

MARS 2015

LES CRIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES

Par David Descôteaux

Le Nord du Québec regorge de ressources minérales dont l'exploitation peut engendrer une activité économique substantielle. Pour en tirer profit avec succès, les entreprises, le gouvernement et les communautés locales – dont plusieurs comprennent une population autochtone – doivent collaborer afin que tous aient un intérêt dans la réussite économique des projets. À cet égard, les Cris du Québec ont démontré au fil des ans qu'il était possible de développer les ressources naturelles d'une façon qui profite à tous, notamment en devenant parties prenantes des projets de développement et de leurs succès, conjointement avec les entreprises.

Cette *Note économique* vise à présenter ce modèle de collaboration, qui encourage et facilite le développement dans le Nord du Québec en tout respect des communautés autochtones et en partenariat avec elles.

LE MODÈLE CRI

Le Plan Nord, annoncé par le gouvernement du Québec en 2011 et devant se dérouler sur une période de 25 ans, vise justement à saisir les opportunités qu'offre le développement des ressources du Nord du Québec¹. Il prévoit des investissements publics et privés de plusieurs milliards de dollars pour le développement des ressources minières et la construction d'infrastructures de transport.

Sur ce territoire, qui couvre 72 % du Québec, on compte plus de 120 000 habitants, dont 33 000 autochtones appartenant à quatre nations : les Cris et les Inuits dans la région du Nord-du-Québec, et les Naskapis et les Innus établis dans la région de la Côte-Nord (Voir Figure 1). La nation crie, composée de quelque 16 000 personnes, participe déjà à certains projets

miniers et a profité ces dernières années du développement des ressources naturelles dans la région de la Baie-James. Le niveau de vie de cette nation est d'ailleurs parmi les plus élevés chez les populations autochtones du Québec.

C'est l'ouverture au développement des ressources qui explique en partie le dynamisme économique de la nation crie au Québec.

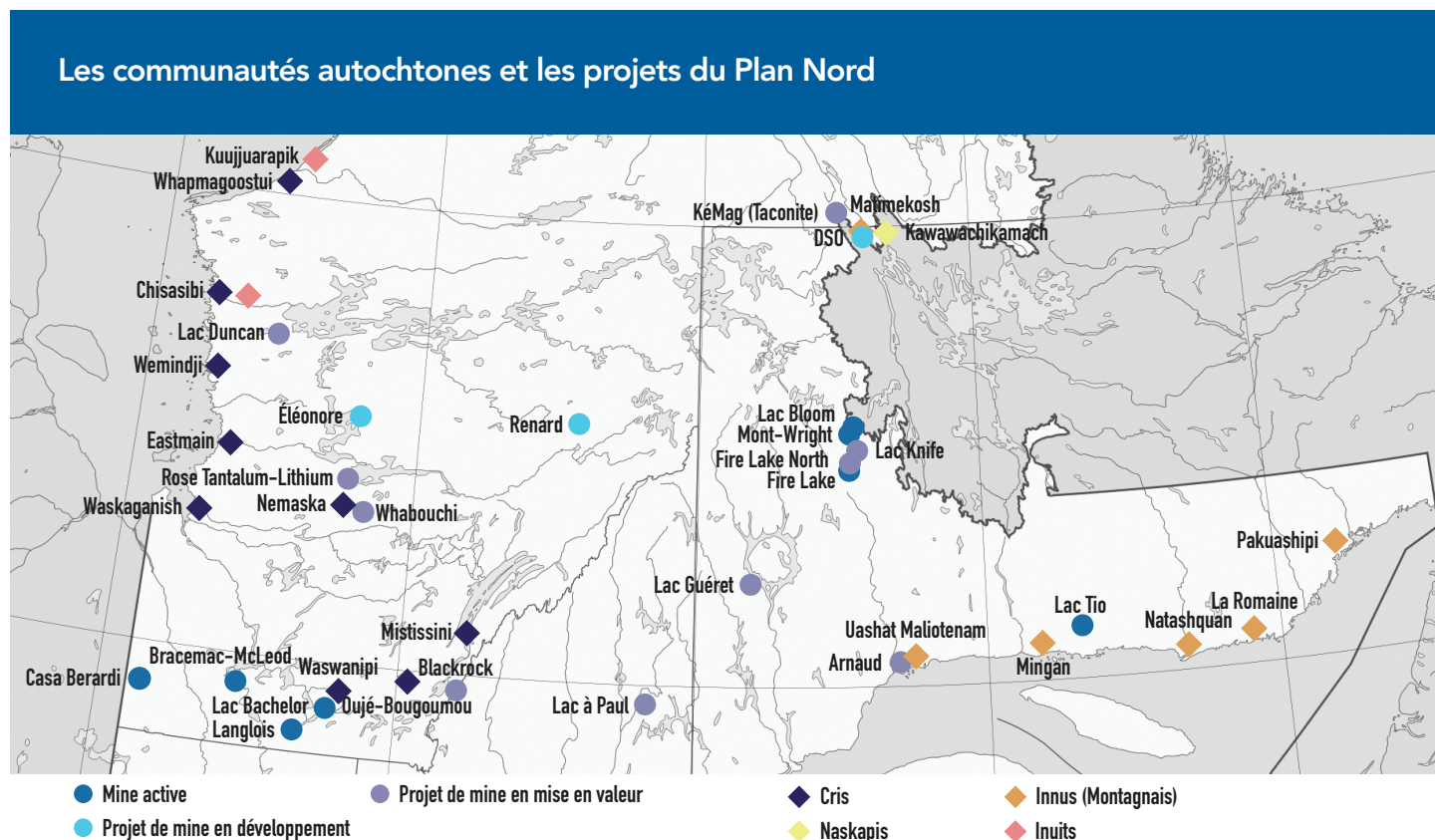
C'est l'ouverture au développement des ressources qui explique en partie le dynamisme économique de la nation crie au Québec. La signature par le Grand Conseil des Cris et le gouvernement du Québec de la « Paix des braves » en 2002 a constitué un tournant majeur.² Cette entente, qui visait à encourager les organisations crées et non crées à collaborer pour mettre en valeur les ressources du territoire, a transféré aux Cris la gestion d'un certain nombre de domaines qui étaient autrefois la responsabilité du gouvernement québécois comme les services sociaux, l'emploi et le développement économique. Elle octroyait aux Cris un paiement annuel non imposable de 70 millions de dollars, indexé à l'augmentation de la valeur de l'exploitation des ressources naturelles³. L'entente a permis l'embauche de travailleurs crés par Hydro-Québec et par des sociétés exploitant des ressources naturelles. La Paix des braves incluait aussi une part de contrats réservés aux entreprises crées et le paiement de redevances par Hydro-Québec.

Une entente comme la Paix des braves, en diminuant les risques de conflit et en mettant en place un arbitrage sain

Cette *Note économique* a été préparée par **David Descôteaux**, analyste en politiques publiques à l'Institut économique de Montréal.



Figure 1



Sources : Ann Bigué et Frédéric Pagé, « Le Plan Nord et les autochtones », Lavery, novembre 2009; Gouvernement du Québec, « Plan Nord ».

afin de déterminer les meilleurs emplacements pour les projets miniers, permet d'éviter le phénomène du « pas dans ma cour » et d'optimiser les gains économiques autant pour les communautés autochtones que pour la société québécoise dans son ensemble.

AU-DELÀ DE LA PAIX DES BRAVES

Le cadre de la Paix des braves n'empêche pas une société minière de signer un accord avec un conseil de bande en particulier pour partager les profits d'une mine. Une des premières ententes de ce genre fut celle impliquant l'entreprise Inmet Mining et les Cris de Mistissini. L'entreprise souhaitait exploiter les gisements d'or et de cuivre de la mine Troilus, à l'ouest du lac Mistassini. Les deux parties ont négocié et signé un accord en 1995 dans lequel l'entreprise s'engageait à embaucher jusqu'à 25 % de sa main-d'œuvre chez les Cris, donnait aux entreprises autochtones la préférence sur certains contrats et remettait aux autochtones une redevance annuelle durant la vie active de la mine⁴.

D'autres ententes, la plupart confidentielles, se basent sur des mécanismes de partage de revenus avec la communauté. Il peut s'agir, par exemple, de redevances qui vont croître en fonction de la production d'une mine, du profit dégagé, ou de l'évolution du prix de la ressource. Ainsi, l'entreprise de métaux BlackRock, qui exploite une mine de minerai de fer près de Chibougamau, a signé en 2013 une entente avec la

communauté crie d'Oujé-Bougoumou. En plus de prévoir des opportunités de formation, d'éducation, d'emploi et d'affaires pour la communauté, elle garantit que les Cris tireront des avantages financiers liés à la rentabilité future du projet de minerais de fer et de vanadium⁵.

L'entreprise canadienne Stornoway Diamond Corporation a quant à elle signé en 2012 une convention avec la communauté crie de Mistissini et le Grand Conseil des Cris pour le projet diamantifère Renard. Les Cris auront une priorité d'emploi; à compétence égale, les contrats seront octroyés aux entreprises cries; et Stornoway paiera des redevances à la communauté crie pour exploiter la mine⁶. La minière Goldcorp et la communauté crie de Wemindji ont négocié une entente semblable pour le projet aurifère Éléonore, dans le Nord du Québec. En vertu de cette entente, l'entreprise s'engage, entre autres, à fournir aux Cris des avantages financiers liés à la réussite économique du projet, et ce, « par l'entremise de mécanismes de paiements fixes et d'une participation à la rentabilité future »⁷.

Ces ententes connaissent un certain degré de succès, autant dans le Nord du Québec qu'ailleurs au Canada, mais ont aussi connu des écueils à quelques occasions. Ce fut le cas en 2013 notamment, lors de tensions qui ont fait surface entre la communauté Attawapiskat du Nord de l'Ontario et l'entreprise diamantaire De Beers. Dans ce cas-ci, un meilleur

alignement des incitations économiques basé sur un partage des revenus, par exemple en proportion des profits, aurait pu faciliter le déroulement du projet. En effet, un des griefs de la communauté autochtone était qu'elle jugeait trop faibles les redevances (un montant fixe de 2 millions de dollars par année) par rapport à la production annuelle de la mine Victor, évaluée à 400 millions de dollars⁸.

La controverse actuelle sur le projet d'exploration d'uranium de Ressources Strateco (projet Matoush), situé au nord de Chibougamau et du village cri de Mistissini, met également en lumière un autre facteur important de la réussite des projets de développements, qui relève toutefois plus du droit que de l'économie, soit l'« acceptabilité sociale »⁹. Ce projet, sur lequel se penchait au moment d'écrire ces lignes le BAPE, est contesté par de nombreux groupes et fait l'objet d'un moratoire. Or, pour que le développement des ressources se fasse au bénéfice de tous, autant les gouvernements, les entreprises que les communautés doivent s'efforcer de trouver des terrains d'entente, à l'intérieur des balises légales existantes, afin de ne pas mettre en péril l'ensemble des projets de développement.

Certaines ententes récentes, impliquant notamment les Cris, vont plus loin dans la fusion des intérêts économiques. Elles contiennent les clauses habituelles sur les redevances, l'embauche de travailleurs locaux et les contrats réservés aux entreprises locales, mais font également en sorte que la communauté autochtone détient un intérêt financier plus direct dans la réussite économique du projet.

Une des façons d'arriver à ce résultat est l'actionnariat. La présence d'actionnaires autochtones dans les entreprises au Québec a été historiquement faible, selon les données disponibles¹⁰. Toutefois, certains projets récents ont inversé la tendance. Par exemple, la communauté crie de Nemaska est actionnaire à hauteur de 3,6 % du projet de mine de lithium Whabouchi de l'entreprise Nemaska Lithium, dans la région de la Baie James¹¹. Trois communautés autochtones micmacs de la Gaspésie seront aussi partenaires à parts égales avec la firme longueuilloise Innergex d'un parc éolien qui pourrait compter jusqu'à 89 tours à Escuminac. Ces communautés deviendront ainsi les plus importants actionnaires régionaux d'un parc éolien majeur au Québec, avec 50 % des actions du projet¹².

Pour que le développement des ressources se fasse au bénéfice de tous, autant les gouvernements, les entreprises que les communautés doivent s'efforcer de trouver des terrains d'entente.

Tableau 1

Ententes récentes entre entreprises et communautés autochtones		
Communauté	Entreprise	Projet
Cris de Nemaska	Nemaska Lithium	Mine de lithium Whabouchi (participation de 3,6 % dans le projet)
Micmacs de Gaspésie	Innergex	Parc éolien Escuminac (participation de 50 % dans le projet)
Atikamekw d'Obedjiwan	Produits forestiers Résolu	Scierie Opitciwan (participation de 55 %)
Cris d'Oujé-Bougoumou	BlackRock	Projet de minerai de fer (confidentiel)
Cris de Mistissini	Stornoway Diamond	Projet diamantaire Renard (confidentiel)
Cris de Wemindji	Goldcorp	Projet aurifère Éléonore (confidentiel)

Ce modèle a également été appliqué dans un autre secteur, celui de la foresterie, avec la conclusion d'un partenariat entre la papetière Résolu et la communauté atikamekw d'Obedjiwan. Le conseil de cette communauté détient une participation majoritaire de 55 % dans la scierie Opitciwan alors que Résolu détient la part restante¹³.

Plus les communautés locales sont parties prenantes des projets de développement – que ce soit en étant actionnaires ou en signant des ententes qui font en sorte que les gains pour la communauté augmentent au même rythme que les profits de l'entreprise –, plus les intérêts convergent pour toutes les parties impliquées, et plus élevées sont les chances de succès de ces projets.

DES BÉNÉFICES POUR LES COMMUNAUTÉS

L'entente de la Paix des braves, et les ententes subséquentes de gré à gré avec les entreprises de développement, ont été bénéfiques pour les communautés cries.

Les autochtones canadiens ont en général des revenus inférieurs à la population non autochtone¹⁴. Leur participation au marché du travail est aussi inférieure à celle du reste de la population. Or, les données du gouvernement fédéral montrent une réalité différente chez les Cris en Jamésie depuis la Paix des braves. En Eeyou Istchee, nom du territoire cri de la Baie-James, le taux d'emploi est passé de 46 % en 2001 à

55,2 %¹⁵ en 2006 (dernières données disponibles)¹⁶, dépassant la moyenne des autres communautés autochtones.

Cette activité économique découle à la fois des redevances que l'État québécois octroie aux Cris, de l'esprit entrepreneurial des membres de cette nation, mais aussi du développement des ressources. Car sans les nombreux projets hydro-électriques d'Hydro-Québec, il n'y aurait sans doute pas eu de Paix des braves, ni de redevances. Dans le même ordre d'idée, les communautés autochtones pourront bénéficier du développement des ressources naturelles, notamment minières, du Nord du Québec dans les années qui viennent. Il est vrai que les dernières années ont vu le prix de plusieurs métaux chuter, ce qui a remis en question la viabilité de certains projets miniers. Mais le prix des ressources naturelles est par nature cyclique et l'industrie s'attend à un rebond stimulé par une éventuelle reprise économique mondiale.

Plus les communautés locales sont parties prenantes des projets, plus les intérêts convergent pour toutes les parties impliquées, et plus élevées sont les chances de succès de ces projets.

CONCLUSION

Pour que le développement des ressources naturelles du Nord québécois s'amplifie et profite au plus grand nombre, le gouvernement et les entreprises devront aborder les nouveaux projets en s'assurant d'impliquer les communautés autochtones. Plus les communautés locales seront parties prenantes des projets de développement, plus élevées seront les chances de succès de ces projets. Ce modèle de développement, où les incitations économiques de chacune des parties sont alignées, est prometteur.

L'exemple des Cris est révélateur. Cette nation a généralement été favorable aux projets de développement des ressources naturelles qui génèrent des revenus, des emplois et des occasions d'affaires. Les ententes entre le gouvernement du Québec et les Cris, en particulier la Paix des braves, ont stimulé le développement économique et social de ces communautés. Aujourd'hui, les Cris sont également des partenaires financiers de nombreux projets. Il s'agit d'un modèle dont toutes les communautés autochtones peuvent s'inspirer.

RÉFÉRENCES

1. Plusieurs municipalités du Nord du Québec dépendent des recettes fiscales générées par le développement des ressources naturelles. À titre d'exemple, la ville de Fermont, dans la région de la Côte-Nord, a vu son budget amputé d'un peu plus du tiers à la suite de la fermeture en novembre 2014 de la mine du lac Bloom par l'entreprise Cliffs Natural Resources. Voir à ce sujet Sylvain Larocque, « Lac Bloom : grosse facture en vue pour Québec? », *La Presse*, 29 janvier 2015.
2. André Dubuc, « 10 ans après la paix des Braves : les Cris empochent 645 millions chaque année », *La Presse*, 8 octobre 2011.
3. Jennifer David, « La Paix des Braves : Dix ans de défis, de changements et de prospérité », *La nation Eeyoueenou*, été 2012, p. 11.
4. François Desjardins, « Terrains d'entente », *Le Devoir*, 16 août 2004.
5. Site Web de Métaux BlackRock, Communautés.
6. Martine Biron, « Entente avec les Cris pour l'exploitation d'une mine de diamants », *Radio-Canada*, 27 mars 2012.
7. *La Presse canadienne*, « De l'or dans le Nord – Goldcorp et les Cris s'entendent pour développer le projet Éléonore », *Le Devoir*, 22 février 2011.
8. Ken S. Coates, *Sharing the Wealth: How Resource Revenue Agreements Can Honour Treaties, Improve Communities, and Facilitate Canadian Development*, Macdonald-Laurier Institute, Janvier 2015, p. 23; Jody Porter, « First Nations must 'learn from' De Beers deal », *CBC News*, 13 février 2013.
9. Hugo Fontaine, « Uranium : Les Cris veulent être entendus », *La Presse*, 19 janvier 2013.
10. Anne Cazin, Augustin Ependa et Andréanne Sauvageau, « Enquête sur les Relations Économiques entre les Autochtones et les Entreprises de l'Abitibi-Témiscamingue », Secrétariat aux alliances économiques de la nation crie – Abitibi-Témiscamingue, décembre 2006, p. 24.
11. Guy Bourassa, « Mine Whabouchi et usine de fabrication d'hydroxyde et de carbonate de lithium », *Nemaska Lithium*, 2 octobre 2012, p. 7.
12. Gilles Gagné, « Parc éolien d'Escuminac : les Micmacs comme actionnaires principaux », *Le Soleil*, 17 février 2014 (en ligne).
13. Papiers forestiers Résolu, « La scierie Opitciwan, coentreprise de Résolu, remporte le Prix du leadership des entreprises forestières autochtones », Communiqué de presse, 23 septembre 2013.
14. Émilie Meloche-Turcot, « Vivre ou non dans les communautés des Premières Nations québécoises? Évaluation de l'impact des inégalités socioéconomiques sur le phénomène de migration des Indiens inscrits », Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, août 2012, p. 38.
15. Pour l'ensemble des Québécois, la moyenne était de 60,1 %. Voir Institut de la Statistique du Québec, *Travail et Rémunération : Annuaire québécois des statistiques du travail – Portrait des principaux indicateurs du marché et des conditions de travail, 2002-2012*, p. 123.
16. Statistique Canada, « Recensement de la population de 2006 », 15 janvier 2008; Statistique Canada, « Recensement de la population de 2001 ».

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2015

Institut économique de Montréal 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 iedm.org