

Les ententes contractuelles négociées entre les entreprises minières et les communautés affectées : un nouvel outil pour le « développement durable » ?

***Présentation synthèse et vulgarisée
Ugo Lapointe^a***

Mise à jour 15 mars 2009

[Suivre présentation PowerPoint ci-jointe]

Note introductive

Le présent document fut préparé dans le but de fournir un portrait général et introductif sur les ententes contractuelles qui sont de plus en plus négociées entre les entreprises minières et les communautés affectées par des projets de développement minier au Canada. Il ne s'agit pas ici d'un portrait exhaustif, mais bien d'un tableau général de plusieurs des dimensions qui entourent la mise en place de telles ententes au Québec et au Canada. Ce document a été réalisé au meilleur de mes connaissances, de même que sur une documentation de plus en plus abondante sur le sujet (voir les références en fin de document). Ce type d'ententes démontre le degré d'efforts auxquels les entreprises *peuvent* et parfois *souhaitent* consentir pour obtenir l'acceptabilité sociale de leur projet et aller au-delà des cadres réglementaires en place¹.

^a B.Sc. génie géologique. Présentement candidat à la maîtrise à l'Institut des Sciences de l'environnement (UQAM). Également chercheur associé au GRAMA et à la Chaire C.A.- Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement (UQAM), de même qu'au *Pakumshumwau-Matuskau Project* (McGill-Wemindji). Membre du Forum de l'Institut des sciences de l'environnement et porte-parole de la coalition Pour que le Québec ait meilleure mine! 514.708.0134. ugolapi@yahoo.com.

1. Tour d'horizon rapide [diapositives 5, 6 et 7]

- Près de 50 ententes au Canada depuis 1980
- Près de la moitié depuis 2000
- De plus en plus d'ententes...

Exemples (www.impactandbenefit.com) :

- Troilus, Qc (1995) - Inmet
- Raglan, Qc (1995) - Falconbridge
- Ekati, TNO (1996-98) – BHP Billiton
- Diavik, TNO (2000-01) – Rio Tinto
- Snap Lake, TNO (2005-2007) – De Beers Canada
- Jericho, Nunavut (2004) – Tehara Diamond
- Musslewhite, On (1991, 2001) – Placer Dome
- Attawapiskat, On (2005) – De Beers Canada
- Voisey's Bay, Labrador (2002) – Inco
- Red Dog Zinc Mine, Alaska (1982) – Teck Cominco

2. De quelles ententes parlons-nous ? [diapositive 8]

- Plusieurs types et plusieurs noms d'ententes, ex. : ententes socio-économiques, ententes environnementales, etc.
- Surtout connus sous le nom « d'ententes sur les répercussions et les avantages » (*Impact and Benefit Agreements –IBA-*) ; de plus en plus référées comme des « ententes de collaboration ».
- Ententes ne remplacent pas les lois, mais s'ajoutent à celles-ci.
- Ententes qui s'inscrivent fréquemment dans le droit privé/civil (ex : contrats, possibilité de poursuites en cas de « bris de contrat »).
- Ententes négociées principalement entre les entreprises et les communautés affectées. Les gouvernements sont très rarement présents à la table de négociation et connaissent généralement peu ou pas les termes de ces ententes.

3. Pourquoi des ententes négociées avec les communautés affectées? [diapositive 9]

- Plusieurs facteurs...
- « Développement durable » (économie, social, environnement)
 - o Monté et intégration des concepts et des valeurs associés au « développement durable » dans la société, dans les politiques et

dans les lois. Ex : Brundtland (1987), Rio (1992), Johannesburg (2002), Loi sur le développement durable du Québec (2006), etc.

- Participation citoyenne = composante importante du développement durable.
- Depuis les années 1990, et surtout depuis les années 2000, les compagnies minières adoptent de plus en plus le « discours » du développement durable et disent souhaiter le mettre en « pratique », entre autres à cause de pressions issues du public et d'organismes non gouvernementaux au cours des années 1980, 1990 et 2000 (voir ci-dessous pour des exemples d'initiatives de l'industrie).
- Si les entreprises se sont améliorées dans certains domaines (gestion des résidus miniers, émissions de polluants atmosphériques, etc.), il reste beaucoup de travail à faire dans d'autres domaines (impacts cumulatifs, prise en compte véritable des intérêts à long terme des collectivités locales, etc.)

- Droits autochtones, reconnus ou non ²

4. Pourquoi les compagnies minières souhaitent ou acceptent-elles de plus en plus de négocier de telles ententes ? [diapositive 10]

Bond (2003), Hitch (2006), Lapierre (2008), MMSD (2002), O'Faircheallaigh (2004), Public Policy Forum (2005), Sosa et Keenan (2001), Qreshy (2006), Shiavi (2005), Szablowski (2007)

1. Pour des raisons économiques (grande majorité des cas)
 - a. Pour stabiliser et sécuriser « l'environnement sociopolitique » de leurs investissements. Après les risques géoéconomiques, les risques sociopolitiques sont souvent les risques No.1 considérés par les compagnies et leurs investisseurs. Autrement dit, les entreprises chercheront à s'assurer que les gouvernements et les communautés où elles opèrent sont « favorables » à leurs projets. Pour ce, elles seront prêtes à investir beaucoup d'efforts. Le but ultime est de sécuriser leurs investissements et à rassurer leurs investisseurs.
 - b. Pour maintenir ou améliorer une bonne réputation corporative, réputation qui leur permettra plus facilement d'opérer sur place ou ailleurs par la suite (ex : « *Social licence to operate* »).
 - c. Pressions de plus en plus importantes des marchés boursiers afin de satisfaire des investisseurs de plus en plus soucieux par rapport aux performances sociales et environnementales des entreprises (c'est-à-dire pas seulement des performances économiques), ex : considérations extra-économiques des investisseurs, fonds

d'investissement « éthique », Responsabilité sociale des entreprises (RSE), etc.

2. À cause d'obligations ou de recommandations officielles de la part des gouvernements dans certaines provinces et territoires canadiens (encore très marginale). À ma connaissance, seules les instances gouvernementales du Nunavut, de certaines parties des T.N.O. et du Nunavik (depuis peu) exigent de telles ententes.
3. Raisons morales et éthiques (dépendrais surtout de la personnalité des dirigeants d'entreprise).

5. Pourquoi les communautés souhaitent ou acceptent de négocier des ententes minières ? [diapositive 11]

Bond (2003), Galbraith et Bradshaw (2005), Hipwell et al. (2002), Hitch (2006), Keenan, Echave, Traynor (2007), Keeping (1998), Lanari (1998), MMSD (2002), O'Faircheallaigh (2004; 2005; 2006), O'Reilly et Eacott (1998), Prno (2007), Public Policy Forum (2005), Sosa et Keenan (2001), Szablowski (2007), Weitzner (2006)

1. Tirer le maximum de bénéfices (à court, moyen et long termes) des projets qui les affectent.
2. Réduire au minimum les impacts environnementaux et sociaux (à court, moyen et long termes) des projets qui les affectent.
3. Assurer la viabilité à long terme pour la communauté et la région, selon une perspective de « développement durable » et de prise en compte des générations futures; surtout dans les régions ressources où le climat économique est souvent instable.
4. Peu de confiance dans la capacité des gouvernements d'assurer pleinement leur rôle pour remplir les objectifs précédents.
5. Peu de confiance vis-à-vis des « engagements volontaires » des entreprises pour remplir les objectifs précédents. Les communautés préfèrent des ententes de type contractuel, avec des « engagements fermes » (obligations) de la part des parties signataires.

6. Pourquoi les gouvernements ne participent pas à ces ententes ? [diapositive 12]

Bond (2003), Laforce, Lapointe et Lebuis (en cours), Public Policy Forum (2005), Sosa et Keenan (2001), Szablowski (2007)

- Souvent, ni les entreprises, ni les communautés ne souhaitent que les gouvernements ne participent à ces ententes :
 - o *Communautés* : peu de confiance, crainte d'une «bureaucratisation» excessive des processus de négociation, peur de voir d'autres aides ou transfères gouvernementaux coupés, etc.
 - o *Entreprises* : peur que le processus devienne trop long («bureaucratisation» excessive du processus), peur que le gouvernement légifère et oblige ce type d'ententes par la suite, souhaite garder la plus grande autonomie et autorité possible, etc.
- Les gouvernements sont « pris entre l'arbre et l'écorce » : d'un côté, ils subissent de fortes pressions économiques voulant qu'ils demeurent le plus compétitif possible, de l'autre, ils subissent des pressions issus des citoyens et des populations pour assurer la protection et la promotion de leurs droits et intérêts (économique, social et environnemental). Dans ce contexte, les gouvernements préfèrent souvent que les communautés et les entreprises s'arrangent entre elles...

7. Qu'est-ce que ces ententes incluent ? [diapositives 13, 14, 15]

Bond (2003), Galbraith et Bradshaw (2005), Hitch (2006), Keeping (1998), Lanari (1998), MMSD (2002), O'Faircheallaigh (2004; 2005; 2006), O'Reilly et Eacott (1998), Public Policy Forum (2005), Sosa et Keenan (2001), Weitzner (2006)

Variation entre les ententes, mais elles contiennent la plupart du temps des chapitres relatifs aux thèmes suivants :

- Emplois et formation
- Développement économique et opportunités d'affaires
- Redevances, partages des revenus/profits, compensations fixes
- Développement social et communautaire
- Protection de l'environnement
- Protection du patrimoine culturel et historique
- Mécanismes de mise en œuvre de l'entente
- Mécanismes de résolution de conflit
- Consentement des communautés

En plus de ces points, les ententes incluent souvent un préambule qui fait état de la vision, des principes et des objectifs généraux de l'entente. On y trouve régulièrement des annexes qui viennent appuyer le texte de l'entente. Dans la

plupart des cas (sinon dans la totalité), on cherche également à y inscrire explicitement que la communauté concernée « consent » ou « soutient » le projet, sous telles ou telles conditions... Enfin, ce sont des documents qui peuvent varier de quelques dizaines à quelques centaines de pages.

8. Quelle est la qualité des ententes ? [diapositive 16]

Hitch (2006), O’Faircheallaigh (2004; 2005), O’Reilly et Eacott (1998).

- Pas beaucoup d’études complètes puisque la plupart des ententes sont confidentielles. Néanmoins, certains chercheurs ont réussi à mettre la main sur quelques ententes, voir des dizaines d’ententes dans le cas de O’Faircheallaigh (2004).
- Exemple des recherches de O’Faircheallaigh (2004) : il a étudié plus de 75 ententes en Australie et au Canada en fonction de 7 critères variés. Conclusions sur la qualité des ententes : hautement variable et dépend de plusieurs facteurs, dont le contexte politico-légal, de même que la capacité et le pouvoir de négociation des communautés négociant l’entente (voir point suivant).
- La recherche de Hitch (2006 : 160) sur 6 ententes en fonction de 6 critères de « durabilité » (résultats variés également) :

Company Name	Holistic Company Policies	Aboriginal Partnerships and Contributions	Training and Education	Employee Participation and Community Well Being	Community Capacity Building	Community Participation and Information Disclosure
Plover Dene	N	N	Y-	N	Y-	N
Eskofudge	Y+	Y+	Y+	Y-	Y+	Y+
Kutlass (or John Hay)	N	Y	Y+	Y	Y+	Y
BIP	Y+	Y+	Y+	Y+	Y+	Y+
INCO	Y+	Y+	Y	Y	Y-	N
Davik	Y+	Y+	Y+	Y+	Y+	Y+

Source: Y+ Exemplary, Y- Good, Y Satisfactory, Y- Dissatisfactory, N-Element Not Present

Table 6.3 Summary of Sustainability Criteria for Companies in Case Descriptions

9. Quels facteurs affectent la qualité des ententes? [diapositives 17, 18, 19]

Bond (2003), Keeping (1998), Lapointe (en cours), O’Faircheallaigh (2004; 2005), Weitzner (2006)

Plusieurs facteurs semblent affectés la qualité des ententes négociées, mais la plupart semblent liés à la capacité ou aux pouvoirs de négociation des

communautés concernées. Le degré de capacité ou de pouvoirs de négociation varieraient à la fois en fonction de facteurs internes et externes aux communautés. Quelques facteurs clefs :

1. Contexte légal, sociopolitique et socioéconomique
 - a. Obligation ou non de négocier des ententes
 - b. Contexte social ou politique qui favorise (ou non) la négociation de telles ententes (ex : gouvernements favorables ou non, position des gouvernements ou des communautés vis-à-vis de l'industrie, mouvements sociaux ou politiques qui favorisent la participation citoyenne et les concepts de développement durable etc.)
 - c. Situation socio-économique (ex : indépendance vs dépendance économique d'une communauté, d'une région ou d'une province)
 - d. Importance économique du gisement aux yeux de l'entreprise
2. Accès à l'information et accès à des ressources financières et humaines
 - a. Accès à des ressources pour soutenir l'équipe de négociation et assurer un meilleur suivi du processus (déplacements, rencontres, recherches, consultations auprès des citoyens, etc.)
 - b. Accès à une information suffisante et de qualité par rapport aux détails du projet minier proposé et/ou par rapport à des enjeux associés
 - c. Accès à des expertises externes pour valider des informations, pour mener des recherches indépendantes ou pour soutenir la négociation de certains chapitres spécifiques (ex : expertise en droit, en géo-économie, en finance, en environnement, en sciences sociales, etc.)
3. Position politique des communautés négociant les ententes
 - a. Position et discours « articulés », cohérents et fermes
 - b. Capacité de freiner ou de stopper le projet si nécessaire
 - c. Cohésion politique et sociale à l'interne (parfois solidarité avec d'autres communautés environnantes)
4. L'équipe de négociation et les individus qui négocient (ex : personnalité, statut, légitimité face à la population, compétences variées, disponibilité et présence soutenues dans le processus de négociation, etc.)
5. La position et l'équipe de négociation de l'entreprise :
 - a. Ouverture à négocier et souhait de l'entreprise d'atteindre l'un des objectifs énumérés au point 4 (ci-dessus, p.3).
 - b. Négocier avec des hauts dirigeants (et non des « représentants/délégués » qui ont peu d'autorité décisionnelle)

Conclusions de O'Faircheallaigh (2004) :

“So why such a variability between each agreements? What is going on? What are the conditions that lead to uneven results?” Answer: Political Capacity is

the bottom line. Communities with strong political capacities can mobilize both human and financial resources; they can get technical help; have good political contacts; also have capacity for slowing or stopping the project. "Agreements do not work if you don't put yourself first into a strong political position". Unfortunately, only a small portion of communities appear to have such political capacity.

10. Exemples d'ententes : [diapositives 14, 15]

1. Étude de cas plus détaillée pour cette présentation : Raglan
2. Autres exemples de dispositions tirées de d'autres ententes par la suite.

11. Un exemple : l'Entente Raglan, Nunavik, Qc (1995) [diapositives 14, 15]

Bond (2003), Hitch (2006), Laforce, Lapointe et Lebuis (en cours), Lanari (1998), O'Reilly et Eacott (1998)

- Signataires : Société Makivik, 2 municipalités Inuit et ses 2 corporations foncières, Falconbridge Ltd. (maintenant Xstrata)
- Entente négociée entre 1992 à 1995 (près de 3 ans), en parallèle (et de façon indépendante) aux processus d'études d'impact sur l'environnement et le milieu social.
- Entente de quelque cent vingt pages
- Les objectifs de l'Entente Raglan, tels que stipulés dans celle-ci, sont multiples et incluent notamment :
 - (1) faciliter la mise en œuvre du projet Raglan en obtenant, entre autres, le soutien explicite des communautés locales
 - (2) s'assurer que les communautés locales bénéficieront, directement et indirectement, des retombées sociales et économiques du projet, tout en minimisant les impacts environnementaux *prévus* et *non prévus*
 - (3) s'assurer d'une relation de travail continue et respectueuse entre l'entreprise et les communautés concernées
- Quoique l'Entente Raglan ne soit pas reconnue comme étant « la meilleure » des ententes négociées jusqu'à maintenant, elle comporte tout de même plusieurs éléments utiles pour illustrer ce qui peut être négocié :

1. Développement économique et opportunités d'affaires

- Favoriser les entreprises Inuit le plus possible lors des travaux de développement et d'opération, surtout les travaux et les contrats qui auront une longue durée
- Révision conjointe (entreprise et communautés) à l'avance des opportunités d'affaires (voir p.61-62 de l'Entente pour la liste)

- Liste des travaux et services pour lesquels Falconbridge s'engage à négocier un contrat directement sans aller en appel de soumissions (p.63-64)
- Donner suffisamment d'information et de temps aux entreprises locales pour qu'elles soumettent leurs propositions (voir section 6.3)
- Les autorités locales et régionales mettent à jour chaque année une liste d'entreprises avec qui Falconbridge pourrait potentiellement faire affaire
- Transparence des informations concernant les besoins et les contrats accordés
- Le Comité Raglan (voir point 5 ci-dessous) permet d'identifier en continue les besoins de la mine, besoins qui pourraient ensuite mener à la création de nouvelles entreprises pour fournir des services spécifiques

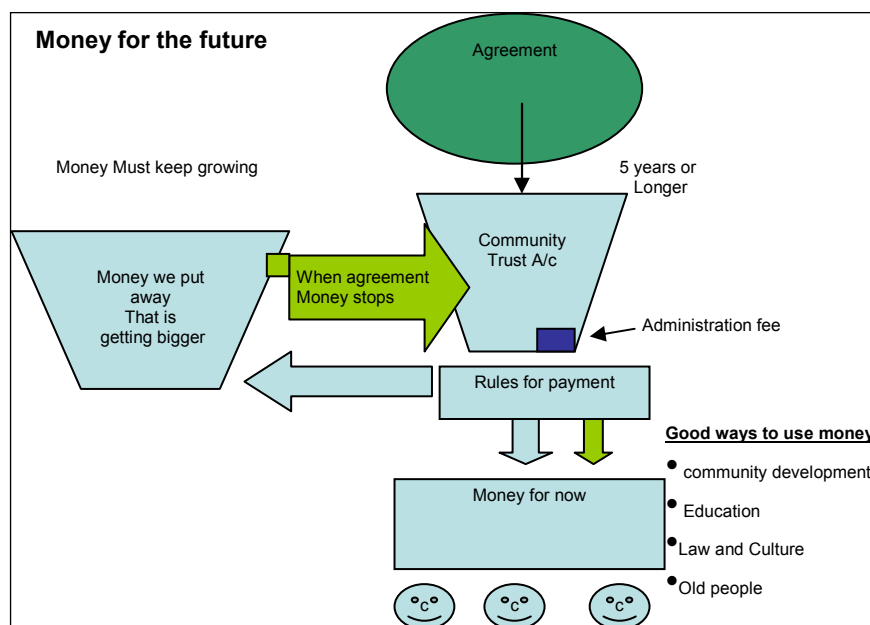
2. Emplois et formation

- Sous-comité conjoint créé spécifiquement pour les questions de l'emploi et de la formation
- Poste d'agent à l'emploi et à la formation de créé
- Priorité d'emploi donnée d'abords aux Inuit des deux communautés concernées, puis aux Inuit de la région, puis hors région. Priorité accordée à la fois par Falconbridge et par ses contracteurs
- Programmes de formation technique mis sur pied en région et à l'extérieur. Programmes conjoints établis par Falconbridge, l'administration régionale (ARK) et la commission scolaire régionale (CSK). Certains programmes cofinancés avec le fédéral, l'ARK/CSK et Falconbridge, p. ex. : le programme de formation en équipement lourds (on prévoyait répéter le programme jusqu'à 4 fois, pour un potentiel total de 60 étudiants, totalisant env. 3M\$ en investissement, dont ~50% déboursés par les RHDC, ~30% par Falconbridge et ~20% par l'ARK/CSK).

3. Compensations financières fixes ou variables (ex : partage des revenus ou profits)

- 4,5% des profits après taxes (sauf pour les impôts et les redevances à la province et au fédéral) pour toute la durée du projet (voir section 7, p.74)³
- Rétribution annuelle fixe :
 - montant annuel de 625 000\$ pour les 5 premières années
 - 825 000\$ pour les 5 années suivantes
 - et 1 075 000\$ par la suite
- Montants compensatoires :
 - 1 000 000\$ dans les 30 jours suivant la décision de Falconbridge d'aller de l'avant avec le projet (ou une fois les autorisations environnementales obtenues)
 - 1 000 000\$ supplémentaires 30 jours avant le début des opérations minières
- Coûts associés à la négociation de l'entente remboursés 30 jours après signature (montant inconnu, chiffré dans les dizaines de millier de dollars)
- Total estimé sur 15 ans (1997 à 2011) = 14.5M\$ + 4.5% sur les profits = 40 à 80M\$...?

- Verser dans une fiducie ('Trust Deed') qui est cogérée par les autorités régionales et locales, dont les conseils des 2 municipalités qui ont signé l'Entente.
 - Pour les compensations fixes : ~35% versées pour chacune des deux municipalités et ~30% pour la Société Makivik
 - Pour les compensations variables (partage des profits) : ~45% versés à Salluit, ~30% à Kangiqsujuuaq et ~25% à la Société Makivik
- Les municipalités et la Société Makivik peuvent administrer le fonds comme elles le veulent, en autant que ce soit pour les bénéficiaires Inuit.
 - Il semble y avoir eu des erreurs dans le cas Raglan à cet égard, erreurs qui, aux dire de représentants Inuit, ne devraient pas être répétées à l'avenir. Ainsi, on devrait privilégier à l'avenir des investissements collectifs et communautaires plutôt que des versements aux individus et aux familles...
 - D'autres modèles de gestion de ce type de fonds existent, tels que l'utilisation continue et immédiate d'une partie des redevances durant les opérations de la mine (ex : 30 à 50% des sommes annuelles), combinée à la mise de côté et à l'investissement du reste des redevances (50% ou plus) afin de créer un « fond des générations futures » suffisamment important pour que les intérêts annuels puissent servir à des projets de développement communautaire et d'économie locale. L'exemple d'une entente pour une mine en Australie :



Tiré d'une présentation PowerPoint réalisée par la communauté (confidentielle)

4. Protection de l'environnement

- Le chapitre sur la protection de l'environnement de l'Entente revoie aux études d'impacts sur l'environnement et le milieu social (EIES). De façon générale, les EIES semblent de bonnes qualités et se sont déroulées sur près de trois ans en incluant les travaux d'exploration avancée (1991-1993).
- Si les impacts diffèrent de ceux prévus originalement dans les EIES, possibilité de renégocier les termes de l'Entente et d'obtenir une compensation supplémentaire.
- Restauration :

- engagements au-delà de ce que la loi exigeait à l'époque, notamment en restaurant l'ensemble des sites affectés;
 - participation des autorités locales et régionales à la planification et à la restauration du site;
 - de 20 à 26M\$ de dollars prévus pour l'ensemble des travaux de restauration;
- Faiblesse : contrairement à d'autres ententes minières, l'Entente Raglan ne prévoit pas la mise sur pied d'un « comité » voué spécifiquement au suivi et au contrôle des performances environnementales du projet (ex : Ekati, Diavik ou Snap Lake dans les Territoires du Nord-Ouest).

5. Mécanismes de mise en œuvre de l'entente

- Mise sur pied du Comité Raglan, un comité conjoint regroupant 3 représentants des communautés et 3 représentants de l'entreprise et dont le mandat inclut celui :
 - d'assurer la mise en application et le suivi de l'Entente Raglan
 - d'assurer la communication continue entre les signataires de l'Entente
 - de résoudre les problèmes et les conflits lorsqu'ils émergent

Les membres de ce comité se rencontrent au moins 4 fois par année lors de la phase de la production. Les dépenses de ce comité sont déboursées par Falconbridge lorsque les rencontres sont à Raglan, de même que lorsqu'un tiers parti se joint aux rencontres.

- Possibilité de renégocier les termes de l'Entente si les spécificités du projet original changent ou si les impacts diffèrent de ceux prévus dans l'EIES.
- Possibilité d'obtenir des compensations supplémentaires en cas d'impacts ou de dommage non prévus.

6. Mécanismes de résolution de conflit

- En cas de désaccord, l'Entente prévoit une procédure de résolution de conflit qui inclut, si nécessaire, le recours à la médiation et aux tribunaux (mais avant, la résolution de conflit passe par a) le Comité Raglan, b) les dirigeants des deux côtés, c) l'arbitration, puis d) la Cour supérieure au besoin).

7. « Consentement » et « soutien » des communautés concernées

- Si Falconbridge respecte les termes de l'Entente, les autorités locales et régionales Inuit s'engagent à ne pas mener d'actions qui empêcheraient ou retarderaient les travaux de la mine
- Falconbridge peut transférer ce projet à des tiers seulement avec l'accord des communautés signataires
- L'Entente n'est plus effective lorsque toutes les obligations de Falconbridge sont remplies ou lorsque toutes les parties signataires consentent à terminer l'accord

12. Autres exemples d'ententes [diapositives 14, 15]

- Troilus, Qc (1995) - Inmet
- Raglan, Qc (1995) - Falconbridge
- Ekati, TNO (1996-98) – BHP Billiton
- Diavik, TNO (2000-01) – Rio Tinto
- Snap Lake, TNO (2005-2007) – De Beers Canada
- Jericho, Nunavut (2004) – Tehara Diamond
- Musslewhite, On (1991, 2001) – Placer Dome
- Attawapiskat, On (2005) – De Beers Canada
- Voisey's Bay, Labrador (2002) – Inco
- Red Dog Zinc Mine, Alaska (1982) – Teck Cominco

À venir...

- Eleonore, Qc (2008-2009?) - Goldcorp
- Nunavik Nickel, Qc (2008-2009?) - Canadian Royalties
- Canadian Malartic, Qc (2009 – 2010?) – Osisko... ?

Ci-dessous sont quelques exemples d'autres éléments inclus dans des ententes au Canada et en Australie :

1. Emplois et formation

- Des bourses d'études offertes à des étudiants issus des communautés concernées. De telles bourses sont fréquemment répandues dans ce type d'ententes. En générale, ce genre de contribution est minimale comparée à d'autres contributions possibles.
- Fonds mis sur pied pour soutenir la formation et l'éducation d'individus issus des communautés concernées. Ces fonds ne sont pas obligés d'être appliqués pour des programmes en lien avec le secteur minier. Au contraire, ces fonds sont gérés et utilisés de façon souple, en fonction des besoins exprimés par les communautés, et dans le but de satisfaire des besoins à court, moyen et long termes pour la viabilité économique des communautés concernées (exemple tiré entre autres d'un cas en Australie).
- La mise sur pied de comités ou d'un poste de coordonnateur (ou d'agent de liaison) à l'emploi et à la formation est fréquente (voir notamment les cas de Raglan et de Voisey's Bay ci-dessous, au d'autres en Australie).
- Parmi les facteurs de succès au plan du recrutement et de la rétention d'employés locaux (et autochtones), notons : a) l'établissement d'objectifs clairs et d'un programme solide –tout en étant souple et adaptable au besoin-, en consultation avec les communautés et les principaux intéressés; b) l'allocation de ressources humaines, financières et techniques adéquates pour assurer un suivi serré du programme et de l'évolution des efforts ; c) la collaboration avec les gouvernements et/ou les organismes de formation existants ; d) accompagnement et soutien en continu des futurs employés et/ou des individus qui quittent la communauté pour des apprentissages et des formations à l'extérieur (ex : établissement d'une maison d'hébergement dans la ville où la formation doit prendre place, avec soutiens technique, humain et financier, tels un coordonnateur à l'accueil, animateur à la vie sociale, cuisiniers, soutien académique avec tuteurs, soutien psychologique au besoin, etc. – les communautés impliquées à

Red Dog Zinc Mine en Alaska ont adopté une approche en ce sens, ce qui expliquerait en partie un taux relativement élevé d'employés locaux/régionaux de près de 55%).

2. Compensations financières « fixes » ou « variables » (ex : partages des revenus ou profits)

- À ma connaissance, les compensations financières « variables » sont souvent de l'ordre de 1 à 2% sur les revenus brutes (ou *Net Smelter Return*), ou de 3 à 5% sur les profits. Des compensations fixes ou « planchés » accompagnent fréquemment ces compensations variables.
- Parfois, les entreprises offriront des actions ou des parts de leur compagnie aux communautés.
- Exemple exceptionnel du projet Red Dog Zinc Mine, en Alaska (Teck-Cominco):
 - Redevances de 4.5% sur le *Net Smelter Return* partagés avec les communautés locales (équivalent approximativement à 4.5% des revenus bruts)
 - À partir du moment où le capital investi au départ (*CapEx*) est recouvert, 25% des profits sont partagés avec les communautés locales (les redevances de 4.5% sur les revenus bruts cumulées au cours des premières années de production sont toutefois déduites des premiers versements de 25% sur les profits)
 - Partage des profits augmentent ensuite de 5% par tranche de 5 ans, jusqu'à concurrence de 50% des profits.
 - Entre 1990 et 2004, la corporation régionale appartenant aux populations locales avait reçu près de 114M\$ (soit environ 8M\$/année). De plus, cette corporation recevait près de 1M\$ par année lors des travaux d'exploration et de développement (soit approximativement entre 1980 et 1990).

3. Protection de l'environnement et du milieu social

- Il semble que la mise sur pied de « comités de suivi et de contrôle » des performances sociales et environnementales des projets miniers soit l'un des meilleurs outils pour favoriser de meilleures pratiques de la part de l'entreprise sur les plans social et environnemental :
 - Ces comités peuvent être indépendants (sans représentant de l'entreprise) ou conjoint (avec un ou des représentants de l'entreprise). Dans les deux cas, ces comités doivent pouvoir bénéficier de la marge de manoeuvre nécessaire pour effectuer leurs travaux indépendamment de la volonté ou de l'intérêt de l'entreprise. Par contre, ce type de comité doit également pouvoir compter sur la collaboration des entreprises pour accéder à toute l'information nécessaire.
 - Le financement de ces comités peut être de l'ordre de 500 000\$ à 600 000\$ par année, généralement provenant des revenus de l'entreprise, mais dont la gestion est bien encadrée par les termes de l'entente de sorte que ces comités puissent exercer leurs travaux correctement, et de façon la plus indépendante possible. Ce type de financement permet notamment d'engager une « expertise externe » pour assurer le suivi de certains aspects du projet, de même que d'engager des gens locaux qui ont une connaissance approfondit du territoire ou du milieu social.
 - Ces comités ont souvent le mandat de suivre « de façon serrée » le projet, de mener des recherches indépendantes, de promouvoir de meilleures pratiques, de divulguer de l'information au public et de recueillir les commentaires de ce dernier, et ce, tout au long des opérations de production, de la fermeture et de la restauration des sites (il serait bien de pouvoir les mettre sur pied plus tôt

dans le cycle du projet, par exemple lors des travaux d'exploration avancée et de développement) .

- Les cas fréquemment référés à cet égard sont ceux des mines diamantifères des T.N.O. (Ekati, Diavik et Snap Lake).
- L'exemple d'Ekati, T.N.O. : comité environnemental indépendant (et public) établi des suites d'une Entente entre le gouvernement des TNO et la compagnie (faiblesse : pas de participation des communautés locales). Mandat de faire le suivi et le contrôle du projet en parallèle du département d'environnement de la compagnie. Mandat d'informer la population et de faciliter leur participation et la communication avec la compagnie. Financement de 560 000\$ par année fourni par l'entreprise, de façon presque inconditionnelle (excepté celle d'émettre un plan de travail annuel et de respecter le mandat établi). Il y a toutefois eu, semble-t-il, quelques problèmes avec l'entreprise qui, par moment, fut réticente à renouveler les fonds prévus. Dans ces cas, plusieurs ententes prévoient une procédure de résolution de conflit.
- Les exemples de Diavik et de Snap Lake, T.N.O : similaires à celui d'Ekati, mais « améliorés » avec, entre autres, a) la participation formelle des communautés affectées dans le processus de décision de ces comités et b) une augmentation des ressources de fonctionnement jusqu'à 650 000\$. Généralement, ce type de financement permet d'engager et de soutenir le travail de 3 à 5 experts locaux ou externes, ainsi que de soutenir le fonctionnement d'un C.A. composé de gens locaux.
- Il existe également des précédents de communautés ou d'instances régionales qui ont mis sur pied une « politique minière » locale et/ou régionale (en sus de celles existantes au niveau des gouvernements) visant entre autres une protection et une considération accrues des milieux social et environnemental, et ce, autant pour les travaux d'exploration, que d'exploitation minières (ex : nord-ouest de l'Australie).

4. Mise en œuvre de l'entente

- La négociation et la conclusion d'une entente est une chose, sa mise en application en est une autre... Il semble que « l'ABC » pour assurer une mise en application adéquate des ententes inclut : a) des ressources humaines et financières suffisantes, b) la mise sur pied de comités de suivi avec des mandats clairs et adéquats, et c) une réelle volonté des parties signataires de « bien faire les choses ». Des mécanismes détaillés de résolutions de conflits apparaissent également comme essentiels.
- L'exemple de Voisey's Bay, Labrador : Un coordonnateur engagé à temps plein par les communautés pour assurer le suivi et l'application de l'ensemble de l'Entente. Également un coordonnateur engagé à temps plein pour les questions liées à l'emploi et à la formation. Dans les deux cas, ces coordonnateurs collaborent avec l'entreprise, de même qu'avec les contractants et les syndicats pour favoriser l'emploi et la formation en région. Ces deux coordonnateurs tiennent 4 rencontres publiques par année pour informer la population sur l'évolution du projet et les opportunités d'emplois et d'affaires. Un fond de 25M\$ investis par le fédéral pour soutenir la formation des populations locales (injectés lors de la phase de développement... et pendant quelques années).
- Autres exemples : le Comité Raglan et les comités de suivi environnemental et social identifiés ci-dessus pour les projets des T.N.O.

5. Consentement et soutien des communautés concernées

- Le « degré de consentement » accordé par les communautés ou accepté par les entreprises peut varier d'un projet à l'autre.
- L'exemple de Raglan : les communautés consentent au projet et consentent à ne pas nuire à sa bonne démarche, en autant l'entreprise respecte ces engagements. De plus, les communautés ont réussi à obtenir de Falconbridge la possibilité de renégocier les termes de l'entente ou d'être compensées davantage si (a) les paramètres du projet changent ou si (b) les impacts observés sont plus importants que ceux évalués au départ.
- Exemples tirés de cas australiens : une communauté peut aller jusqu'à la possibilité d'interrompre un projet minier si les termes de l'entente ne sont pas respectés (notamment en ce qui a trait aux impacts environnementaux). Dans certains cas, le consentement des communautés est exigible avant même que la compagnie ne puisse enregistrer et acquérir officiellement des claims.
- Il est possible également que des communautés approuvent par référendum les ententes négociées.
- Idéalement, il faut éviter de rendre les termes de l'entente confidentiels. L'Entente Raglan est disponible publiquement et l'entente pour le projet diamantifère Jericho au Nunavut (2004) est apparemment la première entente à être officiellement publique (Hitch, 2006).

13. Un aperçu des « leviers de négociation » pour des ententes similaires dans le contexte actuel : [pas de diapositive spécifique]

- De plus en plus d'ententes négociées avec les communautés; donc une pratique de plus en plus répandue et acceptée.
- Monté en importance des valeurs et du concept de « développement durable »
 - 1970s à aujourd'hui, Brundtland (1987), Rio et Johannesburg (1992, 2002), etc.
 - Au Québec : CBJNQ (1975), LQE (fin 1970s), Loi sur les mines (1991, 1995) ; Loi sur le D.D. (2006)
- Les « engagements » de l'industrie :
 - Aller voir « dans la cour » de l'industrie, notamment en ce qui a trait a) aux politiques de « développement durable » de l'entreprise (en ont-elles? les respectent-elles? etc.) et b) aux normes des associations minières (IMCC, AMC, AMQ, AEMQ)
- Allez voir les normes d'autres organismes (voir ci-dessous)
- Le « boom » des normes volontaires (Shiavi, 2006) : Près de 50 initiatives de normes volontaires dans l'industrie depuis 1991 (35 depuis 2000 seulement; 29 de ces 50 initiatives mises sur pied et appliquées principalement ou en partie *par l'industrie*). Exemples :

- Le *Framework for Sustainable Mining* issu de la société civile, <http://www.frameworkforresponsiblemining.org/>
- L'initiative *Vers le développement minier durable50* (VDMD) de l'Association minière canadienne (AMC), http://www.mining.ca/www/_fr/Vers_le_developpement_minier_durable/Towards_Sustaining_Mining.php
- Le *Sustainable Development Framework* de l'*International Council on Mining and Metals* (ICMM), http://www.icmm.com/sd_framework.php
- Le *Mine Certification Evaluation Project* (MCEP) créé par un groupe multipartite, http://www.minerals.csiro.au/sd/SD_MCEP.htm; Selon *The Ethical Funds Company*, l'une des sociétés d'investissement responsable les plus réputées au Canada, le cadre normatif proposé par le MCEP « *represent the best candidate for modeling a CSR framework for Canadian extractives companies* »
- Les normes du e3 en exploration minière du *Prospectors and Developers Association of Canada*, <http://français.e3mining.com/>

Brève conclusion [diapositive 21]

- Les ententes négociées entre les entreprises et les communautés ne sont pas un outil parfait pour assurer un « développement durable », mais elles constituent néanmoins un outil qui pourrait y contribuer :

Mining is an unsustainable activity operating in a global capitalist structure predicated on unequal power relations. The most that can be expected from an IBA is that it can ameliorate some of the inequity by redistributing some of the benefits generated from mining activity. The current IBA structure has been determined to be inadequate as a sole tool of sustainability. However, in association with other approaches and in a more transparent condition, it would be more appropriate. (Conclusion de la thèse doctorale de Hitch, 2006: 204)

Références

Bond, B. 2003. *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 de Raglan, au Nunavik (Nord du Québec)*. Thèse doctorale présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales de l'Université d'Ottawa, Département de géographie, 288p.

Galbraith, L. & B. Bradshaw, 2005. *Towards a New Supreregulatory Approach for Environmental Assessment in Northern Canada*. IAIA Conference 2005, 12p.

Hipwell, W., K. Mamen, V. Weitzner, and G. Whiteman, 2002. *Aboriginal People and Mining in Canada: Consultation, Participation and the Prospects for Change*. Working Discussion Paper, Ottawa : North-South Institute: 53p.

Hitch, M.W. 2006. "Impact and Benefit Agreements and the Political Ecology of Mineral Development in Nunavut". Ph.D. Thesis, Waterloo, University of Waterloo, 227p.

Keenan, K. De Echave, J. Traynor, K. 2007. "Chapter 7: Mining Rights and Community Rights: Poverty Amidst Wealth", In J.K. Boyce, S. Naraim et E.A. Stanton (éditeurs), *Reclaiming Nature: Environmental Justice and Ecological Restoration*, London (U.K.) & New York (USA): Anthem Press.

Keeping, J. 1998. *Thinking about Benefit Agreements: an Analytical Framework*. Northern Minerals Program, Working paper # 4, Yellowknife: Canadian Arctic Resource Committee.

Laforce, M., U. Lapointe et V. Lebuis, (en cours). « Régimes miniers au Québec et au Canada : Dimensions historique, économique, socioenvironnementale et politique » (titre provisoire). Projet de recherche GRAMA-CRSH, *Gouvernance, institutions politiques et contribution du secteur minier au développement : leçons à partir de l'expérience canadienne*, Faculté de droit et de sciences politiques, Université du Québec à Montréal, 30p.

Lanari, 1998. « Resource development and the Inuit of Nunavik. Negotiating a future : agreements and their evolution », Paper submitted at the « Session on Indigenous Peoples : Industry and Indigenous Peoples », Thursday, April 23, 1998. Presented at the 18th *Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment Sustainability and the Role of Impact Assessment in the Global Economy* held in Christchurch, New Zealand, April 19-24, 1998. Quebec: Makivik Corporation, 8p.

Lapierre, D. 2008. "Impact and Benefit Agreements: Evidence of the 'business case' for CSR?", presentation dans le cadre du *Symposium international Géographies de la violence: approche culturelle*, Université Laval, Québec, 21-23 mai 2008.

Lapointe, U. (en cours). *Les ententes entre les entreprises minières et les communautés autochtones et la protection de l'environnement: Le cas du projet minier Éléonore, Wemindji, Québec (titre provisoire)*. Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal.

MMSD, 2002. *Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development. The Report of the MMSD Project*. Du International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development. London (R.U.) : Earthscan.

O'Faircheallaigh, C. 2004. "Chapter 18: Evaluating Agreements between Indigenous Peoples and Resource Developers", In M. Langton, M.Tehan, L.Palmer, and K.Shain, *Honour Among Nations?*, Melbourne: University Press. 303-328.

O'Faircheallaigh, C. and T. Corbett, 2005. "Indigenous participation in environmental management of mining projects: The role of negotiated agreements." *Environmental Politics*, 14(5): 629-647.

O'Faircheallaigh, C. 2006. *Environmental Agreements in Canada: Aboriginal Participation, EIA Follow-Up, and Environmental Management of Major Projects*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 225p.

O'Reilly, K. et Eacott, E. 1998. "Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreement: Summary of the Report of a National Workshop", *Northern Perspectives*, 25(1) L 1-6.

Prno, J. 2007. *Assessing the effectiveness of Impact and Benefit Agreements from the perspective of their Aboriginal signatories*. MA Thesis, Department of Geography, University of Guelph.

Public Policy Forum, 2005. *Sharing in the Benefits of Resource Developments: A Study of First Nations-Industry Impact Benefits Agreements*. Roundtable Discussion Paper, Ottawa: Public Policy Forum. 49p.

Qureshy, Shauna. 2006. *Landlords and Political Traps: How Mineral Exploration companies Seek Access To First Nation Territory*. Carleton University, B.a Thesis. 96p.

Shiavi, P. 2005. "regulating the Social and Environmental Performance of the Australian Minerals Industry: A Sociological Analysis of Emerging Forms of Governance", paper presented at the #, 7-8 December 2005, ANU, Canberra, 15p.

Sosa, I and K. Keenan, 2001. *Impact Benefit Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*. En collaboration avec Environmental Mining Council of British Columbia, Canadian Environmental Law Association et CooperAcción: Acción Solidaria para el Desarrollo. 29p.

Szablowski, David. 2007. *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*. Oxford et Portland: Hart Publishing, 357 p.

Weitzner, V., 2006. *"Dealing Full Force": Lutsel K'e Dene First Nation's Experience Negotiating with Mining Companies*. Ottawa : Institut Nord-Sud. 35p.

Notes

¹ Quoique ces ententes furent généralement négociées avec des communautés autochtones jusqu'à maintenant, plusieurs des principes et des dispositions qui s'y retrouvent pourraient très bien s'appliquer à des communautés non autochtones.

² Deux contextes principaux pour les droits autochtones :

- Territoires « avec traités » : droits plus ou moins forts dépendamment de comment ils sont définis dans les traités signés avec les gouvernements, ex : la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois (CBJNQ), Entente du Nunavut, etc.
- Territoires « sans traités » : droits autochtones plus ou moins forts selon la capacité de ces communautés de faire valoir leurs droits. Droits de plus en plus reconnus (quoique toujours limités) par la Cour suprême du Canada depuis les années 1970, et surtout depuis les années 1990, ex : Guérin (1984), Sparrow (1990), Delgamuukw (1998), Haida (2004), etc.

Plusieurs ententes minières ont été négociées dans ces deux contextes, que ce soient dans des territoires conventionnés (comme ceux de la CBJNQ) ou non (certaines parties des Territoires du Nord-Ouest, Colombie-Britannique, etc.). Autrement dit, plusieurs de ces ententes ont été négociées dans des contextes où les droits autochtones n'étaient pas reconnus formellement. Dans d'autres contextes, ces droits étaient limités. À titre d'exemple, au Québec, rien de la CBJNQ n'oblige les entreprises minières à négocier des ententes minières avec les communautés. Pourtant, Inmet, Falconbridge et maintenant Goldcorp ont toutes entreprises de négocier des ententes avec les communautés concernées (Troilus-1995, Raglan-1995, Eleonore-bientôt).

³ Bruno Bond (2003 :90) affirme que ce partage n'est effectif qu'à partir de la 6^e ou 7^e année de production, mais l'Entente semble indiquée que c'est effectif dès la mise en production. Peut-être Bond réfère-t-il au fait que les 6 ou 7 premières années seront consacrées au paiement de la dette sur l'investissement (« pay-back period ») et que donc, il n'y a pas encore de profits générés.