



AOÛT 2023

LES OBSTACLES À L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES COMPROMETTENT LA RÉCONCILIATION ÉCONOMIQUE AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

Par Krystle Wittevrongel, avec la collaboration de Gabriel Giguère

La réconciliation avec les peuples autochtones est un thème majeur du programme politique du gouvernement fédéral du Canada depuis des années, tout comme le renouvellement des relations entre le gouvernement et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Le concept plus précis de *réconciliation économique* n'a toutefois que récemment fait l'objet d'une plus grande attention dans le discours politique canadien.

Le budget de 2023 du gouvernement fédéral a prévu 5 millions de dollars « pour appuyer l'élaboration conjointe d'un cadre de réconciliation économique avec les partenaires autochtones qui augmentera les possibilités économiques pour les peuples, les communautés et les entreprises autochtones »¹. Ce cadre réfère à divers engagements pris en 2022 d'investir dans des partenariats avec les communautés autochtones pour le développement de projets de ressources naturelles.

Bien que le concept gagne en importance, le gouvernement fédéral n'a pas encore défini ce qu'est la « réconciliation économique ». Selon Dale Swampy de la Coalition nationale des chefs, la réconciliation – économique ou autre – se résume à une stratégie appropriée pour résoudre la pauvreté dans les réserves. Pour de nombreuses Premières Nations, la réconciliation économique signifie réaffirmer leur autonomie et leur capacité à répondre à leurs propres besoins.

Toutefois, cela a été miné par l'obstruction du gouvernement fédéral à la croissance de l'industrie



des ressources naturelles, et en particulier du secteur pétrolier et gazier².

LA RÉCONCILIATION ÉCONOMIQUE PASSE PAR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES

Pour de nombreux Canadiens et Canadiennes, les projets de développement des ressources naturelles et les travaux connexes offrent des avantages économiques et sociaux considérables. Pour les Canadiens autochtones qui vivent dans une réserve, ce sont souvent les rares, voire les seules possibilités économiques disponibles. Selon le recensement le plus récent, en 2021, environ 40 % des Autochtones du Canada vivaient dans des réserves³.

Cette Note économique a été préparée par **Krystle Wittevrongel**, analyste senior en politiques publiques et leader du Projet Alberta à l'IEDM, en collaboration avec **Gabriel Giguère**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La Collection Énergie de l'IEDM vise à examiner l'impact économique du développement des diverses sources d'énergie et à réfuter les mythes et les propositions irréalistes qui concernent ce champ d'activité important.



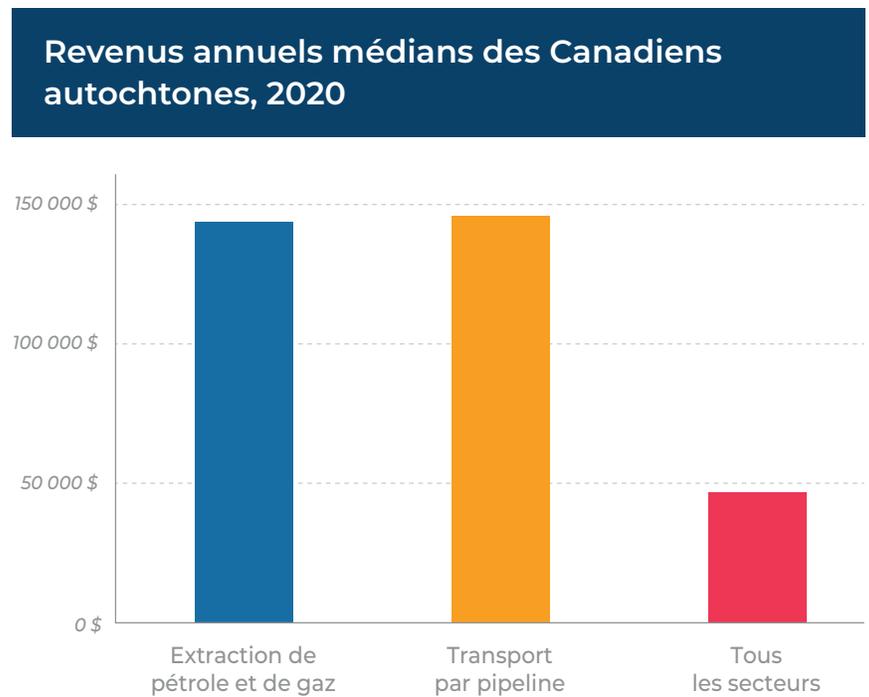
Le recensement indique également que pour les Autochtones au Canada, l'extraction pétrolière et gazière et le transport par pipeline étaient les secteurs les mieux rémunérés avec un revenu d'emploi médian de 144 000 \$ et de 146 000 \$, respectivement, soit un revenu plus de trois fois plus élevé que le revenu médian de 46 800 \$ dans tous les secteurs⁴ (voir la Figure 1). De plus, la croissance du revenu dans ces secteurs pour les travailleurs autochtones a dépassé la croissance globale dans toutes les industries. Dans le secteur pétrolier et gazier en particulier, entre 2019 et 2021, les revenus moyens ont augmenté de 16,6 %, contre 8,5 % dans l'ensemble des industries⁵.

Les opposants aux projets de développement des ressources naturelles affirment souvent que les peuples autochtones y sont majoritairement opposés. Ils s'opposent toutefois aux projets dans lesquels ils ne sont pas inclus ou pour lesquels ils supportent le risque sans tirer de récompense, et non au principe de développement des ressources lui-même. En fait, les sondages d'opinion indiquent que la plupart des Autochtones au Canada favorisent le développement des ressources naturelles. Un sondage Environics Research réalisé en 2021 auprès d'Autochtones auto-identifiés vivant dans des régions rurales ou dans des réserves a révélé que près des deux tiers (65 %) appuyaient le développement des ressources naturelles, tandis que moins du quart (23 %) s'y opposaient⁶. D'ailleurs, au cours des dernières années, de nombreuses Premières Nations ont non seulement appuyé vigoureusement le développement des ressources, mais ont aussi cherché à devenir des investisseurs à grande échelle dans des projets⁷.

La réconciliation économique a été miné par l'obstruction du gouvernement fédéral à la croissance de l'industrie des ressources naturelles.

L'obstruction des grands projets énergétiques que les Premières Nations appuient ou dans lesquelles elles ont investi a activement empêché la réalisation non seulement des avantages et des possibilités économiques associés, mais aussi le développement des communautés lié aux avan-

Figure 1



Source : Statistique Canada, Ensembles de données personnalisés du Recensement 2021, Catalogue no P0001178.

tages supplémentaires du projet. Par conséquent, la position du gouvernement fédéral à l'égard de ces projets va à l'encontre de ses engagements de faire progresser la réconciliation économique avec les peuples autochtones.

DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES ENTRAVÉS : ÉTUDES D'IMPACT

Le projet de pipeline Northern Gateway, le projet de mine de sables bitumineux Frontier et le projet Énergie Est sont trois excellents exemples d'exploitation des ressources naturelles bénéficiant d'un soutien plus ou moins important de la part des Autochtones et qui auraient eu des retombées économiques considérables pour les peuples autochtones et pour les Canadiens en général, pour des décennies à venir.

Northern Gateway

Le projet de pipeline Northern Gateway a été proposé pour transporter du pétrole brut synthétique et du bitume dilué des sables bitumineux de l'Alberta à un terminal maritime en Colombie-Britannique, donnant ainsi accès à de nouveaux marchés asiatiques pour la production canadienne de sables bitumineux. On a estimé qu'à plein rendement, 525 000 barils par jour auraient pu être transportés à partir de la fin de 2018 jusqu'en 2048⁸. Cette quantité aurait pu répondre aux besoins quotidiens en électricité de 29,3 millions

Tableau 1

Impacts estimés du projet de pipeline Northern Gateway		
Impacts (directs, indirects et induits)	Total des impacts jusqu'en 2048 (millions de dollars de 2012 ou années-personnes)	Impacts totaux, moyennes annuelles (millions de dollars de 2012 ou années-personnes)
Investissement/revenus	301 376 \$	8864 \$
Revenu du travail	69 948 \$	2057 \$
PIB	311 514 \$	9162 \$
Recettes publiques fédérales	44 314 \$	1303 \$
Recettes publiques totales	98 319 \$	2892 \$
Emploi	907 067 années-personnes	26 678 années-personnes

Note : Les recettes totales des administrations publiques comprennent les gouvernements fédéral et provinciaux. Moyennes annuelles sur 34 ans, en commençant par la construction en 2015 jusqu'en 2048.

Source : P. Eglinton et al., *Public Interest Benefit Evaluation of the Enbridge Northern Gateway Pipeline Project: Update and Reply Evidence*, Wright Mansell Research Ltd., juillet 2012, p. 11 et 55.

de logements, soit près du double de ce que le Canada comptait en 2021⁹. Si la totalité du pétrole brut avait été expédiée à l'étranger, les exportations de pétrole brut du Canada auraient augmenté de 14 % en 2019¹⁰.

Les analyses coûts-avantages du projet ont été positives, avec des avantages économiques nets estimés élevés dans tous les scénarios, même lorsque des cas de sensibilité défavorables au projet ont été pris en compte, qui comprenaient des taux d'actualisation sociaux plus élevés, des prix du pétrole plus bas et des impacts environnementaux négatifs plus importants. Une estimation prudente a conclu à une augmentation du PIB de 312 milliards de dollars, à 907 000 années-personnes d'emploi et à une augmentation des recettes publiques de 98 milliards de dollars¹¹ (voir le Tableau 1).

Pour situer le contexte, un gain de 312 milliards de dollars au PIB représente environ 9,2 milliards de dollars par année en moyenne, ce qui est juste en dessous du total combiné que l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba recevront en 2023-2024 par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé du gouvernement fédéral¹². Une augmentation totale de 98 milliards de dollars des recettes publiques au cours de la période d'exploitation représente 2,9 milliards de dollars par année, ce qui correspond à peu près au montant total que le gouvernement fédéral a dépensé pour des projets d'infrastructure visant à élargir l'accès à l'eau potable saine dans les réserves¹³. En ce qui concerne l'emploi, le projet aurait soutenu annuellement 26 678 emplois à temps plein, ce qui représente un peu moins que l'effectif total d'Air Canada, l'un des plus grands employeurs au Canada¹⁴.

Le projet a été soutenu par 26 partenaires autochtones en équité (près de 60 % des communautés autochtones identifiées le long de l'emprise du pipeline) qui avaient accepté une part de 10 % du capital devant générer un revenu net d'environ 280 millions de dollars au cours des 30 premières années¹⁵. Des promesses ont également été faites concernant l'affectation de 2 milliards de dollars à la création d'entreprises et d'emplois pour les communautés autochtones¹⁶.

Un sondage réalisé en 2021 auprès d'Autochtones vivant dans des régions rurales ou dans des réserves a révélé que 65 % appuyaient le développement des ressources naturelles.

Malgré ces prévisions favorables et le soutien autochtone, le projet a été rejeté par le gouvernement fédéral en 2016¹⁷. Les dirigeants d'un certain nombre de Premières Nations concernées ont été déçus de la décision qui, selon eux, a été prise sans qu'ils aient été consultés et était de nature purement politique¹⁸.

Frontier

Le projet de mine de sables bitumineux Frontier devait comprendre la construction, l'exploitation et la remise en état d'une mine de sables bitumineux à ciel ouvert dans le nord-est de l'Alberta qui, à plein rendement, aurait produit 260 000 barils de bitume par jour pendant 41 ans, à compter de

2026¹⁹. Le projet devait être l'un des plus importants de l'histoire de l'exploitation pétrolière au Canada et devait procurer des avantages considérables, notamment 19,1 milliards de dollars de PIB rien que pendant la construction, et 2,2 milliards de dollars par an pendant l'exploitation²⁰. Le projet aurait employé un nombre important de Canadiens, notamment de la main-d'œuvre autochtone locale qui pourrait ne pas avoir d'autres emplois en l'absence de la mine²¹.

L'équipe du projet s'est longuement entretenue avec les peuples autochtones et a conclu des ententes avec les 14 communautés autochtones de la région couverte par le projet après plus d'une décennie de négociations avec elles²². Dans l'ensemble, les communautés autochtones de la région couverte par le projet ont appuyé celui-ci, bien que les avantages économiques précis pour ces communautés n'aient pas été divulgués²³.

Le gouvernement fédéral doit accorder plus d'importance aux résultats des projets d'exploitation des ressources naturelles en matière de développement économique et communautaire.

Malgré tout, la semaine où le conseil des ministres devait décider d'approuver, de retarder ou de rejeter le projet, Teck Resources a retiré sa demande réglementaire du processus fédéral d'évaluation environnementale et a abandonné le projet en raison de la politique climatique en cours et de l'absence d'un cadre qui concilie le développement des ressources et les changements climatiques, malgré un « soutien sans précédent de la part des communautés autochtones »²⁴. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral n'ait techniquement pas annulé ce projet, ses politiques ambiguës ont constitué un obstacle formidable au développement et ont joué un rôle de premier plan pour rendre le projet non rentable.

Énergie Est

Le projet Énergie Est devait construire plus de 1500 km de nouveau gazoduc et convertir et utiliser environ 3000 km de gazoduc existant²⁵. Une fois achevé, il aurait transporté 1,1 million de barils de pétrole brut par jour de l'Alberta et de la Saskatchewan aux raffineries côtières et aux terminaux maritimes de l'Est du Canada pendant ses 40 années d'exploitation estimées. Il aurait remplacé le pétrole étranger et créé un autre canal permettant aux producteurs d'expédier leur pétrole à l'étranger et de diversifier les marchés²⁶.

Le promoteur du projet, TransCanada, avait consulté 166 communautés des Premières Nations et des Métis le long du pipeline et avait mis au point un certain nombre d'opportunités économiques, éducatives, de formations et de partenariats liées au projet, ainsi que de nombreuses initiatives d'investissement communautaire²⁷. La modélisation de l'analyse coûts-avantages a montré des avantages économiques importants, ainsi que l'ajout de 321 000 emplois équivalents temps plein d'un an dans les phases de construction et d'exploitation du projet²⁸. Toutefois, en 2017, la société a abandonné le projet après que de nouveaux critères d'émissions aient été mis en place par l'Office national de l'énergie, en plus de retards réglementaires déjà coûteux²⁹. Encore une fois, si le gouvernement n'a pas activement annulé ce projet, il l'a clairement entravé au point qu'il n'a plus été jugé rentable.

CONCLUSION

La réconciliation économique avec les peuples autochtones n'ira pas loin si le gouvernement entrave activement les projets de développement des ressources naturelles qui contribueraient grandement à leur progrès économique. En fait, selon Karen Ogen-Toews, ancienne cheffe de la Première Nation Wet'suwet'en et directrice générale de la First Nations LNG Alliance, le secteur pétrolier et gazier est essentiel à la réconciliation économique et, grâce à des consultations, des investissements communautaires et de réelles occasions de partenariat, il peut « garantir que notre peuple est pris en charge et que tous les torts sont réparés »³⁰. Selon Dale Swampy, « la réconciliation économique a été compromise par les mesures prises par le gouvernement fédéral pour mettre fin aux activités d'industries telles que l'industrie pétrolière et gazière. Nous pensons qu'il s'agit d'un recul pour nous ».

La Première Nation de Fort McKay, en Alberta, fournit un exemple de la façon dont l'établissement de partenariats avec l'industrie et le développement des ressources naturelles peut faire progresser la réconciliation économique. Elle a un taux de chômage plus faible que celui des autres Premières Nations au Canada, et a aussi le revenu médian des ménages le plus élevé de toutes les Premières Nations en Amérique du Nord³¹. Mais cela ne s'est pas produit du jour au lendemain; il a fallu des décennies de partenariats – officiels et non officiels – avec les entreprises de la région. Le gouvernement fédéral, afin de respecter son engagement déclaré en faveur de la réconciliation, doit accorder plus d'importance aux résultats des projets d'exploitation des ressources naturelles en matière de développement économique et communautaire, dans l'intérêt des peuples autochtones de partout au pays.

RÉFÉRENCES

1. Gouvernement du Canada, *Budget 2023 : Un plan canadien*, 2023, p. 144-145.
2. Communication personnelle entre l'auteur et Dale Swampy de la Coalition nationale des chefs, le 19 mai 2023. L'auteure remercie M. Swampy pour son temps.
3. *Idem*; Dale Swampy, « Indigenous Canadians want natural resources development – why aren't we being heard? », *Financial Post*, 1^{er} novembre 2019; Statistique Canada, Tableau : 98-10-0267-01 : Membre d'une Première Nation ou bande indienne par résidence dans une réserve ou hors réserve : Canada, provinces et territoires, 2023.
4. Ensembles de données personnalisés du Recensement de 2021 de Statistique Canada (no de catalogue P0001178), année civile 2020. Code SCIAN 211 = extraction de pétrole et de gaz; 486 = transport par pipeline. Le terme « autochtone » comprend tous les membres des Premières Nations, Métis et Inuits qui se sont auto-identifiés. L'auteure remercie Heather Exner-Pirot d'avoir partagé ces ensembles de données personnalisés.
5. Ensembles de données personnalisés de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada pour les années 2019-2021 (no de catalogue 71C0003). L'auteure remercie Heather Exner-Pirot d'avoir partagé cet ensemble de données personnalisé.
6. Heather Exner-Pirot et John Desjarlais, « Majority of Indigenous peoples support natural resource development », *Commentary*, MacDonald-Laurier Institute, septembre 2022, p. 1-4.
7. *Ibid.*, p. 3 à 7; J. P. Gladu et Ken Coates, « Buying Back Canada: Indigenous investors are no longer small-time players », *Toronto Star*, 15 avril 2023.
8. P. Eglinton *et al.*, *Public Interest Benefit Evaluation of the Enbridge Northern Gateway Pipeline Project: Update and Reply Evidence*, Wright Mansell Research Ltd., juillet 2012, p. 6 et 11.
9. Calculs de l'auteure. Un ménage canadien moyen consomme 11 135 kWh d'électricité par année et, en supposant que le pétrole est utilisé pour produire de l'électricité, un baril de pétrole équivalent contient 1700 kWh. Selon le recensement de 2021, il y avait 16 284 235 logements privés au Canada. Energyrates.ca, Residential Electricity and Natural Gas Plans, consulté le 5 juillet 2023; US Department of Energy, « Chapter 3: Biomass to biofuels: glossary of terms and conversion factors », *Bioenergy (Second Edition): Biomass to Biofuels and Waste to Energy*, Academic Press, 2020, p. 52; Statistique Canada, Guide de référence sur les types de logements, Recensement de la population, 2021, 27 avril 2022.
10. Régie de l'énergie du Canada, « Aperçu du marché : Le pétrole brut canadien est exporté surtout dans deux régions des États-Unis », 30 juin 2022.
11. P. Eglinton *et al.*, *op. cit.*, note 8, p. 11 et 95.
12. Gouvernement du Canada, Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires, Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires – 2014-15 à 2023-24, Canada, Principaux transferts fédéraux, décembre 2022, consulté le 6 juillet 2023.
13. Gouvernement du Canada, Investir dans l'infrastructure communautaire autochtone, Eau et eaux usées, 24 mars 2023.
14. Mediacorp Canada Inc., Air Canada, 27 février 2023.
15. Kennedy A. Bear Robe et Robin A. Dean, « Case Commentary: Gitxaala Nation v. Canada, 2016 FC 187 », Miller Thompson Lawyers, 14 juillet 2016; CBC News, « Majority of aboriginal communities sign on to Northern Gateway », 5 juin 2012.
16. Claudia Cattaneo, « "We are very disappointed" : Loss of Northern Gateway devastating for many First Nations, chiefs say », *Financial Post*, 10 avril 2017.
17. Le projet a été rejeté après qu'une décision judiciaire a établi qu'un certain nombre de Premières Nations n'avaient pas été consultées de manière adéquate. Décision de la Cour d'appel fédérale, *Nation Gitxaala c. Canada*, 23 juin 2016; Andrew Reeves et Nathan Baker, « Projet de pipeline Northern Gateway », *L'Encyclopédie canadienne*, 30 janvier 2020.
18. Claudia Cattaneo, *op. cit.*, note 16.
19. Teck Resources Ltd., « The Frontier Project: Building a leader in responsible energy production », évalué le 21 juin 2023, p. 2; Chris Joseph, Thomas I. Gunton et James Hoffele, « Assessing the public interest in environmental assessment: lessons from cost-benefit analysis of an energy megaproject », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 38, no 5, 2020, p. 397 et 409.
20. En plus des recettes gouvernementales de 72,2 milliards de dollars. En dollars canadien pour 2017. Chris Joseph, Thomas I. Gunton et James Hoffele, *idem*.
21. Estimation de 278 000 années-personnes d'emploi total, y compris 7000 emplois dans la construction et 2500 emplois d'exploitation. *Ibid.*, p. 397 et 399; Teck Resources Ltd., *op. cit.*, note 19, p. 5.
22. Teck Resources Ltd., *Ibid.*, p. 8; David Thurnton, « Fort McMurray region's Indigenous groups support oilsands mine, company tells review panel », CBC News, 25 septembre 2018; Rod Nickel, « Teck oil sands project splits Canada's Indigenous peoples, poses challenge for Trudeau », Reuters, 21 janvier 2020.
23. Jeff Labine, « Indigenous communities in northeastern Alberta show support for Teck Frontier oilsands mine », *Edmonton Journal*, 6 janvier 2020; Rod Nickel, *idem*.
24. Teck Resources Ltd., « Teck Withdraws Regulatory Application for Frontier Project », Communiqué de presse, 23 février 2020.
25. Office national de l'énergie, TransCanada Pipelines Limited and Energy East Pipeline Ltd., Energy East Project and Asset Transfer Applications, mai 2016, p. 5.
26. Gouvernement du Canada, Projet Énergie Est, 10 octobre 2017; Régie de l'énergie du Canada, Projets Énergie Est et du réseau principal Est, 29 septembre 2020; CBC News, « Energy East pipeline may create 10,000 jobs, study says », 10 septembre 2013.
27. Elizabeth Harrison, « An Analysis of the Adequacy of Crown Consultation with Indigenous Peoples on the Energy East Pipeline and an Overview of the Relevant Law of the Duty to Consult », *Nature Canada*, août 2017, p. 12; Régie de l'énergie du Canada, A76905 Energy East Pipeline Ltd. - Consolidated Project and Asset Transfer Applications-Volume 1-Application and Project Overview; Energy East Pipeline Ltd., Consolidated Application, Volume 10 Aboriginal Engagement, mai 2016, p. 1-14.
28. Avec un pic de près de 48 700 emplois pendant la phase de construction et une stabilisation à environ 7900 emplois pendant la phase d'exploitation. On estime qu'il ajoutera 33,9 milliards de dollars au PIB canadien et 7,6 milliards de dollars en recettes fiscales totales au Canada au cours des 28 premières années de construction et d'exploitation. Zoey Walden et Julie Dalzell, *An Economic Analysis of TransCanada's Energy East Pipeline Project*, Canada Energy Research Institute, étude no 140, mai 2014, p. 16-23.
29. Ethan Lou, « Canada to consider indirect emissions for TransCanada Energy East pipe », Reuters, 23 août 2017; Deborah C. Sawyer et Nathan Baker, « TC Énergie (auparavant TransCanada) », *L'Encyclopédie canadienne*, 10 juin 2021.
30. Déclaration faite le 12 juin 2023 au National Coalition of Chiefs Natural Resources Summit à Calgary.
31. Statistique Canada, Profil de la population autochtone, Recensement de 2016, 19 juin 2019; Statistique Canada, Série thématique sur les peuples autochtones, Un aperçu : Membres inscrits des Premières Nations au Canada, Graphique 4, Taux d'emploi chez les 25 à 64 ans, Canada, 2006 et 2016, 10 avril 2021; Communication personnelle avec Dale Swampy, le 19 mai 2023, ainsi qu'une déclaration faite publiquement le 12 juin 2023 au National Coalition of Chiefs Natural Resources Summit à Calgary; voir aussi Tom Flanagan, *The Community Capitalism of the Fort McKay First Nation: A Case Study*, Institut Fraser, 2018.

L'IEDM est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, il stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni 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. IEDM © 2023

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8 T 514.273.0969
150, 9^e Avenue SW, bureau 2010, Calgary (Alberta) T2P 3H9 T 403.478.3488