

# Existe-t-il une approche idéale pour développer le Nord?

Dr Philippe Couillard

Les pays du monde entier s'engagent à l'heure actuelle sur la voie d'une économie plus sobre en carbone. Les minéraux critiques et l'électrification alimentent cette transition. De nombreux pays ont conçu et lancé des initiatives visant à promouvoir et à faciliter le développement socio-économique de leurs régions nordiques, où l'on trouve souvent ces ressources (par exemple, la Suède, la Norvège, l'Alaska et la Russie).

Au Canada, le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ontario et du Québec ont chacun leur propre stratégie. Le développement du Nord est une entreprise complexe et à multiples facettes au Canada. Si les provinces détiennent la plupart des leviers constitutionnels dans la gestion des ressources naturelles et de l'énergie, la relation essentielle avec les communautés autochtones relève en grande partie (mais pas entièrement) de la responsabilité du gouvernement fédéral. Ce dernier a également joué un rôle de plus en plus important en veillant à ce que les projets menés dans le Nord respectent ses exigences en matière d'environnement. À cet égard, une collaboration étroite entre les gouvernements et les Premières nations, les Inuits et les Métis est nécessaire. Il s'agit d'un prérequis essentiel à la réussite de ces stratégies qui se doivent d'intégrer toutes les parties prenantes.

Le gouvernement fédéral a lancé sa propre stratégie sur les minéraux critiques en décembre 2022. Ce rapport examine plus spécifiquement les approches provinciales pour le développement du Nord adoptées par le Québec (Plan Nord) et l'Ontario (Cercle de feu ou « Ring of Fire » en anglais) afin d'en identifier les avantages et les défis.

## 1. Pourquoi cette question est plus importante que jamais

Trois impératifs justifient l'urgence d'un développement responsable et rapide des régions arctiques et subarctiques du Canada :

- 1) Les changements climatiques
- 2) La transition énergétique
- 3) Le développement socio-économique du Nord

### Changements climatiques

Des données récentes montrent une accélération des effets des changements climatiques dans le nord du Canada. Si certains impacts peuvent être perçus comme économiquement favorables (comme l'ouverture du passage du Nord-Ouest au transport maritime), ils comportent également des risques accrus pour un écosystème fragile et les communautés nordiques (en majorité autochtones).

D'autres impacts des changements climatiques dans le Nord sont clairement négatifs : l'accélération de la fonte du pergélisol pose des défis importants au développement et à l'entretien des infrastructures. Ce phénomène libère dans l'atmosphère le méthane qui était séquestré dans le pergélisol gelé, ce qui contribue encore davantage aux changements climatiques.

## Transition énergétique

Alors que les pays cherchent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), accélérer le remplacement des sources d'énergie fossiles par des énergies renouvelables est une priorité. Plusieurs technologies telles que les batteries, l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'hydrogène, l'énergie nucléaire (par exemple avec les petits réacteurs modulaires) ainsi que le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CUSC) soutiendront cette transition.

À bien des égards, l'électrification est l'épine dorsale de la transition vers une économie plus verte ainsi que de l'objectif du Canada d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. L'électrification a accru les besoins en minéraux critiques. Ainsi, la fabrication d'une voiture électrique et de ses différents composants (par exemple, la batterie) nécessite du cuivre, du lithium, du nickel, du manganèse, du cobalt, des terres rares et du graphite (International Energy Agency, 2022). L'accès à ces minéraux et à des chaînes d'approvisionnement fiables et prévisibles sont devenus des priorités pour les entreprises et les gouvernements.

Il est important de noter que les populations du Nord, en particulier les communautés autochtones situées à distance des réseaux électriques, vivent la transition énergétique « en direct ». En effet, outre les impacts visibles de la fonte du pergélisol, les changements affectant les modes de vie traditionnels et la faune nordique, elles doivent utiliser davantage les sources d'énergie à faible teneur en carbone afin de mettre un terme à l'ère des générateurs diesel. De même, les nouveaux projets miniers sont confrontés à une situation similaire pour leurs besoins en énergie. L'industrie montre aujourd'hui des signes encourageants d'innovation comme la production d'énergie éolienne sur place et l'utilisation d'un nombre croissant d'équipements et de véhicules électriques, parfois même télécommandés.

## Développement socio-économique du Nord

Les régions du nord du Canada se caractérisent par une faible densité de population et des communautés autochtones fières et résilientes. La réconciliation est essentielle au développement du Nord, car notre pays ne peut se permettre de perpétuer les injustices et les discriminations systémiques passées et présentes.

L'époque de l'exploitation unilatérale des ressources est révolue et le partage équitable des bénéfices économiques avec les communautés locales est crucial.

Aujourd'hui, un projet minier n'a aucune chance d'avancer et d'être soutenu par les gouvernements et les investisseurs sans un engagement solide, respectueux et mutuellement bénéfique avec les communautés locales et, surtout, les groupes autochtones qui sont directement et indirectement touchés par le projet. Dans certains cas, un traité multilatéral peut être en vigueur sur le site proposé, telle que la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ). Les principaux signataires de la Convention de la Baie James sont le Grand Conseil des Cris, les Inuits du Nunavik, les gouvernements (provincial et fédéral), Hydro-Québec et la Société de développement de la Baie James. La CBJNQ a été signée le 11 novembre 1975 alors que Robert Bourassa était premier ministre et a par la suite inclus les Innus et Naskapis. Elle fut complétée en 2002 par la « paix des braves » signée par le gouvernement du premier ministre Bernard Landry. Encore aujourd'hui, ces ententes sont des références et un exemple de « meilleures pratiques ». Un de leurs bénéfices principaux est une plus grande prévisibilité permettant d'atténuer les risques et l'incertitude toujours présents dans les grands projets.

## 2. Les modèles du Québec et de l'Ontario

Le Nord de l'Ontario et le Nord du Québec sont des régions peu peuplées riches en ressources avec une forte présence autochtone. Toutefois, les deux provinces ont opté pour des approches de développement différentes en termes de territoire couvert, de champ d'application, d'objectif et de gouvernance.

### Plan Nord

Lancé en 2008 par le gouvernement du premier ministre Jean Charest, le Plan Nord a été mis à jour par les premiers ministres Philippe Couillard et François Legault.

Le Plan Nord couvre un territoire de 1,2 million de kilomètres carrés au nord du 49e parallèle. Ceci représente plus de 72 pour cent du territoire de la province, mais seulement 1,5 pour cent de sa

population, dont quatre nations autochtones (Cris, Innus, Naskapis et Inuits). La région comprend les grandes installations hydroélectriques de la Baie James et de nombreux gisements miniers relativement semblables à ceux de l'Ontario (à l'exception de la chromite). Une partie importante du territoire est incluse dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui est l'un des premiers exemples au Canada d'un traité moderne offrant une plus grande prévisibilité et une source de prospérité pour les communautés autochtones, en particulier les Cris.

L'approche du Plan Nord est large et repose sur les principes du développement durable (économique, social et environnemental). Par conséquent, ses priorités vont au-delà de l'exploitation minière et englobent également la diversification économique, le développement social, l'énergie et la protection du territoire.

La structure de gouvernance du Plan Nord est bien développée et représentative. Cela permet d'instaurer un plus haut niveau de confiance et une large consultation en amont avec les parties prenantes et les communautés locales (autochtones et non autochtones). Cette structure inclut :

- **La Société du Plan Nord (SPN)** a été créée en 2015 en tant qu'organisation indépendante avec son propre conseil d'administration, sa propre gouvernance et ses propres rapports. La SPN publie régulièrement un plan stratégique et un plan d'action à jour avec des objectifs détaillés et des cibles explicites. Elle dépose aussi un rapport annuel public à l'Assemblée nationale du Québec.
- **Le conseil d'administration** de la SPN est composé de 9 à 15 administrateurs représentant des communautés autochtones spécifiques (Cris, Inuits et Naskapis), des institutions académiques (notamment l'Université Laval), des représentants du gouvernement et des acteurs économiques.
- **Une Assemblée des partenaires** incluant 30 membres reflétant la diversité des parties prenantes. Le conseil se réunit trois fois par année et joue le rôle de conseil consultatif en donnant son avis sur les politiques et les projets. Il sert souvent de lien avec les communautés.

La SPN considère que son rôle est de fournir un environnement favorable à la réalisation d'un projet plutôt que d'en être un promoteur direct (les projets peuvent être éligibles à divers types de soutien et de financement du gouvernement). La SPN joue également le rôle de « sherpa » pour les gestionnaires de projets en les aidant à naviguer les différentes politiques gouvernementales et les programmes de financement.

### Cercle de feu (« Ring of Fire »)

Identifiée au début du 21e siècle, la région est devenue une initiative politique majeure du premier ministre ontarien Dalton McGuinty et de son gouvernement en 2011-2012. Le Cercle de feu couvre un territoire d'environ 5 000 kilomètres carrés, beaucoup plus petit que la superficie du Plan Nord.

La région contient de grandes quantités de chromite, de cobalt, de cuivre, de nickel et de platine. Deux communautés autochtones (Matawa et Webequie) sont présentes sur le territoire et sont régulièrement consultées, notamment sur le déploiement d'infrastructures telles que les routes d'accès aux sites miniers et les liens entre les communautés. Deux autres nations (Marten Falls et Neskantaga) sont situées en périphérie du territoire et ont exprimé des préoccupations liées à l'environnement, notamment l'impact sur leur approvisionnement en eau.

Du point de vue de la gouvernance, le Cercle de feu n'a pas d'organe directeur comme la SPN au Québec. Par conséquent, il n'y a pas de rapports, de plans stratégiques et d'évaluation en fonction d'indicateurs de performance. Le Cercle de feu doit être considéré comme une entité ou une initiative facilitant des projets spécifiques et offrant un soutien par le biais du développement des infrastructures nécessaires (par exemple, transport, communication) et de la coordination avec les différentes autorités gouvernementales et les ministères (y compris, les Mines, le Développement du Nord et les Affaires autochtones). Le gouvernement de l'Ontario joue un rôle central dans la supervision du développement du Cercle de feu, sans organe intermédiaire, ce qui permet d'alléger la structure.

### 3. Les avantages et les défis de chaque approche

Le tableau ci-dessous compare le Plan Nord et le Cercle de feu afin de mettre en évidence les avantages et les défis associés à chaque approche.

	Plan Nord	Cercle de feu
<b>Territoire couvert</b>	1,2 million Km <sup>2</sup>	≈ 5 000 Km <sup>2</sup>
<b>Champ d'application</b>	Large - Économique - Social - Environnemental	Limité - Exploitation minière - Infrastructures
<b>Gouvernance</b>	Formalisée - Société du Plan Nord - Conseil d'administration - Assemblée des partenaires	Gouvernance directe par le gouvernement provincial
<b>Responsabilité et rapports</b>	Établie - Indicateurs de performance clés intégrés - Rapports publics obligatoires	Limitée
<b>Liaison intergouvernementale</b>	Fort	Fort
<b>Représentation des parties prenantes</b>	Représentation obligatoire	Moins formalisée
<b>Engagement avec les peuples autochtones</b>	Fort	Fort
<b>Traité en vigueur</b>	Oui <i>Convention de la Baie James et du Nord québécois</i>	Non
<b>Impact sur les projets</b>	Faciliter les projets	Faciliter les projets

Le Plan Nord couvre un territoire beaucoup plus vaste et dispose d'une gouvernance bien établie et solide, tout en visant un développement plus complet et durable des communautés. Il met l'accent sur l'engagement en amont de toutes les communautés concernées.

Le Cercle de feu se concentre sur la réalisation de projets individuels dans une région plus petite que le Plan Nord. L'absence d'entité administrative intermédiaire et une portée plus limitée peuvent, dans certains cas, permettre un accès plus rapide aux autorisations et aux financements gouvernementaux.

Le Cercle de feu et le Plan Nord partagent tous deux le désir de protéger l'environnement tout en établissant de bonnes relations mutuellement bénéfiques avec les communautés locales, notamment les populations autochtones, dans un esprit de réconciliation.

### 4. Existe-t-il une approche « idéale » ?

Le Plan Nord et le Cercle de feu présentent chacun des avantages pouvant être adaptés aux caractéristiques spécifiques des projets de développement. Le type et la portée du projet doivent déterminer l'approche optimale. Idéalement, les gouvernements et les parties prenantes pourraient adapter la structure de gouvernance et les exigences en place en fonction de la nature des projets envisagés.

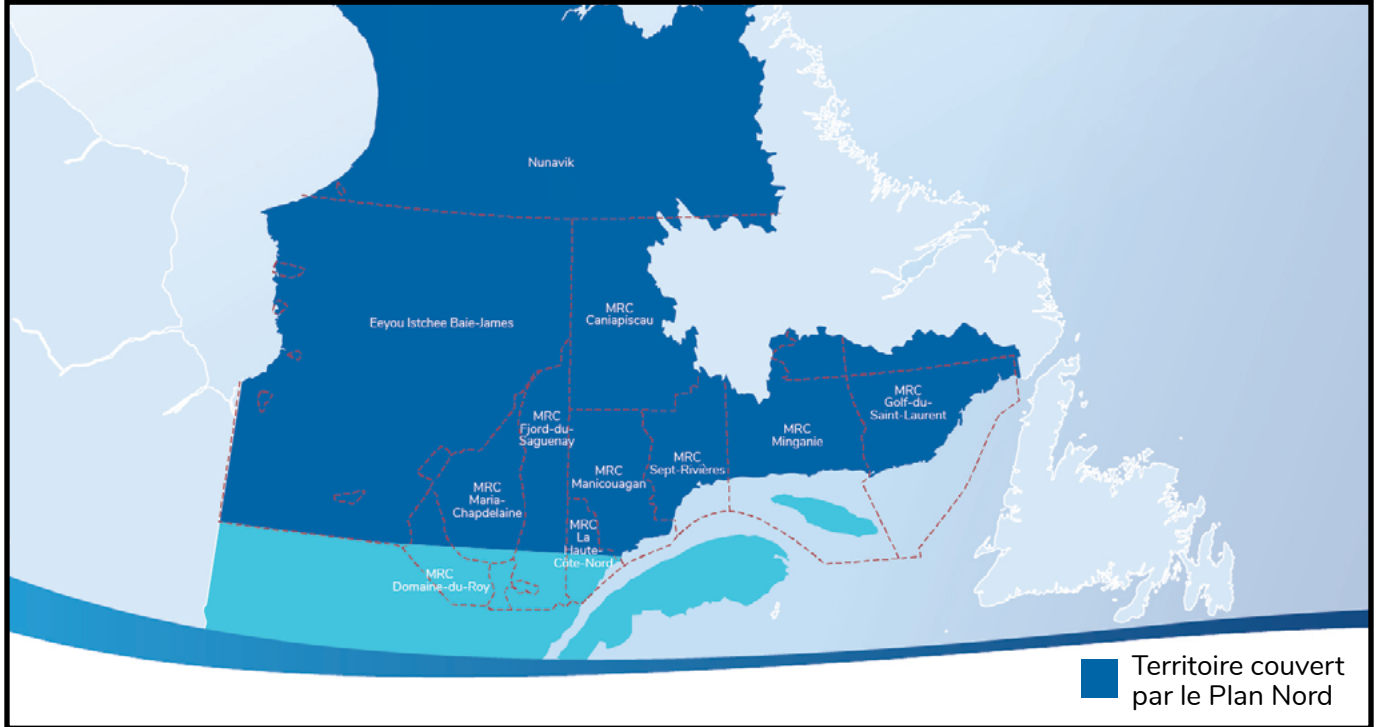
Pour certains projets de taille limitée sur un territoire plus petit, l'approche du Cercle de feu est bonne, à condition qu'un accord de partage des bénéfices ait été conclu avec les communautés autochtones et qu'un engagement fort en amont ait lieu.

Dans le cas contraire, le modèle de gouvernance plus clair et établi du Plan Nord est préférable. Cela crée *de facto* un « guichet unique » pour les investisseurs et les gestionnaires de projets. Le rôle de sherpa de la SPN est également un avantage important pour les gestionnaires de projets.

En outre, le Plan Nord fournit un cadre pour une approche plus complète et durable pour le développement du Nord. La représentation obligatoire des parties prenantes ainsi que la responsabilité et le processus de rapports peuvent contribuer à instaurer et à maintenir la confiance entre tous les acteurs concernés, y compris les peuples autochtones et les communautés locales. La confiance mutuelle est une condition *sine qua non* de la réussite de tout projet, encore plus nécessaire dans les vastes régions nordiques du Canada.

## Annexe

### Plan Nord



Source: Gouvernement du Québec. (2020).

### Cercle de feu (« Ring of Fire »)



Source: Gouvernement de l'Ontario. (2022).

## Bibliographie

Gouvernement de l'Ontario. (2022, 25 mars). *Le Cercle de feu de l'Ontario*. <https://www.ontario.ca/fr/page/le-cercle-de-feu-de-lontario>

Gouvernement du Québec. (2020). *Habiter notre Nord: Plan d'action nordique 2020-2023*. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/spn/Publications/Plans\\_action/A-Plan\\_d\\_action\\_2020-2023\\_LOWRES.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/spn/Publications/Plans_action/A-Plan_d_action_2020-2023_LOWRES.pdf)

International Energy Agency. (2022, mars). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>

## À propos du StrategyCorp Institute

L'Institut est le groupe de réflexion de StrategyCorp sur l'innovation dans les politiques publiques et l'économie. Situé à un carrefour stratégique multidisciplinaire, l'Institut développe un leadership intellectuel sur un grand éventail d'enjeux d'actualité auxquelles sont confrontés les Canadiens et leurs gouvernements à travers le pays. Son approche analytique est fondée sur une forte expertise économique et politique.