

# Renforcer le pouvoir des Nations autochtones dans la transition énergétique

Pourquoi le renforcement des capacités locales est la première étape vers l'avenir du Canada dans les minéraux critiques

*Par Dakota Norris et Jordan Peterson avec le soutien d'Izaak Wapachee*

*Préparé par : Affinity North*

## Sommaire exécutif

Les Nations autochtones doivent être des partenaires à part entière dans le développement des minéraux critiques du Canada, dans un esprit de réconciliation et de justice. De nombreuses ressources essentielles à la transition mondiale vers une énergie propre, notamment le nickel, le lithium, le cuivre, le graphite, les éléments de terres rares et le cobalt, se trouvent sur des terres autochtones. Pour ces Nations, ces minéraux représentent non seulement une valeur économique, mais aussi un lien profond avec leur territoire, leur culture et leur identité.

Ce rapport, fondé sur des entretiens avec des experts autochtones et non autochtones dans le secteur minier des minéraux critiques, ainsi que sur une étude de cas portant sur la Nation crie de la Baie-James Eeyou Istchee, conclut que le secteur des minéraux critiques du Canada peut faire avancer la réconciliation et le bien-être autochtone lorsque quatre conditions fondamentales et interdépendantes sont réunies. Une collaboration efficace entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones est essentielle pour assurer une participation équitable et concrétiser les opportunités liées au développement.

Ce rapport identifie quatre piliers sur lesquels repose la participation équitable des peuples autochtones dans le secteur des minéraux critiques du Canada :

- 1. Le capital** fournit les ressources financières nécessaires aux Nations pour investir dans des projets, créer des entreprises et s'engager dans une participation économique à long terme.
- 2. La capacité** se développe grâce à cet investissement, en bâtissant les compétences, les connaissances et les institutions nécessaires pour participer pleinement au développement des ressources et en orienter les conditions.
- 3. La gouvernance** est renforcée par cette capacité, permettant aux Nations de concevoir et de faire respecter leurs propres processus décisionnels, de gérer les retombées et de sauvegarder les priorités de la Nation.

**4. Le consentement** prend tout son sens lorsqu'il s'appuie sur une gouvernance solide, garantissant que les décisions d'approuver ou de rejeter des projets sont éclairées, légitimes et ancrées dans les droits autochtones et l'autodétermination.

L'accès limité au capital empêche les Nations autochtones de participer aux projets d'exploitation de minéraux critiques selon leurs propres conditions. Le renforcement des capacités devrait aller au-delà de la formation pour des emplois de premier échelon, afin de favoriser les institutions dirigées par des Autochtones, les réseaux de mentorat et les parcours de leadership, dotant les Nations des compétences nécessaires pour superviser les projets, de l'exploration jusqu'à la remise en état. Des structures de gouvernance solides constituent le fondement des décisions relatives au développement des minéraux critiques. Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) doit être un processus continu fondé sur la confiance, et non une simple case à cocher sur le calendrier d'une entreprise ou du gouvernement. Les projets ne devraient pas aller de l'avant si les détenteurs de droits autochtones estiment que leurs impacts sur les terres et les peuples autochtones sont inacceptables, ou si une région a déjà subi trop de torts cumulatifs.

Il est important de distinguer l'obligation constitutionnelle de la Couronne canadienne de consulter et d'accommoder — ancrée à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 — du consentement libre, préalable et éclairé, tel qu'énoncé dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il s'agit d'ordres juridiques distincts aux implications différentes. La consultation n'exige pas le consentement ; le CLPE, oui.

L'expérience de la Nation crie d'Eeyou Istchee avec les projets miniers, documentée dans l'étude de cas, met en lumière à la fois les progrès en matière de participation équitable et les défis persistants. L'exemple des Cris d'Eeyou Istchee montre que des cadres de gouvernance solides, notamment la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975) et la Politique minière de la Nation crie, permettent aux Nations autochtones de passer d'une participation réactive dans l'industrie minière à un leadership proactif qui façonne les conditions du développement.

Pour accélérer le développement des minéraux critiques tout en évitant les conflits avec les Nations, les retards de projets et les préjudices supplémentaires causés aux peuples autochtones, le Canada et l'industrie minière doivent investir dans l'accès au capital, le renforcement des capacités, une gouvernance robuste et la mise en œuvre concrète du CLPE pour toutes les Nations, quelle que soit leur richesse en ressources. Les peuples autochtones doivent être libres de dire Oui ou Non aux projets miniers sur leurs territoires depuis une position de savoir et de bien-être, avec une juridiction clairement définie et une vision d'avenir autodéterminée. Sans cela, la participation équitable au développement des minéraux critiques du Canada demeurera insaisissable, les échéanciers des projets en souffriront et la réconciliation ne progressera pas.

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un projet financé par le Centre des Compétences futures (CCF), avec le soutien financier du Programme de compétences futures du gouvernement du Canada.

Le CCF est un centre de recherche et de collaboration tourné vers l'avenir, qui se consacre à la préparation des Canadiens à la réussite professionnelle. Nous pensons que les Canadiens devraient avoir confiance dans les compétences qu'ils possèdent pour réussir dans une main-d'œuvre en mutation. En tant que communauté pancanadienne, nous collaborons pour définir, tester, mesurer et partager de manière rigoureuse des approches innovantes afin d'évaluer et de développer les compétences dont les Canadiens ont besoin pour prospérer dans les jours et années à venir. Le Centre des Compétences futures a été fondé par un consortium dont les membres sont l'Université métropolitaine de Toronto, Blueprint et Signal49 Recherche.

Les opinions et interprétations de cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Gouvernement du Canada.



Canada 

# CONTENTS

---

1. Introduction.....	4
2. Méthodologie .....	5
3. Les quatre piliers d'une participation équitable dans le secteur des minéraux critiques.....	7
3.1 Le capital.....	7
3.2 La capacité.....	10
3.3 La gouvernance .....	13
3.4 Le consentement .....	17
4. Étude de cas : Les expériences de la Nation crie d'Eeyou Istchee dans le secteur des minéraux critiques .....	21
5. Options de politique publique .....	24
6. Conclusion : Les minéraux critiques et la réconciliation.....	27
Annexe .....	28
Remerciements.....	29
Références.....	30

# 1. Introduction

---

Les minéraux critiques tels que le nickel, le lithium, le cuivre, le graphite, les éléments de terres rares et le cobalt sont essentiels à la transition énergétique propre du Canada, à la création d'emplois et à la croissance économique (G. du Canada 2023). Ils sont nécessaires aux technologies d'énergie renouvelable, aux véhicules électriques, au stockage d'énergie par batterie et à l'atteinte de la carboneutralité. La demande devrait augmenter considérablement, avec la demande de lithium seule étant projetée à une multiplication par 40 d'ici 2040 (Owen et al., 2023).

Au Canada, la plupart des réserves de ces minéraux se trouvent sur les territoires juridiques et traditionnels des peuples autochtones.

En 2024, des estimations suggéraient que six minéraux critiques prioritaires pourraient contribuer jusqu'à 500 milliards de dollars au PIB du Canada sur leur durée de vie, les institutions financières reconnaissant les partenariats avec les Nations autochtones comme essentiels pour accéder à cette valeur (TD Economics, 2024).

Historiquement, les industries extractives comme les mines au Canada ont été marquées par des pratiques inadéquates de consultation et de consentement, entraînant des conflits, des batailles juridiques et de l'incertitude pour les promoteurs de projets. Aujourd'hui, les peuples autochtones constituent une partie vitale de la main-d'œuvre, représentant le groupe démographique le plus jeune et celui qui connaît la croissance la plus rapide au Canada (S.A. Canada 2023), et sont surreprésentés dans l'industrie minière (Conseil des ressources humaines de l'industrie minière 2016b).

La question se pose : comment peut-on accélérer le développement des minéraux critiques tout en respectant les droits, les valeurs, les intérêts et les terres autochtones ?

Ces dernières années, le Canada a annoncé plusieurs politiques, notamment le Programme de garantie de prêts pour les Autochtones, qui mobilise jusqu'à 10 milliards de dollars pour permettre aux peuples autochtones d'accéder au capital pour des projets d'énergie et de ressources naturelles (CDEC 2025). Plusieurs provinces ont établi des programmes similaires. Les projets de minéraux critiques figurent également sur la liste fédérale des grands projets d'intérêt national qui bénéficieront d'une approbation réglementaire accélérée.

Pour de nombreux peuples autochtones au Canada, les minéraux ne sont pas de simples ressources ayant une valeur marchande ; ils font partie d'un paysage spirituel profondément lié à l'identité culturelle, aux récits et aux responsabilités. Les extraire sans respect pour ces liens perturbe le territoire et la culture des peuples autochtones.

L'accès au capital a longtemps constitué un obstacle au développement économique autochtone. Cependant, assurer une participation équitable au développement des minéraux critiques exige bien davantage. La participation équitable, telle qu'elle est entendue dans ce rapport, signifie que les Nations peuvent participer pleinement et de manière significative aux projets de développement de minéraux critiques sur leurs terres et dans leurs juridictions, en bénéficier et y consentir, en utilisant des processus dirigés par les Autochtones, notamment leurs propres lois, systèmes de gouvernance et priorités. La participation équitable exige toujours le consentement, mais elle prendra des formes différentes selon les Nations en raison de processus propres à chaque Nation, comme la mise en œuvre du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE), et des ententes de partage des avantages variées.

Cette étude, fondée sur des entretiens d'experts et une étude de cas avec une Nation ayant de l'expérience dans des projets miniers, recense les facteurs favorisant et les obstacles à la participation équitable des Nations autochtones dans le développement des minéraux critiques au Canada.

## 2. Méthodologie

---

Ce rapport a utilisé une méthodologie qualitative combinant une revue de littérature, neuf entretiens d'experts et une étude de cas ancrée dans le territoire pour explorer la participation équitable des Autochtones dans le développement des minéraux critiques.

### **Revue de littérature**

Une revue de littérature a été réalisée afin d'identifier les recherches existantes sur la participation autochtone dans les projets miniers et de minéraux critiques. Cette revue a englobé des publications académiques, des rapports gouvernementaux et industriels ainsi que des recherches dirigées par des Autochtones. Les domaines ciblés comprenaient les obstacles à la participation autochtone dans les mines, les opportunités de participation, le développement de la main-d'œuvre minière autochtone et l'évolution des concepts d'acceptabilité sociale et de consentement dans le contexte minier sur les territoires autochtones.

### **Entretiens avec des experts**

Pour enrichir la littérature existante et intégrer des éclairages pratiques actuels, neuf entretiens semi-structurés ont été menés en 2025. Les participants ont été sélectionnés en fonction de leur implication directe dans des projets miniers et de minéraux critiques avec des Nations autochtones. Ils comprenaient des personnes travaillant au sein des gouvernements fédéral, territorial et autochtones, ainsi que des sociétés de développement autochtones et des organisations communautaires, dans des rôles de consultation, juridiques et consultatifs.

# Tableau 1

## PARTICIPANTS AUX ENTRETIENS D'EXPERTS

Expert n°	Description
1	Consultant en relations industrielles et autochtones
2	Leader d'affaires autochtone et administrateur de société
3	Directeur d'une société de développement d'une Première Nation
4	Administrateur gouvernemental d'une Première Nation, formation en mines
5	Consultant en développement durable et remise en état des mines
6	Praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital
7	Praticien du droit autochtone des ressources
8	Consultant en mines et gouvernance autochtone

Les questions d'entretien portaient sur des expériences concrètes, des défis et des recommandations pratiques pour améliorer la participation équitable des Autochtones dans l'exploitation des minéraux critiques. Les thèmes des questions portaient sur les obstacles à la participation équitable, les facteurs la favorisant, les perceptions du consentement et les recommandations pour l'améliorer.

### Étude de cas

Pour compléter les entretiens d'experts et offrir une perspective plus approfondie et ancrée dans le territoire directement auprès d'une Nation autochtone, une étude de cas a été menée avec la Nation crie d'Eeyou Istchee. Cette étude de cas s'appuie sur quatre entretiens avec des membres de la communauté et met en lumière les expériences vécues, les préoccupations et les facteurs favorisants qui se manifestent lorsqu'une Nation s'engage dans le développement minier sur ses terres. Les participants à l'étude de cas sont désignés comme « un membre de la communauté de la Nation crie » ou « un leader de la gouvernance crie » et ne figurent pas dans le Tableau 1.

### Analyse des données

Les données des entretiens ont été transcrites et analysées par codage thématique. Les résultats ont été organisés selon quatre thèmes centraux : facteurs favorisant une participation équitable ; obstacles à une participation équitable ; perceptions du consentement ; et recommandations pour améliorer la participation équitable.

## 3. Les quatre piliers d'une participation équitable dans le secteur des minéraux critiques

Bien que ce rapport examine le capital, la capacité, la gouvernance et le consentement comme des piliers distincts, en pratique ils sont profondément interconnectés. L'accès au capital dépend de structures de gouvernance capables de gérer les investissements ; le renforcement des capacités nécessite à la fois du capital et des institutions solides ; la gouvernance est renforcée par une citoyenneté compétente et bien informée ; et le consentement n'est significatif que lorsque les Nations disposent du capital, de la capacité et de la gouvernance nécessaires pour évaluer les propositions selon leurs propres conditions. Les visions du monde autochtones, qui mettent l'accent sur la pensée relationnelle et l'interdépendance des systèmes sociaux, économiques et écologiques, nous rappellent que ces piliers ne peuvent pas être traités isolément. Renforcer l'un tout en négligeant les autres ne produira pas de résultats équitables.

Cette section examine comment l'amélioration de l'accès au capital, le renforcement des capacités, le raffermissement des systèmes de gouvernance et la mise en œuvre du principe de consentement libre, préalable et éclairé peuvent se conjuguer pour permettre une participation équitable. Elle identifie également les obstacles qui ralentissent les progrès sur cette voie.

### 3.1 Le capital

Le capital désigne la capacité des Nations autochtones à accéder aux ressources financières nécessaires et à les contrôler pour participer au développement des minéraux critiques selon leurs propres conditions. Sans accès au capital, la participation des Nations autochtones aux décisions de projet et aux bénéfices économiques des projets menés sur leurs terres demeure limitée. Comme l'a déclaré une consultante en développement durable et remise en état des mines (Tableau 1) : « Je crois sincèrement que l'exploitation minière et le développement minier peuvent être une force considérable pour le développement social et économique dans le Nord et pour les communautés autochtones. Il faut que ce soit la bonne entreprise, et il faut aussi que ce soit la bonne direction au sein de la Nation, qui représente leurs intérêts de la meilleure façon et s'assure que leurs droits sont respectés, qu'ils établissent des accords garantissant que les avantages appropriés sont fournis. Et ensuite, ils doivent gérer cette richesse qu'ils acquièrent d'une manière qui a un impact sur la communauté. »

### Facteurs favorisant l'accès accru et le contrôle

#### PROPRIÉTÉ DES PROJETS

La participation au capital dans des projets de minéraux critiques peut offrir aux Nations autochtones des flux de revenus récurrents à long terme pouvant être réinvestis dans le logement, l'éducation, la santé et les infrastructures. Contrairement aux avantages ponctuels ou aux contrats à court terme, la participation au capital positionne les Nations comme copropriétaires plutôt que comme bénéficiaires passives, renforçant leur souveraineté et leur indépendance économique. La

participation au capital offre également une influence stratégique en matière de gouvernance : disposant d'un siège à la table, les partenaires autochtones acquièrent une plus grande capacité à orienter les décisions du projet, à assurer une gestion environnementale responsable et à aligner les développements sur les valeurs de la Nation.

Selon les estimations de la Coalition de grands projets des Premières Nations de 2023, les besoins en capital des Nations autochtones au Canada pourraient s'élever entre 10 et 50 milliards de dollars, en supposant que les Nations cherchent à obtenir des participations de 10 à 50 pour cent dans 470 et plus grands projets de ressources proposés ou en cours au Canada à l'époque. Des exemples de programmes fédéraux de financement disponibles et de programmes provinciaux de garanties d'emprunt sont présentés à l'Annexe 1.

Malgré le soutien politique à la propriété autochtone, la participation au capital n'est pas toujours une option idéale pour les Nations autochtones. Un praticien du droit autochtone des ressources (Tableau 1) a expliqué comment la nature cyclique des mines rend cette participation risquée : « Il y a très peu de gens dans ce monde qui veulent mettre du capital pour investir dans des mines. Les mines sont cycliques, alors que les services publics à tarification réglementée, un oléoduc ou une ligne de transport d'hydroélectricité, ces choses [...] vous savez ce que vous obtenez en retour. » Les Nations ont encore besoin de capitaux importants pour gérer les fluctuations du marché, y compris le risque de fermetures de mines lorsque les bas prix rendent l'exploitation non rentable.

Un administrateur gouvernemental d'une Première Nation ayant une formation en mines (Tableau 1) a décrit les risques environnementaux et juridiques liés à la propriété : « Je pense qu'il est très facile pour nous de dire que si nous avons été décideurs, le projet aurait été différent. Nous voulons le croire, mais les projets détenus par des Autochtones peuvent aussi avoir des effets néfastes importants sur l'environnement ou sur les modes de vie, car c'est la réalité des affaires risquées. »

## **INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES D'APPUI**

Une alternative à la participation directe au capital dans les mines est l'investissement dans les infrastructures d'appui. Un praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital (Tableau 1) a noté : « Je pense que là où nous devons commencer à réfléchir de manière un peu plus large maintenant, c'est autour de l'infrastructure, surtout à double usage. Quand on commence à regarder les connexions au réseau, l'énergie, les routes, ces services partagés, ça va être vraiment précieux pour ces projets, ce qui crée une source de revenus à long terme qui dépassera souvent la durée de vie de la mine. »

Les investissements dans les infrastructures, que ce soit dans l'énergie, le transport ou les systèmes habilitants, offrent souvent des rendements plus prévisibles, comportent moins de risques et peuvent procurer des avantages durables aux Nations. Cependant, lier l'infrastructure communautaire aux projets miniers comporte ses propres risques. Le concept de « désinvestissement infrastructurel » (Scott 2025) désigne les situations où les Nations qui s'opposent à des projets ou les rejettent sont laissées pour compte en matière d'investissements dans les infrastructures, renforçant le contrôle de l'État sur les terres et permettant la négligence des Nations qui résistent au développement.

## **ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES**

Les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) entre les entreprises minières et les Nations autochtones sont des outils bien établis pour assurer une participation équitable. Depuis 2000, au moins 524 ententes ont été conclues entre des entreprises d'exploration ou d'exploitation

minière, des Nations autochtones et des autorités gouvernementales (R.N. Canada 2023). Elles constituent une avenue courante pour garantir l'éducation, l'emploi, la formation et les revenus. Par exemple, un administrateur gouvernemental d'une Première Nation ayant une formation en mines (Tableau 1) a décrit comment sa Nation finance 100 pour cent des études postsecondaires de ses membres grâce aux ERA. Cependant, la discussion parmi les experts portait sur ce qui peut être fait au-delà des ERA typiques, notamment les participations au capital, les redevances et les impôts. Comme l'a dit ce même administrateur (Tableau 1) : « Tout le monde dit : on aura cet accord de partenariat, on peut vous donner des emplois. Je n'ai pas de gens pour occuper ces emplois... Mais si vous me donnez du capital, je peux l'investir dans mon programme de traitement. Je peux l'investir dans la culture, l'éducation et le bien-être. Je peux financer un architecte pour aller à l'école. »

Les ERA sont examinées plus en détail à la Section 3.3 Gouvernance, en tant qu'instruments de gouvernance et de conclusion d'accords.

## **PARTICIPATION AUTOCHTONE DANS LA CHAÎNE DE VALEUR DES MINÉRAUX CRITIQUES**

Les minéraux critiques sont transformés et fabriqués en produits finis tels que des batteries, des modules photovoltaïques solaires et des éoliennes. Comme l'a noté un praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital (Tableau 1), si le Canada veut être un acteur mondial des minéraux critiques, il doit développer des capacités de traitement dans le pays sur l'ensemble du cycle de vie, de l'extraction à la fabrication. Pour les Nations autochtones, cela représente une occasion significative de participer aux étapes à valeur ajoutée de la chaîne d'approvisionnement, où se concentrent les plus grands rendements économiques.

## **Obstacles à l'accès au capital**

### **PEU DE PRÉCÉDENTS DE PARTICIPATION AUTOCHTONE AU CAPITAL DANS LES MINES**

L'insuffisance de l'accès au capital est un obstacle connu au développement économique des Autochtones. Les programmes de garanties d'emprunt visent à y remédier, mais les mines sont une industrie risquée. Les dépassements de coûts, les catastrophes environnementales et la volatilité des marchés signifient que les Nations autochtones qui deviennent propriétaires peuvent faire face à des contraintes de capital qui s'accumulent. Le projet Rainy River en Ontario a connu des dépassements de coûts dépassant 195 millions de dollars, illustrant l'ampleur du risque (The Northern Miner, s.d.). Parce que si peu de projets de minéraux critiques avec participation autochtone au capital ont été développés à ce jour, il existe peu de précédents sur la façon dont les Nations décident d'investir et de gérer les risques. Comme l'a noté un expert : « Ce nœud n'a pas encore été tranché et nécessitera des approches politiques différentes et, franchement, des solutions sur la question du capital. »

### **CROISSANCE (IN)ÉQUITABLE**

Il existe un risque que les Nations déjà bien positionnées en termes de gouvernance et de capacité de développement continuent de croître tandis que les Nations non préparées continuent de lutter. Comme l'a observé un praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital (Tableau 1) : « Vous pouvez avoir des groupes qui sont en tête de liste [pour les garanties d'emprunt]. Ils font de grandes transactions, [ont] de bons bilans, une gouvernance solide, des gens impressionnants sur la paie ou sur lesquels ils peuvent compter. Mais ensuite, nous avons tout un groupe de gens et de communautés qui commencent tout juste leur parcours. »

Des politiques comme les programmes de garanties d'emprunt et les fonds d'infrastructure peuvent aggraver cette inégalité si elles sous-investissent dans les Nations qui n'ont pas la capacité de saisir les occasions immédiatement. Un praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital (Tableau 1) a mis en garde : « On le voit dans la société : les riches s'enrichissent davantage, et il y a des Nations qui sont riches et qui s'enrichissent encore. Cela pourrait créer un 'un pour cent' dans l'espace autochtone. » Pour y remédier, les experts ont suggéré que les Nations bien dotées en ressources partagent leurs expériences et leurs ressources, et que les Nations mettent en commun leurs capitaux pour permettre l'accès au financement.

L'accès au capital étant établi, la prochaine question est de savoir si les Nations disposent de la capacité humaine, institutionnelle et de connaissances pour déployer efficacement ce capital et participer à l'ensemble du cycle de vie des projets de minéraux critiques.

## 3.2 La capacité

Le renforcement des capacités signifie bien plus qu'offrir une formation technique pour des emplois de premier échelon dans les mines. Il comprend une éducation ancrée dans le territoire et dans la culture, des ressources et du mentorat pour obtenir des emplois et des occasions d'affaires depuis le terrain jusqu'au conseil d'administration, sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de l'exploration à la fabrication. Il suppose le développement d'institutions dirigées par des Autochtones capables de gérer, de négocier et de superviser des projets, et de partager cette expérience avec d'autres. L'augmentation des capacités permet aux Nations de définir leurs priorités, de négocier de meilleurs résultats, de diriger des évaluations environnementales, de gérer les revenus et de s'assurer que les projets s'alignent sur leurs besoins et leurs valeurs.

### Facteurs favorisant le renforcement des capacités pour une participation équitable

#### FORMATION PROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI

Les peuples autochtones sont bien représentés dans la main-d'œuvre minière au Canada. Selon les données du recensement de 2021, environ 17 000 personnes autochtones sont employées dans l'industrie des minéraux et des mines, le deuxième plus grand employeur du secteur privé pour les peuples autochtones (R.N. Canada 2024). Plus de 50 pour cent travaillent dans l'exploitation minière en amont, représentant 11 pour cent des emplois dans ce segment contre quatre pour cent de l'ensemble de la main-d'œuvre minière. Selon TD Economics, environ 95 000 emplois équivalents temps plein pourraient être créés uniquement pendant la phase de développement des projets de minéraux critiques (TD Economics 2024).

La participation autochtone dans la main-d'œuvre minière peut faciliter la réconciliation et le partage équitable des avantages, améliorer la diversité culturelle, favoriser la confiance avec les Nations, diminuer les risques des projets et réduire les désavantages socioéconomiques. Les avantages pour les individus comprennent une diminution du stress psychologique et une amélioration de l'estime de soi liées à un emploi significatif (Caron et al. 2019).

Le Conseil de l'énergie et des mines des Premières Nations de la Colombie-Britannique (BC First Nations Energy and Mining Council 2024) affirme que les peuples autochtones doivent actualiser leurs connaissances et leurs compétences avec les nouvelles technologies, notamment l'IA. Le conseil

souligne l'importance des programmes de formation conçus par des institutions académiques et de recherche pour éduquer et former les membres des Nations dans tous les domaines de connaissances liés aux minéraux critiques, et du développement des compétences sur l'ensemble de la chaîne de valeur pour accéder à des marchés du travail au-delà de l'extraction des ressources.

À plus long terme, une formation et une éducation spécialisées au sein de la communauté peuvent contribuer à développer les compétences requises pour l'emploi dans les mines. À ce jour, de nombreux programmes de formation locaux se concentrent sur les postes de premier échelon plutôt que sur les métiers et les rôles professionnels qui durent plus longtemps que la mine. Un consultant en relations industrielles et autochtones (Tableau 1) a déclaré : « Les occasions d'éducation et d'emplois au sein de la communauté sont vraiment ce qui rend l'industrie particulière, parce que les mines sont éloignées et ne bougent pas, et les Nations ne bougent pas non plus. Donc, il y a une certaine harmonie là-dedans quand c'est bien fait. » Un leader d'affaires autochtone et administrateur de société (Tableau 1) a ajouté : « Pour la formation des compétences, les entreprises devraient penser à apporter l'éducation, les compétences et la formation à la communauté, et non demander aux membres de la communauté d'aller dans les villes. »

### **RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ COLLECTIVE**

Certaines Nations peuvent manquer de capacité ou d'expérience pour participer individuellement à des projets miniers. Une façon de combler cet écart est que les Nations mettent en commun leurs capacités et leurs expériences respectives. En travaillant ensemble par le biais de coalitions régionales ou d'institutions communes, les Nations autochtones peuvent amplifier leur pouvoir de négociation, réduire la duplication et créer des normes cohérentes d'engagement avec l'industrie et le gouvernement. Un leader d'affaires autochtone et administrateur de société (Tableau 1) a noté : « Vous devez avoir un groupe de personnes qui peuvent faire le travail et le comprendre. C'est la partie délicate : bâtir la confiance dans la communauté, pour permettre à quelqu'un d'autre qui comprend les enjeux de représenter la communauté et de la tenir informée. »

## **Obstacles au renforcement des capacités pour une participation équitable**

### **COLONIALISME ET INÉGALITÉS**

Les peuples autochtones ont historiquement été marginalisés dans le développement des ressources naturelles. Les politiques coloniales et les inégalités structurelles font que les peuples autochtones continuent d'afficher les niveaux de pauvreté les plus élevés au Canada, limitant leur capacité à participer à l'exploitation minière et d'en bénéficier (Bourgeois et Zema 2024). Les grands projets miniers ont contribué au déplacement forcé d'employés autochtones, à des pratiques de travail exploitables et à des violences contre les femmes et les filles autochtones par des travailleurs temporaires (Finn et Stanton 2022). Les grands projets peuvent également créer un effet de « ville champignon » qui accentue les pressions sociales telles que les pénuries de logements (Stokes et al. 2019). Les gouvernements ont utilisé la main-d'œuvre autochtone comme justification du développement minier responsable, tandis que le travail disparaît à la fermeture des mines, résultat direct de l'« absence de politique » (Hall et Pryce 2023).

Un consultant en mines et gouvernance autochtone (Tableau 1) voit le dépassement des inégalités historiques comme le point de départ :

« Je pense que tout d’abord, nous devons remonter loin dans la façon dont nous nous sommes engagés avec les entreprises minières. Depuis le début de l’exploitation des sociétés minières, il y a toujours eu, et continue d’y avoir, des inégalités systémiques et historiques. Pour autant que je me souviens — et beaucoup des histoires que racontaient mes parents, mes tantes et oncles, mes grands-parents — il y a eu cette inégalité historique et systémique profondément enracinée. Il y a eu des tentatives pour vraiment niveler les règles du jeu afin d’obtenir des résultats équitables, mais je pense qu’elles (les inégalités) ont été persistantes et ont presque été perpétuées d’elles-mêmes à travers les générations. »

### **OBSTACLES SYSTÉMIQUES DANS LA CULTURE DU MILIEU DE TRAVAIL**

Les obstacles persistants à l’intégration des peuples autochtones dans la main-d’œuvre minière comprennent un manque de formation ou d’expérience professionnelle, une connaissance limitée de l’industrie minière et de longues distances entre les Nations et les sites de travail. Les employeurs peuvent privilégier la productivité au détriment de l’intégration, et les emplois miniers en amont ouverts aux employés autochtones sont fréquemment des postes manuels de premier échelon susceptibles d’automatisation (O’Faircheallaigh 2006 ; Cecil et Daff 2013 ; Holcombe et Kemp 2020).

Un domaine crucial, mais souvent négligé, est l’inclusion des femmes autochtones et des personnes 2ELGBTQ+. Les femmes autochtones et les personnes de genre divers font face à des obstacles croisés à l’emploi dans les industries des ressources en raison des cultures de travail genrées, des préoccupations en matière de sécurité, du manque de soutiens culturellement pertinents et d’un recrutement ciblé limité (Bond et Quinlan 2018 ; Bridges et Skelding 2024).

### **OBSTACLES SYSTÉMIQUES À L’ÉDUCATION, LA FORMATION ET LA RECHERCHE**

Une histoire d’éducation inadéquate et sous-financée au sein des Nations autochtones, combinée aux impacts de la pauvreté, du traumatisme et du logement inadéquat, entraîne des disparités importantes dans le niveau d’instruction. La Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 a conclu que les exclusions systémiques ont créé des lacunes importantes de capacité en matière d’éducation, de compétences et d’expérience nécessaires au développement dirigé par des Autochtones (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada 2010). Des recherches ont démontré que l’absence d’éducation secondaire et postsecondaire constitue un obstacle majeur à l’embauche de personnes autochtones. Il est important que les peuples autochtones soient représentés tout au long du cycle de vie d’un projet minier, notamment dans des postes nécessitant une formation avancée et du leadership, comme dans les sciences, le génie, le droit, les politiques publiques et la haute direction (Tortell et al. 2023). Bien qu’il y ait une surreprésentation des peuples autochtones dans les mines, ils occupent principalement des rôles de métiers et de production plutôt que des postes en sciences physiques, ressources humaines, droit et finance (Conseil des ressources humaines de l’industrie minière 2016a ; 2016b).

Réussir à bâtir la capacité de main-d’œuvre locale exige une collaboration étroite entre les gouvernements, l’industrie et les Nations pour établir des programmes de liaison, de progression de carrière, de préparation au travail, de mentorat et de formation linguistique (J. Caron et al. 2020).

Le renforcement des capacités de recherche et d’innovation autochtones est tout aussi essentiel. La Commission royale sur les peuples autochtones, établie en 1991, a souligné que les Nations autochtones doivent recevoir un soutien pour renforcer les capacités en recherche, innovation technologique et services publics afin d’atteindre l’autonomie gouvernementale et de participer pleinement à des secteurs comme les mines (Bullock et al. 2017). La plupart des recherches sur la capacité participative

dans les ressources naturelles sont menées par des institutions du Sud sur des emplacements nordiques, ruraux et éloignés : une asymétrie que les politiques et les programmes devraient corriger.

### **OBSTACLES SYSTÉMIQUES AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE NÉGOCIATION AUTOCHTONES**

L'approbation communautaire des projets, la sécurisation de la participation au capital, une compensation adéquate et des accords efficaces de partage des ressources dépendent de la capacité de négociation autochtone. L'Organisation internationale du travail (1997) affirme l'importance de renforcer cette capacité, reconnaissant que la participation équitable dépend d'un engagement significatif sur les terres traditionnelles. Un rapport du Comité sénatorial de 2002, « Négociation ou confrontation : le Canada doit choisir » (Gouvernement du Canada 2002), souligne comment le colonialisme a sapé la capacité des peuples autochtones à négocier. Des recherches indiquent que la négociation s'effectue dans des structures coloniales qui présentent des différences culturelles et de pouvoir difficiles pour les Nations autochtones (Coyle 2014).

Peu de ressources existent au Canada spécifiquement pour renforcer la capacité de négociation autochtone. Les programmes existants sont principalement fondés sur des modèles juridiques et économiques occidentaux, et négligent souvent la gouvernance autochtone, les protocoles culturels et les perspectives fondées sur le territoire, ce qui réduit leur pertinence pour les participants autochtones et perpétue les déséquilibres de pouvoir dans les négociations.

La capacité est le fondement de la gouvernance : les Nations ne peuvent pas concevoir, appliquer ou maintenir des systèmes de prise de décision sans des personnes compétentes, des institutions solides et les connaissances nécessaires pour naviguer dans des négociations complexes avec l'industrie et le gouvernement.

## **3.3 La gouvernance**

La gouvernance autochtone est le fondement qui permet aux peuples des Premières Nations, Inuits et Métis de prendre, d'appliquer et de défendre des décisions concernant leurs terres et leurs ressources conformément à leurs lois, institutions et mandats communautaires. La gouvernance dans ce contexte englobe plusieurs formes : les systèmes de chef et conseil de la Loi sur les Indiens, les gouvernements établis en vertu de traités modernes, les Nations autonomes, les structures de gouvernance traditionnelles et héréditaires, et la gouvernance d'entreprise par le biais de sociétés de développement. Ces formes se chevauchent mais sont distinctes, et leurs différences façonnent la manière dont les Nations s'engagent dans le développement des ressources.

Le renforcement de la gouvernance autochtone, tant au sein des Nations que dans le contexte plus large de la gouvernance canadienne des ressources, renforcera la souveraineté autochtone tout en rendant les processus de développement de projets plus efficaces.

### **Facteurs favorisant les systèmes de gouvernance pour une participation autochtone équitable**

#### **GOVERNANCE CANADIENNE DES RESSOURCES**

Au niveau fédéral, la Loi sur l'évaluation d'impact du Canada exige une participation et une consultation significatives des Nations autochtones, mais l'expérience montre que l'obligation

de consulter et d'accommoder ne se traduit pas toujours par un plus grand contrôle sur le développement des ressources en pratique (Whitelaw et al. 2009). Bien que la jurisprudence et l'évolution des pratiques industrielles aient favorisé une participation autochtone équitable, les déséquilibres de pouvoir persistent. Les entreprises conservent généralement le contrôle des informations clés, et la mise en œuvre nationale du CLPE en est encore à ses débuts. À mesure que la demande de minéraux critiques augmente, les Nations autochtones disposent d'un levier pour façonner la progression des projets, obtenir des rôles plus importants dans la gouvernance et affirmer leur autodétermination.

## **ÉVALUATIONS, SURVEILLANCE, REMISE EN ÉTAT ET ATTÉNUATION DIRIGÉES PAR LES AUTOCHTONES**

Une façon de permettre une participation plus équitable est que les peuples autochtones dirigent les évaluations environnementales, les examens et les exigences de surveillance sur l'ensemble du cycle de vie du projet, jusqu'à la remise en état des terres après la fermeture de la mine. Un consultant en relations entre l'industrie et les Autochtones (Tableau 1) a noté :

« Nous sommes de grands défenseurs des évaluations dirigées par les Autochtones. Nous recommandons toujours aux clients qui traversent de nouveaux processus d'évaluation environnementale de laisser la Nation déterminer la portée et effectuer sa propre évaluation. Nous y croyons vraiment. Je pense aussi que cela aide la Nation à mieux comprendre le projet lorsqu'elle réalise sa propre évaluation environnementale. Du point de vue de l'intendance, idéalement, vous avez une Nation qui effectue une évaluation, ou si la Nation ne veut pas ou n'a pas la capacité, vous l'intégrez dans le processus, d'une manière qui va au-delà de la norme, de sorte que vous ne comptez pas sur le gouvernement pour simplement leur parler — vous êtes toujours aux commandes avec eux. »

Le leadership autochtone dans la surveillance environnementale permet l'application à la fois de la science occidentale et des systèmes de connaissances autochtones. Le leadership autochtone dans la remise en état des sites après la fermeture des mines peut également créer des débouchés économiques, ce travail recevant des millions de dollars de soutien gouvernemental et industriel.

## **POSTES DE DIRECTION ET REPRÉSENTATION AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION**

Presque tous les répondants ont souligné la possibilité pour davantage de peuples autochtones d'occuper des postes de direction et de cadres supérieurs dans les sociétés minières. Lorsque des leaders autochtones occupent des rôles de direction, ils apportent leur expérience vécue et les priorités des Nations dans des décisions importantes, veillant à ce que la gestion environnementale, la protection culturelle et le bien-être communautaire soient intégrés aux côtés des priorités financières et opérationnelles.

## **BONNE GOUVERNANCE AU SEIN DES NATIONS**

Plusieurs répondants ont souligné l'importance d'une bonne gouvernance au sein des Nations comme principal facteur favorisant la participation aux projets miniers. Un consultant en relations industrielles et autochtones (Tableau 1) a déclaré : « Cela commence par une démarcation absolue et par l'érection d'une solide cloison entre le volet politique et le volet développement économique, et par la garantie que le volet développement économique dispose du pouvoir d'agir. »

Cependant, un praticien du développement économique autochtone et de l'accès au capital (Tableau 1) a soutenu que la gouvernance politique ne devrait pas être complètement séparée des affaires : « Dans mon ancienne façon de penser, j'aurais été très axé sur la séparation nette entre le politique

et l'économique. Maintenant, ayant travaillé dans ce domaine pendant un certain temps, vous voulez absolument avoir cette structure de gouvernance appropriée où votre direction ne vient pas s'immiscer et diriger. Mais en même temps, il y a un besoin absolu de les avoir comme soutien, comme caution, et ainsi de suite, n'est-ce pas ? »

## **Obstacles à un plus grand leadership autochtone dans la gouvernance minière**

### **ABSENCE D'ENTENTES FORMELLES**

Un obstacle notable survient lorsque des projets avancent sans entente formelle entre les sociétés et les Nations autochtones, comme les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). À l'heure actuelle, il existe environ 500 ERA actives (The Mining Association of Canada, s.d.). Une analyse comparative a révélé que les projets miniers dans des zones visées par des traités ou avec des ERA signées affichaient des taux d'emploi autochtones de 23 pour cent, contre moins d'un pour cent pour les projets sans de tels accords (Caron et al. 2019).

Les ERA peuvent favoriser le leadership autochtone de trois façons : Premièrement, elles offrent la possibilité d'un emploi stable au-delà des emplois peu qualifiés. Comme l'a déclaré un administrateur gouvernemental d'une Première Nation ayant une formation en mines (Tableau 1) : « Nous voulons avoir la maîtrise de la construction lourde. Nous voulons que nos gens soient formés aux dernières technologies pour le travail minier à distance. » Deuxièmement, les ERA permettent le partage d'informations entre Nations. Un consultant en relations entre l'industrie et les Autochtones (Tableau 1) a observé : « Une Nation a ses propres modèles d'accords sur la façon de négocier et sur ses attentes vis-à-vis de l'industrie, de sorte que vous avez des Nations très avancées et d'autres qui n'ont rien. Nous ne consignons pas cela dans un répertoire commun. » Troisièmement, les ERA offrent la possibilité d'apprendre d'un projet à l'autre, selon l'administrateur : « On dit toujours que le troisième accord est le meilleur parce qu'on a appris de toutes les lacunes des deux premiers. »

Cependant, les ERA seules sont insuffisantes pour assurer une participation équitable en raison d'une asymétrie d'information. Dans les Nations non régies par des traités modernes et sans expérience dans la négociation d'ERA, les entreprises ont tendance à ne pas rechercher d'accords volontairement, et lorsqu'elles le font, les parties autochtones se retrouvent souvent avec des avantages limités.

### **L'HÉRITAGE DU PRINCIPE DE LIBRE ACCÈS AUX MINES**

Le principe canadien de libre accès aux mines accorde aux individus le droit d'enregistrer des claims miniers sans consulter les détenteurs de droits autochtones (Cameron et Levitan 2016). Ce principe, héritage du droit minier colonial, fait l'objet de réformes croissantes. L'Ontario a modifié sa Loi sur les mines en 2009 pour exiger que les entreprises d'exploration minérale consultent les communautés autochtones avant de mener des activités sur leurs territoires traditionnels. Le Québec a réformé sa Loi sur les mines en 2013, introduisant de nouvelles obligations d'acceptabilité sociale et de consultation des Premières Nations. La Colombie-Britannique a adopté la Loi sur la Déclaration des droits des peuples autochtones (DRIPA) en 2019, alignant officiellement les lois provinciales sur la DNUDPA et s'engageant à rechercher le consentement avant d'approuver les grands projets. (Au moment où ce rapport était en cours de rédaction, le gouvernement de la C.-B. a proposé une législation visant à suspendre des parties de la DRIPA pendant trois ans, pendant qu'il contestait des décisions judiciaires récentes, notamment la décision sur le titre ancestral des Cowichan Tribes et une conclusion de la Cour d'appel de la C.-B. selon laquelle le régime provincial des claims miniers

est incompatible avec la DNUDPA. Le Conseil des chefs des Premières Nations et plusieurs membres du caucus du NPD s'y sont opposés, et le gouvernement a retiré sa proposition. Cet épisode illustre la fragilité de la mise en œuvre statutaire des droits autochtones sans volonté politique soutenue.)

Malgré ces réformes, le principe de libre accès aux mines continue d'orienter les pratiques d'exploration dans la plupart des juridictions. Les ententes d'exploration entre les entreprises minières et les Nations autochtones fondées sur un engagement précoce et efficace sont essentielles pour établir les attentes des deux parties. Un consultant en relations entre l'industrie et les Autochtones (Tableau 1) a souligné l'importance d'un engagement avant le début de l'exploration : « Avant de planter un foret dans le sol, vous savez que vous devez obtenir un permis. Et avant de demander ce permis, allez parler à la Nation. »

Sans consultation précoce et ententes d'exploration, les Nations sont incapables d'amorcer leurs propres processus de planification, de partager des informations pertinentes avec les promoteurs, d'embaucher des gens de la région, de se préparer aux négociations et d'informer leur communauté.

### **RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE INSUFFISANTE**

En l'absence d'exigences réglementaires de premier ordre en matière de gestion des risques environnementaux dans toutes les juridictions canadiennes, certaines entreprises minières visent la conformité minimale plutôt que l'adoption des meilleures pratiques. Lorsque les Nations autochtones réclament des mesures de protection environnementales plus strictes, les promoteurs peuvent plus facilement écarter ces demandes. Les Nations autochtones soulèvent souvent des préoccupations environnementales guidées par leur responsabilité de gérer le territoire, mais sans exigences réglementaires alignées, leur influence sur la conception des projets peut être limitée.

Une gouvernance solide crée les conditions d'un consentement significatif : sans structures décisionnelles claires, sans capacité d'évaluer les propositions et sans juridiction sur leurs terres, les Nations autochtones ne peuvent pas exercer une véritable autodétermination dans le choix d'approuver ou de rejeter des projets miniers.

## **3.4 Le consentement**

Le consentement n'est pas un accord ponctuel entre une Nation autochtone et une entreprise minière ni une simple formalité juridique. Il s'agit d'une relation évolutive ancrée dans la confiance mutuelle, le respect et les ordres juridiques autochtones. Les projets qui respectent le consentement autochtone tendent à faire face à moins de retards et à un risque financier réduit, tandis que ceux qui ne le font pas risquent d'importantes difficultés juridiques et financières, une opposition sociale et des dommages à leur réputation.

### **Facteurs favorisant le consentement comme condition préalable au développement de projets**

#### **MISE EN ŒUVRE INTÉGRALE DU PRINCIPE DE CONSENTEMENT LIBRE, PRÉALABLE ET ÉCLAIRÉ**

La mise en œuvre intégrale du CLPE est peut-être le facteur favorable le plus important à la participation équitable des peuples autochtones dans l'exploitation des minéraux critiques. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) énonce

les exigences du CLPE, et le Canada a accepté en 2021 de mettre en œuvre la DNUDPA (Gouvernement du Canada 2021). La mise en œuvre pourrait nécessiter des modifications à la législation sur l'évaluation d'impact (Allard et Curran 2021).

Les accords relatifs à l'emploi autochtone dans les mines n'équivalent pas automatiquement à la conformité aux principes du CLPE, pas plus que la notion d'acceptabilité sociale propre au monde des affaires. Les accords d'emploi, l'acceptabilité sociale ou d'autres arrangements négociés ne peuvent pas remplacer la norme fondamentale du consentement libre, préalable et éclairé.

### **TRAVAILLER À LA VITESSE DE LA CONFIANCE**

Deux récits contradictoires existent autour du rythme du développement des minéraux critiques. L'un dit que les projets devraient avancer à « la vitesse des affaires », sous-entendant que les processus fondés sur le consentement sont des obstacles. L'autre dit que les projets ne peuvent avancer qu'« à la vitesse de la confiance ». Plusieurs répondants ont fait remarquer que ces récits sont nuisibles parce que la confiance est la façon la plus rapide d'accélérer les affaires. Comme l'a exprimé un consultant en relations industrielles et autochtones (Tableau 1) : « La capacité du gouvernement, de l'industrie et des Nations à travailler ensemble à la vitesse des affaires, tout en respectant les processus culturels inhérents des Premières Nations au sein des communautés, déterminera si nous aidons ou non le monde avec les minéraux critiques. »

### **ENTREMÊLER LES ORDRES JURIDIQUES AUTOCHTONES ET OCCIDENTAUX**

Une solution aux problèmes de consentement, comme le chevauchement des territoires traditionnels, est d'entremêler les ordres juridiques autochtones et occidentaux. Comme l'a expliqué un praticien du droit autochtone des ressources (Tableau 1) : « Personne ne met quelqu'un en minorité dans cet univers. Désolé, nous n'allons pas faire appel à un arbitre tiers pour imposer une décision à quelqu'un. Ça ne fonctionnera pas non plus pour des communautés qui ont vécu côte à côte depuis des milliers d'années. »

Les experts ont globalement mis l'accent sur l'aspect « éclairé » du consentement. Lorsque les entreprises et les gouvernements partagent l'information de manière transparente, élaborent ensemble des processus fondés sur le consentement et veillent à ce que les systèmes de connaissances appropriés soient mobilisés, ils fournissent les étapes nécessaires pour obtenir un consentement éclairé.

Un administrateur gouvernemental d'une Première Nation ayant une formation en mines (Tableau 1), fortement favorable à l'industrie, lorsqu'on lui a demandé comment le consentement dans les mines est obtenu, a répondu : « Est-ce que je peux juste rire ? Parce que je ne sais pas si c'est possible... Le trou a déjà été creusé il y a des décennies. Comment une Nation [d'aujourd'hui] est-elle censée donner son consentement pour quelque chose qui a déjà été fait et qui est déjà en exploitation ?... C'est établi. Si nous voulons l'arrêter, ou quoi que ce soit, le bloquer, nous fermons notre communauté. Nous fermons toute l'économie. Nous affectons tous ces gens qui y travaillent, n'est-ce pas ? En réalité, ce n'est pas une option, et d'un point de vue politique, est-ce qu'on consent au trou dans le sol ? Non, on ne l'a pas fait. C'est eux [les générations précédentes] qui l'ont fait. »

## Obstacles à l'établissement du consentement comme condition préalable à une participation équitable

### DÉFINITION ET APPLICATION INCOHÉRENTES DU CLPE

Il y a un large accord parmi les répondants que le CLPE devrait suivre la définition de la DNUDPA, mais en pratique, les interprétations varient considérablement. À un bout du spectre, certains croient que si une seule personne est en désaccord avec un aspect d'un projet, celui-ci devrait être arrêté. À l'autre bout, certains croient que tant qu'une Nation avait toutes les informations pertinentes, a suivi ses propres processus et protocoles, et que l'organe décisionnel approprié a accepté, le CLPE est respecté.

Parmi les répondants, le CLPE n'est pas perçu comme un droit de veto, bien que le terme lui-même puisse distraire du travail ardu d'atteindre un consensus. Une consultante en développement durable et remise en état des mines (Tableau 1) a souligné que le respect de bonne foi des processus fondés sur le consentement devrait conduire à la réalisation des projets, mais que les entreprises doivent démontrer comment elles tiendront compte des préoccupations, et que les plans d'utilisation des terres et la législation minière élaborés par les Nations peuvent aider à créer de la clarté.

Un praticien du droit autochtone des ressources (Tableau 1) a déclaré : « Je vais vous confier un petit secret : je déteste l'idée du consentement. Je ne pense pas que les gouvernements proprement dits donnent leur consentement. Ils réglementent les choses, et ils vous disent que vous pouvez ou ne pouvez pas le faire, et si vous pouvez le faire, quelles sont les conditions. » Cet expert a souligné que formuler le CLPE comme l'octroi ou le refus du consentement positionne les Nations comme des participantes dans le processus de quelqu'un d'autre plutôt que comme des gouvernements qui s'autodéterminent. Une Nation autochtone qui s'autodétermine devrait avoir le pouvoir de réglementer, d'approuver ou de refuser des projets par le biais de ses propres systèmes juridiques et réglementaires.

Les gouvernements appliquent également le CLPE de manière incohérente. La Colombie-Britannique a aligné ses lois provinciales sur la DNUDPA par le biais de la DRIPA, tandis que la Saskatchewan se fonde sur la consultation sans faire du consentement une condition contraignante. Ces incohérences obligent les Nations à naviguer dans des définitions mouvantes selon la juridiction ou l'entreprise concernée.

### LIEN FLOU ENTRE PARTICIPATION FINANCIÈRE ET CONSENTEMENT

Un obstacle crucial, également abordé à la Section 3.1, est la confusion entre participation financière et consentement. Bien que le partage des avantages par le biais de participations au capital soit une tendance positive, de nombreux experts ont mis en garde contre la confusion entre ce mécanisme et le consentement lui-même. Comme l'a souligné un praticien du droit autochtone des ressources (Tableau 1), les participations au capital, le partage des revenus et les occasions de contrats peuvent créer des résultats économiques précieux, mais ils ne remplacent pas le droit des Nations autochtones de décider si un projet peut aller de l'avant sur leurs terres. Lorsque les acteurs de l'industrie ou du gouvernement réduisent ces principes à des termes financiers, ils risquent de méconnaître le sens profond que le consentement revêt pour les Nations autochtones.

### RÈGLES DE PRISE DE DÉCISION FLOUES EN CAS DE DÉSACCORD

Un leader d'affaires autochtone et administrateur de société (Tableau 1) a décrit la règle « 60-20-20 » : dans tout projet, il faut s'attendre à 20 pour cent de soutien, 20 pour cent d'opposition et 60 pour cent de neutralité. Les processus fondés sur le consentement doivent prévoir comment avancer face aux désaccords, notamment les seuils qui déclenchent des révisions, des consultations supplémentaires ou de nouveaux comités. Ces considérations s'appliquent

tant au sein des Nations qu'entre elles lorsque plusieurs peuvent être impliquées dans un projet. Les experts ont suggéré de créer des sociétés de développement représentant plusieurs Nations, ou des Tribunaux indépendants des Premières Nations pour trancher les questions de chevauchement territorial sur la base de leurs propres ordres juridiques autochtones.

### **DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE CONNAISSANCES ET VÉRITÉS MULTIPLES**

Des situations se présentent où les sciences autochtones et occidentales s'opposent, soulevant des questions sur la suite à donner aux projets. Les experts suggèrent d'appliquer le principe de précaution et d'embrasser de multiples perspectives : « Vous n'avez pas à gagner, plus d'une personne peut avoir raison, et notre travail consiste à entremêler tout ça et à faire ce qui est juste — et ce peut être une chose très difficile à faire. » Les entreprises ne devraient pas voir ces situations comme des fardeaux, mais comme des mesures de précaution qui tiennent compte des préoccupations des détenteurs de droits.

### **LES LACUNES DE L'INDUSTRIE DANS LA CONNAISSANCE DES PEUPLES AUTOCHTONES**

Les experts ont discuté de l'importance pour l'industrie de bâtir des relations avec les Nations et de les comprendre. Un administrateur gouvernemental d'une Première Nation ayant une formation en mines (Tableau 1) a déclaré : « Beaucoup de ces gens sont des cadres en rotation. Les relations sur lesquelles je peux réfléchir qui sont vraiment positives concernent les gens qui sont intégrés dans notre communauté. Je veux que vous veniez ici et que vous nettoyez du poisson pendant quatre heures et demie, et vous allez sentir la cabane à fumage, parce qu'alors vous comprenez : c'est ça que votre argent paie. »

Un leader d'affaires autochtone et administrateur de société (Tableau 1) a déclaré : « Ces entreprises dépensent des millions de dollars en plans d'ingénierie et tout ce qu'elles doivent faire, les études de faisabilité et tout, et ensuite elles font des économies de bouts de chandelle pour avoir une équipe autochtone interne ou pour s'engager, alors que c'est souvent le travail le plus difficile, n'est-ce pas ? L'ingénierie, c'est de la science. C'est des mathématiques et il y a des gens intelligents qui peuvent le faire. Les relations, oh là là, ça peut aller dans tous les sens. Il n'y a pas de mathématiques ni de science là-dedans. Ce sont les personnalités, les relations, la confiance, c'est bien plus incertain. Alors pourquoi n'investissez-vous pas davantage dans cet espace ? »

### **GESTION DES TERRES ET RETARDS DANS LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES**

Un obstacle au consentement est le rythme lent auquel la gestion des terres de la Couronne est transférée aux peuples autochtones. Les revendications territoriales globales et les outils juridiques qui formalisent le leadership autochtone dans la prise de décision relative à l'extraction des ressources aident les Nations à développer la capacité et la confiance nécessaires pour s'engager dans des projets. Comme l'a expliqué une consultante en développement durable et remise en état des mines (Tableau 1) : « Dans les endroits où les revendications territoriales sont réglées, je vois comment leur leadership se manifeste et quelle confiance et clarté [ils ont]... Je ne peux pas parler de l'impact que cela a au sein de la Nation et de la communauté, et pour les jeunes, mais mon expérience personnelle me dit que ça ne peut qu'aider. »

### **RÉCITS D'URGENCE**

Le discours public actuel autour des minéraux critiques du Canada encadre souvent le développement comme une urgence économique, justifiant des mesures susceptibles de contourner les droits autochtones. Comme l'a observé un directeur d'une société de développement d'une Première Nation (Tableau 1) :

« Cela me ramène à l'expérience vécue, la plus récente étant celle de la COVID et de ce qui a été fait avec les mesures d'urgence. On craint que le besoin en minéraux critiques soit encadré dans des mesures d'urgence et que les droits autochtones, les droits issus de traités, soient bousculés. Pendant la COVID ici au Yukon, nous avons vu des mesures d'urgence être utilisées. Je ne dirai pas qu'elles ont été utilisées pour faire avancer certains grands projets, mais je pense que c'était définitivement un mécanisme stratégique pour faire passer certains grands projets, et ensuite ils ont contourné le besoin de consultation et d'engagement. Je sais que c'est une crainte assez commune qui est apparue dans les cercles dans lesquels je me trouve quant à ce qui se passe si nous ne pouvons pas résoudre les obligations issues de traités assez rapidement et d'une manière suffisamment significative avant que cela ne devienne un gros problème d'urgence. On a l'impression que les choses fonctionnent à des échelles de temps complètement différentes. »

### **EFFETS CUMULATIFS**

Les Nations autochtones d'aujourd'hui examinent le consentement aux projets miniers proposés sur des terres qui peuvent déjà subir les effets cumulatifs de projets industriels antérieurs auxquels les Nations n'ont jamais consenti. Un praticien du droit autochtone des ressources (Tableau 1) a cité une communauté résistante à un projet éolien proposé malgré des valeurs communes et des revenus potentiels : « Ce n'est la faute de personne, c'est parce que leur territoire a été entièrement submergé par une série d'activités qui ont été préautorisées par quelqu'un d'autre sans consentement libre, préalable et éclairé. Ils n'en ont pas bénéficié, et ensuite quelqu'un a laissé toutes les canettes de bière dans la cour arrière à nettoyer par quelqu'un d'autre... Alors peut-être devrions-nous parler un peu des effets cumulatifs. »

Des projets de restauration et de réhabilitation à grande échelle dirigés par les Nations peuvent aider les Nations qui font face à des effets cumulatifs importants à atteindre un état à partir duquel elles peuvent envisager de nouveaux projets de minéraux critiques.

Les récits d'urgence et les effets cumulatifs se combinent pour créer ce que ce rapport appelle la « rareté fabriquée » : des conditions dans lesquelles des alternatives économiques limitées, des services sous-financés et des arguments d'intérêt national exercent une pression sur les Nations autochtones pour qu'elles acceptent des projets à des conditions qu'elles rejetteraient autrement. Lorsque la seule voie vers les infrastructures, l'éducation ou le financement de la santé passe par des ententes minières, le consentement est structurellement contraint plutôt que librement donné.

La Nation crie d'Eeyou Istchee offre une illustration concrète de la façon dont ces quatre piliers interagissent en pratique, montrant à la fois les possibilités lorsque les cadres de gouvernance sont solides et les défis persistants même pour les Nations bien positionnées.

## 4. Étude de cas : Les expériences de la Nation crie d'Eeyou Istchee dans le secteur des minéraux critiques

---

Cette étude de cas examine les pratiques minières au sein de la Nation crie d'Eeyou Istchee, qui a développé des cadres robustes pour le consentement, la collaboration et le partage des avantages. Elle met en lumière les expériences vécues, les préoccupations et les facteurs favorisant que doit naviguer une Nation lorsqu'elle s'engage dans l'exploitation minière sur ses terres.

### Contexte et mise en situation

La Nation crie de la Baie-James Eeyou Istchee est située dans le nord du Québec, englobant 11 communautés sur 450 000 kilomètres carrés avec une population de plus de 20 000 personnes (Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), s.d.). Neuf communautés sont visées par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), signée en 1975 avec le Canada et le Québec. La CBJNQ était le premier accord moderne de revendications territoriales globales du Canada, négocié après que le Québec ait entrepris le projet hydroélectrique de la Baie-James en 1971 sans consulter les Cris ou les Inuits. Cette origine — un accord né de la nécessité en réponse à un développement unilatéral — influence la façon dont la Nation évalue les grands projets de ressources encore aujourd'hui.

L'exploitation minière a débuté dans le territoire dans les années 1950, et plusieurs projets de lithium, d'or et de métaux de base sont actuellement proposés ou en cours. Au cours des deux dernières décennies, la Nation a établi une gouvernance solide par le biais d'institutions comme le Conseil d'exploration minérale crie, le Département du commerce et de l'industrie, et la Politique minière de la Nation crie, qui normalise les principes de consultation, d'évaluation d'impact et de partage des avantages (Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) 2025). Les évaluations environnementales et sociales sont effectuées par le COMEX et le COMEV, des organismes établis en vertu de la CBJNQ comprenant des représentants du Québec et du Gouvernement de la Nation crie (Comité d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social 2025).

La gouvernance communautaire est essentielle. Les lignes de piégeage et les activités de récolte sont très importantes, culturellement et économiquement. Chaque Nation touchée a un chef et conseil, des utilisateurs des terres et des Tallymen, des personnes responsables de prendre soin des territoires de chasse traditionnels. Malgré les progrès, les communautés côtières nordiques demeurent prudentes en raison des impacts hydroélectriques passés. Des reportages récents documentent des tensions persistantes autour du rythme de développement, des impacts environnementaux (Duff 2025 ; Bosum 2024) et des près de 500 camps d'exploration abandonnés qui nuisent à la chasse (Bell 2024). La Politique minière stipule que « le consentement du chef et du conseil est un facteur déterminant dans la détermination de l'acceptabilité sociale du développement minier » (Grand Conseil des Cris, s.d.).

## Facteurs favorisant une participation équitable

**Capital :** La définition crie des partenariats équitables est centrée sur la souveraineté économique par le biais d'avantages financiers directs pour les communautés et familles touchées, un accès équitable aux contrats et des investissements dans les entreprises appartenant à la communauté. Des ententes historiques comme la Paix des Braves (2002) et la participation au Plan Nord (2011) démontrent comment des modèles similaires pourraient s'appliquer dans le secteur des minéraux critiques. Les entreprises et coentreprises appartenant à des Crie émergent mais restent sous-utilisées. Des entités comme la Compagnie de Construction et de développement Crie, Air Creebec et Niskamoon Corporation montrent un potentiel de diversification dans le forage, la surveillance environnementale et l'approvisionnement.

**Capacité :** Des programmes de formation pour les prospecteurs, les techniciens géologiques et les surveillants environnementaux crie développent des compétences fondamentales. Des occasions de mentorat et des lexiques crie de la terminologie minière émergent. Les priorités à plus long terme comprennent aider les membres de la communauté à passer à des rôles de supervision et techniques, et à réduire le roulement du personnel.

**Gouvernance :** La Nation crie dispose d'un cadre réglementaire structuré et dirigé par des Autochtones grâce à sa Politique minière et à la CBJNQ, au COMEX et au COMEV, qui fournissent des mécanismes formels pour évaluer les projets et défendre les intérêts crie dès les premières phases. Ces outils créent les bases pour passer d'une inclusion procédurale vers une influence substantielle dans les décisions minières.

**Consentement :** Le consentement doit être ancré dans la vision du monde crie et nécessite une large acceptabilité sociale à travers une structure de gouvernance à deux niveaux. Le Gouvernement de la Nation crie, où le Grand Chef agit avec le mandat des chefs élus, représente le niveau institutionnel. Les chefs élus représentent le niveau communautaire, où l'expérience vécue et l'autorité fondée sur le territoire, notamment des Tallymen et des familles touchées, orientent les décisions. Un répondant a souligné : « Nous avons deux niveaux... ici dans le monde crie... Le Grand Chef ne peut pas aller seul comme ça et prendre des décisions si les chefs ne [sont pas favorables]. C'est la meilleure démocratie que je connaisse dans ma vie... Les chefs sont élus par la communauté. Les chefs sont ceux qui donnent le 'oui' ou le 'non' au Grand Chef. La communauté a généralement le dernier mot parce qu'elle est sur le terrain. »

Les Tallymen jouent un rôle essentiel : « Premièrement, vous devez informer... on ne parle pas de consultation ou quoi que ce soit... simplement informer les Tallymen et le chef et le conseil... Parfois le Tallyman est content, parfois non. »

Un répondant a décrit l'acceptabilité sociale comme une source de pouvoir : « Je l'appelle [l'acceptabilité sociale, l'implication locale] une arme parce que... je l'ai utilisée tellement de fois pour protéger des idées, ou pour protéger ce que nous avons construit depuis longtemps, pour donner plus de pouvoir aux Tallymen et à la communauté. Dieu merci, nous avons ça. »

## Obstacles à une participation équitable

**Capital :** Les avantages économiques passent souvent par des sociétés de développement, que les membres de la communauté perçoivent comme éloignées des familles touchées. Beaucoup, notamment dans les régions nordiques ou éloignées, ont vu peu d'avantages directs.

**Capacité :** La documentation des projets est souvent inaccessible en raison de barrières linguistiques. La fourniture de matériel technique en français ou en anglais sans équivalents en cri compromet le consentement éclairé. Le manque d'accès à l'éducation STIM, au mentorat et à la formation locale limite la participation des Cris dans les rôles techniques et de leadership.

**Gouvernance :** Les familles touchées et les Tallymen se sentent souvent exclus des négociations menées par le chef et le conseil. Dans certains cas, les membres de la communauté ont appris l'existence des ententes seulement après leur signature. La confidentialité des conditions financières a engendré de la méfiance entre les membres de la communauté et le leadership.

**Consentement :** Pour les utilisateurs des terres cric, le CLPE est un processus continu, et non une étape ponctuelle. Les processus de consentement doivent être continuellement améliorés. Comme l'a déclaré un répondant : « Je soutiens que l'article 22 de la CBJNQ, même s'il figure dans l'accord moderne sur les terres, est désuet. Par exemple, le principe de précaution n'y est pas... Ce sont de nouveaux instruments qui devraient être incorporés. »

Les utilisateurs des terres et les membres de la communauté peuvent avoir du mal à évaluer les implications complètes des projets miniers proposés en raison de leur complexité technique et de l'absence d'experts indépendants pour aider à interpréter les risques. Le CLPE ne peut pas être significatif si les Nations n'ont pas accès aux outils et aux informations nécessaires pour peser leurs décisions.

## Synthèse

La Nation crie d'Eeyou Istchee démontre comment les Nations autochtones peuvent passer de participants réactifs à des leaders proactifs qui façonnent les conditions du développement. La CBJNQ et la Politique minière de la Nation crie créent des voies structurées pour l'engagement, le consentement et le partage des avantages qui placent au centre les lois, les connaissances et l'autorité cric. Cependant, des défis persistent en matière d'accès équitable aux avantages, de cheminements éducatifs et d'obstacles à la communication. Pour les Cris, la participation équitable est fondée sur le respect de l'autorité fondée sur le territoire, le consentement éclairé et l'acceptabilité sociale au niveau communautaire.

## 5. Options de politique publique

Les experts ont identifié plusieurs options de politique publique pour améliorer la participation équitable des Nations autochtones dans l'exploitation des minéraux critiques. Ces options sont organisées selon le cadre à quatre piliers.

### OPTIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR AMÉLIORER L'ACCÈS AU CAPITAL :

#### Option de politique publique 1 : Établir une taxe sur le développement des minéraux critiques pour le renforcement des capacités autochtones

**Acteur(s)** : federal government, provincial governments

**Objectif** : Établir un fonds durable à long terme pour que les Nations autochtones puissent développer les capacités de gouvernance, de négociation et professionnelles nécessaires à une participation significative tout au long du cycle de vie du développement des minéraux critiques.

**Fonctionnement** : Mettre en œuvre une taxe sur tous les revenus des minéraux critiques pour créer des fonds nationaux/provinciaux à utilisation autochtone pour l'éducation, le développement de la gouvernance, la diversification économique et la formation professionnelle. Le fonds serait dirigé par des Autochtones, compléterait la mise en œuvre des traités et soutiendrait toutes les Nations quelle que soit leur décision d'extraire des ressources.

#### Option de politique publique 2: Faire évoluer les coentreprises vers la propriété autochtone

**Acteur(s)** : gouvernements autochtones, secteur minier

**Objectif** : Élargir l'expérience, la participation au capital et le contrôle des Nations autochtones en faisant évoluer les coentreprises existantes vers une propriété majoritaire ou totalement autochtone.

**Fonctionnement** : Les gouvernements autochtones exigent que les promoteurs miniers créent des coentreprises avec des voies vers une propriété majoritaire autochtone au fil du temps. Les gouvernements fédéral et provinciaux fournissent du capital, du mentorat et un soutien juridique. Les gouvernements autochtones et les promoteurs miniers font évoluer les rôles des coentreprises vers des entreprises entièrement autochtones, adaptables à l'échelle régionale.

### OPTIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR RENFORCER LES CAPACITÉS EN VUE D'UNE PARTICIPATION ÉQUITABLE :

#### Option de politique publique 3 : Créer un institut national autochtone de formation minière

**Acteur(s)** : gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, gouvernements autochtones, secteur minier

**Objectif** : Établir des programmes de formation accrédités, accessibles localement et culturellement pertinents pour les emplois miniers de niveau supérieur.

**Fonctionnement** : Les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones, ainsi que les partenaires du secteur minier, mettent en commun leur capital pour financer un institut dirigé par des Autochtones offrant des programmes accrédités virtuels et dans la communauté. Toutes les parties soutiennent des partenariats de formation régionaux multipartites pour assurer un programme adapté localement.

#### **Option de politique publique 4 : Renforcer les parcours éducatifs pour les jeunes autochtones**

**Acteur(s)** : gouvernements provinciaux, gouvernements autochtones

**Objectif** : Accroître la participation autochtone dans les rôles techniques, scientifiques et de direction.

**Fonctionnement** : Les gouvernements provinciaux élargissent l'éducation STIM dans les Nations autochtones et créent des voies financées de l'école secondaire aux programmes universitaires pertinents. Les gouvernements provinciaux et autochtones financent des programmes de mise à niveau pour les apprenants autochtones.

#### **Option de politique publique 5 : Imposer des cibles locales d'emploi et de rétention autochtones**

**Acteur(s)** : gouvernements autochtones

**Objectif** : Tenir les promoteurs miniers responsables de leurs engagements en matière de main-d'œuvre dans les ERA par des mécanismes d'application.

**Fonctionnement** : Les gouvernements autochtones exigent des cibles minimales d'emploi et de rétention exécutoires dans les négociations d'ERA avec des mécanismes de surveillance et des pénalités. Les ententes comprennent des mécanismes de renégociation des cibles au fur et à mesure que la capacité communautaire augmente. Les promoteurs miniers financent le soutien culturel, les agents de liaison et la préparation des employés.

### **OPTIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR RENFORCER LES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE :**

#### **Option de politique publique 6 : Créer un réseau Nation-à-Nation de partage des connaissances**

**Acteur(s)** : gouvernements autochtones

**Objectif** : Réduire les déséquilibres d'information entre les Nations en créant une base de données commune d'expériences et de meilleures pratiques dans le développement des minéraux critiques.

**Fonctionnement** : Les gouvernements autochtones établissent une plateforme virtuelle collaborative régie par des principes de souveraineté des données autochtones pour partager des stratégies, des études de cas, des modèles et des meilleures pratiques. Les Nations participantes organisent des échanges réguliers et des programmes de formation.

#### **Option de politique publique 7 : Exiger des avantages équitables pour les familles touchées et les utilisateurs des terres**

**Acteur(s)** : gouvernements autochtones, secteur minier

**Objectif** : Veiller à ce que ceux qui sont le plus directement touchés par l'exploitation minière, notamment les familles et les utilisateurs des terres comme les Tallymen, bénéficient de ses retombées.

**Fonctionnement** : Les gouvernements autochtones et les promoteurs miniers incluent des dispositions ERA spécifiques pour les familles touchées et les utilisateurs traditionnels des terres, garantissant un accès direct aux emplois, à la participation au capital, aux compensations et aux mécanismes de partage des avantages.

## OPTIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR ÉTABLIR LE CONSENTEMENT COMME FONDEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE PROJETS :

### **Option de politique publique 8 : Opérationnaliser le CLPE par des mécanismes contrôlés par la communauté**

**Acteur(s)** : gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, gouvernements autochtones

**Objectif** : Passer d'une consultation passive à un contrôle actif fondé sur la communauté sur le développement des ressources.

**Fonctionnement** : Les gouvernements fédéral et provinciaux établissent des outils juridiques et des protocoles pour les processus de CLPE dirigés par les Autochtones. Les gouvernements autochtones exigent l'inclusion des utilisateurs des terres et des détenteurs de savoirs traditionnels dans les processus de consentement. Les gouvernements fédéral et provinciaux soutiennent la modernisation des traités en intégrant la juridiction autochtone dans les décisions sur les ressources.

### **Option de politique publique 9 : Intégrer le CLPE dans des cadres globaux de planification de l'utilisation des terres**

**Acteur(s)** : gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, gouvernements autochtones

**Objectif** : Intégrer les mécanismes de consentement définis par les Autochtones dans la planification stratégique de l'utilisation des terres, passant de la consultation ad hoc à une collaboration à l'échelle du territoire.

**Fonctionnement** : Les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones élaborent conjointement des cadres de planification de l'utilisation des terres où les décisions de consentement sont prises aux premières étapes stratégiques. Toutes les parties formalisent des mécanismes d'alignement des décisions des gouvernements autochtones et de la Couronne, y compris des règles convenues sur la préséance et le règlement des différends. Les gouvernements fédéral et provinciaux allouent du financement pour les outils de planification de l'utilisation des terres dirigés par les Autochtones.

## 6. Conclusion : Les minéraux critiques et la réconciliation

---

Le Canada fait face à des pressions économiques croissantes, aux impacts grandissants de la crise climatique et à la transition mondiale vers une énergie propre. Dans ce contexte, les gouvernements canadiens prennent des mesures pour développer les grands projets plus rapidement, notamment les projets d'exploitation de minéraux critiques. Les peuples autochtones reconnaissent la nécessité de lutter contre la crise climatique et de soutenir la transition mondiale vers une économie plus propre, ainsi que le rôle potentiel de la production canadienne de minéraux critiques dans cette transition. Ils le font avec un engagement indéfectible envers leurs terres, leurs valeurs et leurs droits.

La question que les gouvernements canadiens devraient se poser est : Comment le Canada peut-il répondre à ces défis tout en respectant les droits, les valeurs, les intérêts et les terres autochtones ?

Cette étude montre que de nombreux leaders autochtones voient le potentiel de l'exploitation minière et du développement des minéraux critiques pour contribuer au développement social et économique, lorsque cela est fait dans des conditions équitables. Lorsque les gouvernements et les entreprises ne parviennent pas à engager de manière significative les leaders autochtones dès le début de l'exploration des minéraux, les projets s'enlisent, les conflits s'intensifient et les tribunaux deviennent la seule voie de recours.

Les minéraux critiques peuvent contribuer à une véritable réconciliation lorsque leur développement ne se fait pas au détriment des terres, du bien-être, des droits ou de la gouvernance autochtones. La réconciliation dans l'exploitation des minéraux critiques signifie que les projets ne compromettent pas la possibilité d'une réparation historique, ne creusent pas les inégalités existantes et ne présument pas que le développement est inévitable. Cela signifie demander quelles activités industrielles la terre peut soutenir et qui en bénéficie, avant de se demander comment procéder. Certains projets de minéraux critiques n'iront pas de l'avant parce que leurs impacts sur les terres autochtones sont inacceptables pour les détenteurs de droits, ou parce que la région a déjà subi trop de torts cumulatifs.

Trop souvent, les Nations autochtones font face à des situations de « rareté fabriquée », où des alternatives économiques limitées, des services sous-financés et des arguments d'intérêt national sont utilisés pour justifier des développements de projets précipités malgré une consultation inadéquate. Ces récits coloniaux contraignent le consentement, minent la souveraineté autochtone et perpétuent la méfiance. L'engouement actuel pour les minéraux critiques risque de reproduire ces schémas à moins que les peuples autochtones ne soient véritablement inclus dans la planification, le développement et la propriété des nouvelles opérations minières.

L'occasion que représentent les minéraux critiques du Canada n'est pas simplement une question de vitesse, d'échelle ou de compétitivité mondiale. C'est une question de justice, de confiance et d'avenir que nous choisissons de bâtir. Si le développement se poursuit sans capital, capacité, consentement et gouvernance autochtones, il reproduira les conflits et les inégalités que la réconciliation est censée surmonter. Lorsque ces fondements sont honorés, les minéraux critiques peuvent être plus qu'une stratégie de ressources : ils peuvent devenir une stratégie de réconciliation.

# Annexe:

---

## Mesures fédérales, provinciales et autochtones pour améliorer l'accès des Nations autochtones au capital (en date de mai 2026)

### 1.1 Programmes provinciaux de garanties d'emprunt

Programme de financement des opportunités autochtones (Ontario)  
Alberta Indigenous Opportunities Corporation  
Cadre de financement par actions des Premières Nations de la Colombie-Britannique  
Saskatchewan Indigenous Investment Finance Corporation  
Fonds d'initiatives autochtones IV du Québec

### 1.2 Initiatives fédérales de financement

Programme de garanties d'emprunt pour les Autochtones | G. du Canada 2024  
Initiative de participation au capital des Autochtones de la Banque de l'infrastructure du Canada | Banque de l'infrastructure du Canada 2023  
Programme de partenariats pour les ressources naturelles autochtones | Fonds pour l'infrastructure des minéraux critiques | Canada 2025  
Cadre national de partage des avantages | R.N. Canada 2024  
Remarque : Exportation et développement Canada et les banques commerciales sont les autres sources de financement typiques pour ces projets.

### 1.3 Initiatives de financement dirigées par des Autochtones

Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN)  
Administration financière des Premières Nations (AFPN)  
Coalition des projets majeurs des Premières Nations (CPMPN)  
Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF)

# Remerciements

---

Ce document n'existerait pas sans les experts qui ont partagé leur temps et leurs leçons chèrement acquises ; le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) pour avoir ouvert leurs travaux et leur territoire à cette étude de cas ; Jenny-Lou Campbell, directrice générale du Centre d'excellence autochtone pour le développement minier, qui a examiné une première ébauche et l'a rendue plus percutante ; et l'Institut climatique du Canada et le Centre des Compétences futures, dont le partenariat et les ressources ont rendu ce travail possible. Merci à tous.

Il existe aussi parce que les peuples autochtones n'ont jamais consenti à disparaître.

Nos grand-mères et nos grand-pères portaient nos lois quand nos lois étaient hors-la-loi. Ils ont tenu le territoire quand d'autres le revendiquaient. Ils ont maintenu nos cérémonies et nos langues en vie quand les deux étaient punies. Ils ont envoyé des enfants dans des écoles conçues pour les prendre, et ont accueilli ceux qui sont revenus. Rien de tout cela n'était une stratégie. C'était un refus, répété chaque jour, à travers les générations, par des gens qui n'ont jamais eu l'option d'abandonner.

Ce qui a été pris n'a pas tout été rendu. Ce qui a été gardé est la raison pour laquelle nous sommes encore ici.

Les droits ancestraux et les ordres juridiques autochtones qui sont reconquis et reconstruits aujourd'hui ne sont pas de nouvelles inventions. Ce sont de vieux héritages qui trouvent une nouvelle forme institutionnelle. À ceux et celles qui portent ce travail, des bases jusqu'aux plus hauts offices : nous vous voyons. Le travail continue.

Ce projet est financé par le gouvernement du Canada dans le cadre du programme Compétences futures. This project is funded by the Government of Canada under the Future Skills program.

Publié sous une licence Creative Commons BY-NC-ND 4.0 par l'Institut climatique du Canada. Le texte de ce document peut être reproduit en tout ou en partie à des fins non commerciales, avec une citation de source appropriée.

# Références

---

Allard, Christina, and Deborah Curran. 2021. "Indigenous Influence and Engagement in Mining Permitting in British Columbia, Canada: Lessons for Sweden and Norway?" *Environmental Management*. <https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-021-01536-0>.

BC First Nations Energy and Mining Council. 2024. "First Nations Critical Minerals Strategy." [https://fnemc.ca/wp-content/uploads/2024/03/FNEMC\\_critical\\_minerals\\_Report\\_digital\\_FNL-March2024.pdf](https://fnemc.ca/wp-content/uploads/2024/03/FNEMC_critical_minerals_Report_digital_FNL-March2024.pdf).

Bell, Susan. 2024. "Mining Exploration Mess Finally Slated to Be Cleaned up in Northern Quebec." *CBC News*, September 16. <https://www.cbc.ca/news/canada/north/cree-trapline-cleanup-john-rupert-exploration-pollution-1.7312916>.

Bond, Adam, and Leah Quinlan. 2018. *Indigenous Gender-based Analysis for Informing the Canadian Minerals and Metals Plan*.

Bosum, Cole. 2024. "Cree Hold 'Eye-Opening' Discussions on How Development Happens in Northern Quebec." *CBC News*, September 27. <https://www.cbc.ca/news/canada/north/cree-development-land-users-tallymen-government-mining-1.7334913>.

Bourgeois, S., and A. Zema. 2024. "Power Relationships, Institutions, and Mining: Comparing Indigenous Peoples' Participation in Canada and Brazil." In *Mining and Indigenous Livelihoods*. <https://doi.org/10.4324/9781003406433-6>.

Bridges, A., and H. Skelding. 2024. "Our Sacred Responsibilities". *Keepers of the Circle*. [https://keepersofthecircle.com/assets-system/resources/Our-Sacred-Responsibilities\\_FINAL.pdf](https://keepersofthecircle.com/assets-system/resources/Our-Sacred-Responsibilities_FINAL.pdf).

Bullock, R., D. Kirchhoff, I. Mauro, and M. Boechers. 2017. "Indigenous Capacity for Collaboration in Canada's Energy, Forestry, and Mining Sectors: Research Metrics and Trends." *Environment Development and Sustainability* 20 (2): 1-13. <https://doi.org/10.1007/s10668-017-9917-9>.

Cameron, E., and T. Levitan. 2016. "Impact and Benefit Agreements and the Neoliberalization of Resource Governance and Indigenous-State Relations in Northern Canada." *Studies in Political Economy* 93. <https://doi.org/10.1080/19187033.2014.11674963>.

Canada, Government of. 2023. "The Canadian Critical Minerals Strategy." <https://www.canada.ca/en/campaign/critical-minerals-in-canada/canadian-critical-minerals-strategy.html>.

Canada, Government of. 2024. "Canada Indigenous Loan Guarantee Corporation." <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/12/canada-indigenous-loan-guarantee-corporation.html>.

Canada, Government of. 2025. "Critical Minerals Infrastructure Fund." <https://www.canada.ca/en/campaign/critical-minerals-in-canada/federal-support-for-critical-mineral-projects-and-value-chains/critical-minerals-infrastructure-fund1.html>.

Canada, Indigenous Services. 2023. "An Update on the Socio-economic Gaps between Indigenous Peoples and the Non-Indigenous Population in Canada: Highlights from the 2021 Census." <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1690909773300/1690909797208>.

Canada Infrastructure Bank. 2023. "Indigenous Equity Initiative." CIB. <https://cdn.cib-bic.ca/files/Investment/EN/2023-11-21-Indigenous-Equity-Initiative-Overview.pdf>.

Canada, Natural Resources. 2023. "Indigenous Partnerships and Agreements in Mining." *Natural Resources Canada*. <https://natural-resources.canada.ca>.

Canada, Natural Resources. 2024. "National Benefits-sharing Framework." <https://natural-resources.canada.ca/our-natural-resources/indigenous-peoples-and-natural-resources/national-benefits-sharing-framework/25261>.

Caron, J., H. Asselin, and J. Beaudoin. 2019. "Attitudes and Behaviors of Mining Sector Employers towards the Indigenous Workforce." *Resources Policy* 61: 108-17. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.02.001>.

Caron, J., H. Asselin, and J. Beaudoin. 2020. "Indigenous Employees' Perceptions of the Strategies Used by Mining Employers to Promote their Recruitment, Integration and Retention." *Resources Policy* 68. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101793>.

CDEV. 2025. Indigenous Loan Guarantee Program. <https://cdev.gc.ca/indigenous-loan-guarantee-program/>.

Cecil, A.L., and Sandra Daff. 2013. "Indigenous Workforce Participation at a Mining Operation in Northern Australia." *Australian Bulletin of Labour*. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/ielapa.375848219264028>.

Coyle, M. 2014. "Negotiating Indigenous Peoples' Exit From Colonialism: The Case for an Integrative Approach." *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 27 (1): 283-303. <https://doi.org/10.1017/S0841820900006342>.

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2010. "Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples." <https://www.canada.ca/en/public-service-commission/services/publications/open-info/barriers-to-indigenous-recruitment.html>.

Duff, Terrence. 2025. "Knowledge Gap on Mining Development Frustrates Tallymen." *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/north>.

Environmental and Social Impact Review Committee. 2025. "Legal and Administrative Framework." <https://www.comev.ca>.

Finn, K., and C. Stanton. 2022. "The (Un)Just Use of Transition Minerals and the Need for a Just Transition Minerals Framework." *Resources Policy* 79. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103095>.

Fournier, Emelia. 2023. "Quebec Holds Consultations on James Bay Lithium Mine." *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal>.

Government of Canada, Department of Justice. 2021. "Backgrounder: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act." <https://www.justice.gc.ca/eng/declaration/about-a-propos.html>.

Government of Canada, Public Services and Procurement Canada. 2002. "Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice." *Senate Committee Report*. <https://publications.gc.ca>.

Government of Canada, Statistics Canada. 2023. "Postsecondary Educational Attainment among Indigenous Peoples." <https://www.statcan.gc.ca>.

Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee). n.d. "The Eeyou of Eeyou Istchee." <https://www.cngov.ca>.

Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee). 2025. "The Cree Nation Mining Policy." <https://www.cngov.ca>.

Hall, R., and B. Pryce. 2023. "Colonial Continuities in Closure: Indigenous Experiences of Mine and Mill Closure in Northern Ontario." *Resources Policy* 85. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.103823>.

Holcombe, S., and D. Kemp. 2020. "From Pay-out to Participation: Indigenous Mining Employment as Local Development?" *Journal of Industrial Relations* 62 (2): 230-53. <https://doi.org/10.1177/0022185619894428>.

- International Labour Organization. 1997. "Effective Negotiations by Indigenous Peoples: An Action Guide with Special Reference to North America." <https://www.ilo.org>.
- Mining Industry Human Resources Council. 2016a. "Exploring Aboriginal Inclusion." <https://mihr.ca>.
- Mining Industry Human Resources Council. 2016b. "Strengthening Indigenous Participation in Mining." <https://mihr.ca>.
- Momentum. 2023. "Addressing Gaps in Indigenous Access to Finance Pre-Scoping Report." <https://www.momentum.ca>.
- O'Faircheallaigh, Ciaran. 2006. "Mining Agreements And Aboriginal Economic Development in Australia and Canada." *Journal of Aboriginal Economic Development* 5 (1). <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102223>.
- OVIN. 2023. "Insights." OVIN's Skills and Career Navigator. <https://www.ovin.ca>.
- Owen, John R., et al. 2023. "Energy Transition Minerals and their Intersection with Land-connected Peoples." *Nature Sustainability* 6: 203-11. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6>.
- Scott, D. N. 2025. "Infrastructural (Dis)Entitlement: Tactics of Dispossession on the Critical Minerals Frontier." *Journal of Law and Political Economy* 5 (1). <https://doi.org/10.5070/LP65164812>.
- Stokes, D., B. Marshall, and M. Veiga. 2019. "Indigenous Participation in Resource Developments." *Resources Policy* 63. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.101451>.
- TD Economics. 2024. "The \$500 Billion Opportunity: Unlocking Canada's Critical Minerals Potential." TD Bank Group. <https://economics.td.com>.
- The Grand Council of the Crees. n.d. Cree Nation Mining Policy. <https://www.cngov.ca>.
- The Mining Association of Canada. n.d. "Mining-Indigenous Relationship Agreements." <https://mining.ca>.
- The Northern Miner. n.d. "New Gold Struggles with Cost Overruns at Rainy River." <https://www.northernminer.com>.
- Tortell, Philippe, et al. 2023. "A Critical Look at Critical Minerals." Policy Options. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2023/critical-minerals-indigenous-prosperity/>.
- Whitelaw, Graham, Daniel McCarthy, and Leonard Tsuji. 2009. "The Victor Diamond Mine Environmental Assessment Process: A Critical First Nation Perspective." ResearchGate. <https://doi.org/10.3152/146155109X465931>.
- International Labour Organization. 1997. "Effective Negotiations by Indigenous Peoples: An Action Guide with Special Reference to North America." <https://www.ilo.org>.
- Mining Industry Human Resources Council. 2016a. "Exploring Aboriginal Inclusion." <https://mihr.ca>.
- Mining Industry Human Resources Council. 2016b. "Strengthening Indigenous Participation in Mining." <https://mihr.ca>.
- Momentum. 2023. "Addressing Gaps in Indigenous Access to Finance Pre-Scoping Report." <https://www.momentum.ca>.
- O'Faircheallaigh, Ciaran. 2006. "Mining Agreements And Aboriginal Economic Development in Australia and Canada." *Journal of Aboriginal Economic Development* 5 (1). <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102223>.
- OVIN. 2023. "Insights." OVIN's Skills and Career Navigator. <https://www.ovin.ca>.

- Owen, John R., et al. 2023. "Energy Transition Minerals and their Intersection with Land-connected Peoples." *Nature Sustainability* 6: 203-11. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6>.
- Scott, D. N. 2025. "Infrastructural (Dis)Entitlement: Tactics of Dispossession on the Critical Minerals Frontier." *Journal of Law and Political Economy* 5 (1). <https://doi.org/10.5070/LP65164812>.
- Stokes, D., B. Marshall, and M. Veiga. 2019. "Indigenous Participation in Resource Developments." *Resources Policy* 63. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.101451>.
- TD Economics. 2024. "The \$500 Billion Opportunity: Unlocking Canada's Critical Minerals Potential." TD Bank Group. <https://economics.td.com>.
- The Grand Council of the Crees. n.d. Cree Nation Mining Policy. <https://www.cngov.ca>.
- The Mining Association of Canada. n.d. "Mining-Indigenous Relationship Agreements." <https://mining.ca>.
- The Northern Miner. n.d. "New Gold Struggles with Cost Overruns at Rainy River." <https://www.northernminer.com>.
- Tortell, Philippe, et al. 2023. "A Critical Look at Critical Minerals." *Policy Options*. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2023/critical-minerals-indigenous-prosperity/>.
- Whitelaw, Graham, Daniel McCarthy, and Leonard Tsuji. 2009. "The Victor Diamond Mine Environmental Assessment Process: A Critical First Nation Perspective." *ResearchGate*. <https://doi.org/10.3152/146155109X465931>