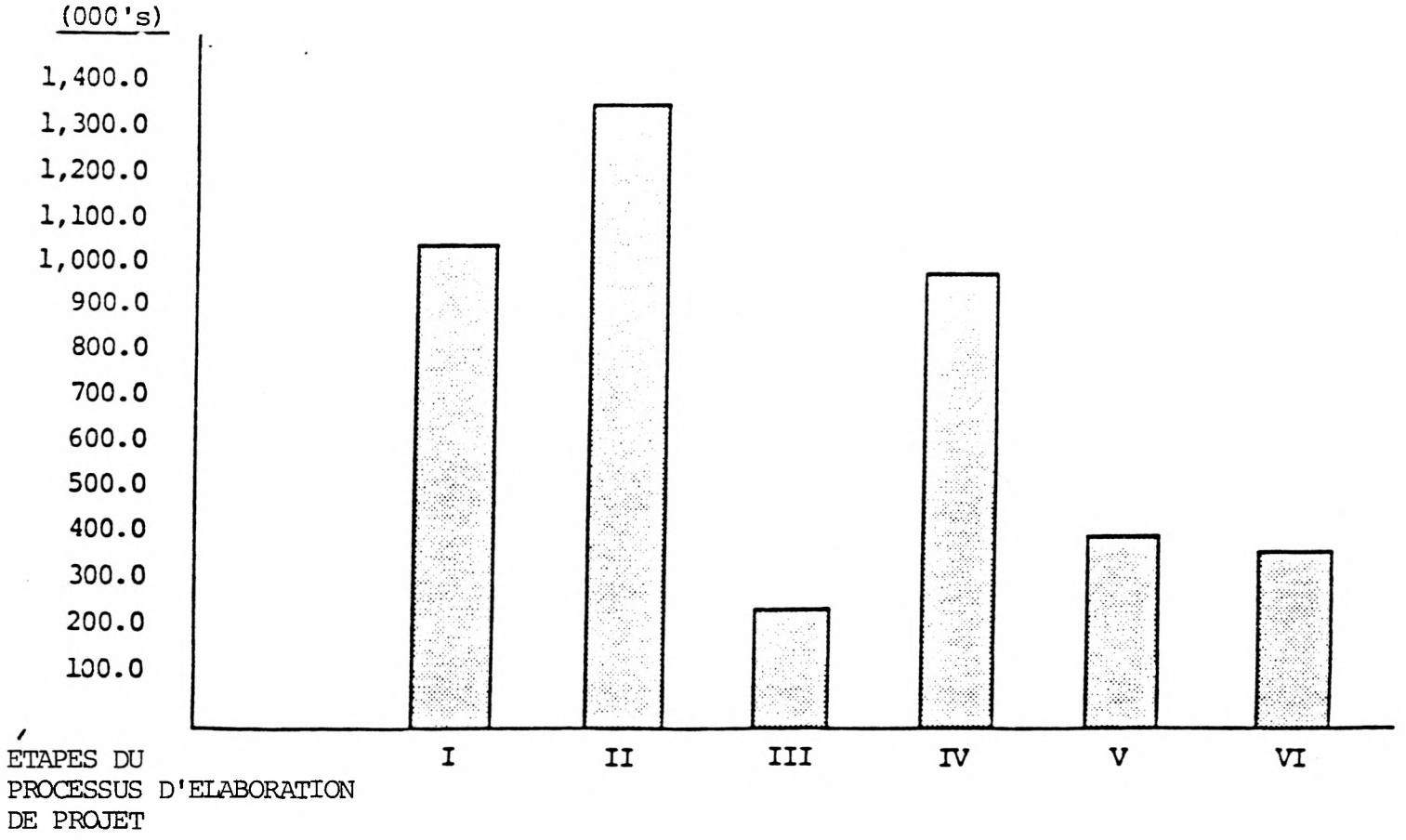
DEPENSES RÉGIONALES ENGAGEES EN 1982-1983

POUR LES DIVERSES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DE PROJET

	(000's) PRÉ-ÉLABORATION				(000's) POST ÉLABORATION		
REGIONS	ÉTAPE I PLANIFICATION ET ORGANISATION INITIALES	ÉTAPE II PLANIFICATION ET ORGANISATION DÉTAILLÉES	ÉTAPE III AUDIENCES	ETAPE IV MISE EN OEUVRE/ NEGOCIATION	ETAPE V SUIVI/CONTRÔLE	ETAPE VI MESURES CORRECTIVES	TOTAL
ATLANTIQUE	132.3						132.3
QUEBEC	183.0			367.8			550.8
ONTARIO	35.0	155.0		100.0	50.0		340.0
MANITOBA					325.0	326.0	651.0
SASKATCHEWAN	49.9	155.1		108.3	20.0	20.0	353.3
ALBERTA	101.7	383.7	60.5	242.3			788.2
COLOMBIE-BRITANNIQUE	423.8	333.0	171.2	126.0			1,054.0
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	98.2	127.5		5.0			230.7
TERRITOIRE DU YUKON		164.7					164.7
TOTAUX DOLLARS	1,023.9	1,319.0	231.7	949.4	395.0	346.0	4,265.0
POURCENTAGE	24.1	30.9	5.4	22.2	9.2	8.1	100.0

ANNEXE I

Le tableau B démontre pour le Canada, sous forme graphique, les dépenses connexes par étape du processus d'élaboration de projet pour les 62 projets et les 72 contributions. Les tendances créeés par le financement de 1982-83 n'indique pas nécessairement les intentions de financement à long terme. A l'heure actuelle, toutes les étapes doivent être appuyées. En tant qu'initiative pour répondre aux préoccupations des Indiens concernant les projets en cours, l'on peut s'attendre à ce que ces dépenses changent pour tenir compte des éventualités de l'élaboration de projets et des intérêts et de la participation accrus des Indiens.

TABLEAU B

DEPENSES NATIONALES ENGAGEES EN 1982-1983
PAR ÉTAPE DU PROCESSUS D'ELABORATION DE PROJET