
**FORUM DES MINISTRES RESPONSABLES
DU DÉVELOPPEMENT DU NORD**

**Initiatives de maximisation des retombées
économiques et sociales des projets majeurs dans le Nord**

**Rapport d'activités 2005-2006
et recommandations**

Whitehorse (Yukon)

Coordination et rédaction* :

Madame Manon Cyr
Ministère des Affaires municipales et des Régions
Gouvernement du Québec

Monsieur Kevin Todd
Industry, Tourism and Investment
Government of the Northwest Territories

Madame Sherelyn Caderma
Saskatchewan Northern Affairs
Government of Saskatchewan

Monsieur Richard Leclerc
Ministère des Affaires municipales et des Régions
Gouvernement du Québec

Autres membres du groupe de travail

Madame Carmen Ip
Western Economic Partnership Agreement and
Northern Development
Government of British Columbia

Madame Susan Ellis
Government of Yukon

Secrétariat

Madame Maryse Lapointe
Ministère des Affaires municipales et des Régions
Gouvernement du Québec

* La rédaction du présent document a été largement inspirée des précédents rapports d'activités du groupe de travail « Initiatives de maximisation des retombées économiques et sociales des projets majeurs dans le Nord », éditions 2004 et 2005.

**Initiatives de maximisation des retombées
économiques et sociales des projets majeurs dans le Nord**

**Forum des ministres responsables
du développement du Nord**

**Rapport d'activités 2005-2006
et recommandations**

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Le Forum des ministres responsables du développement du Nord..... | 5 |
| 2. L'initiative de maximisation des retombées économiques et sociales | 6 |
| 2.1 Le contexte | 6 |
| 2.2 La démarche | 7 |
| 2.3 Le bilan des forums de 2004 et de 2005..... | 7 |
| 2.4 Les travaux pour le Forum de 2006 | 9 |
| 3. Le cadre de référence | 10 |
| 3.1 Le développement durable, fondement d'une approche de maximisation | 10 |
| 3.2 La proposition d'un cadre de référence..... | 11 |
| 4. Les leçons apprises des expériences canadiennes..... | 15 |
| 4.1 Résumé des réponses à l'évaluation de la maximisation des retombées de 2006 ... | 17 |
| 5. Le système de suivi..... | 20 |
| 5.1 Le choix des indicateurs | 21 |
| 6. Conclusion et recommandations..... | 25 |

Annexes :

| | |
|---|-----|
| Annexe I Lettre transmise aux gouvernements participants | 29 |
| Annexe II Les meilleures pratiques présentées par les gouvernements | 33 |
| Annexe III La liste des contacts..... | 115 |

1. Le Forum des ministres responsables du développement du Nord

Créé en 2000, le Forum des ministres responsables du développement du Nord, à sa réunion de La Ronge (Saskatchewan), en 2001, s'est donné comme mission de « promouvoir les intérêts communs et particuliers des populations du Nord et de favoriser la sensibilisation aux réalisations, aux contributions ainsi qu'au potentiel du Nord ».

Pour réaliser sa mission, le Forum s'est fixé les cinq objectifs suivants :

- Déterminer et mettre en œuvre des actions stratégiques qui assureront la promotion du développement socioéconomique du Nord;
- Renforcer le positionnement du Nord dans les priorités provinciales, territoriales et nationales;
- Accroître la coopération entre les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement du Canada;
- Échanger de l'information;
- Organiser une conférence annuelle qui servira de tribune aux ministres responsables du développement du Nord pour établir des priorités.

La maximisation des retombées économiques et sociales des projets majeurs de développement dans le Nord constitue une des missions que s'est fixée le Forum des ministres responsables du développement du Nord.

2. L'initiative de maximisation des retombées économiques et sociales

2.1 Le contexte

Lors du Forum des ministres responsables du développement du Nord, qui s'est tenu à Iqaluit (Nunavut) en 2003, le Québec a présenté une nouvelle proposition d'étude intitulée « Maximisation des retombées économiques et sociales de projets majeurs dans le Nord ».

Cette initiative découlait du projet piloté par les Territoires du Nord-Ouest qui portait sur le développement des infrastructures nordiques. Lors du dépôt du rapport dédié à ce thème à Iqaluit, les participants avaient pu découvrir que plus de 241 projets touchant la question avaient été établis. Le constat alors fait était que le défi lancé aux gouvernements canadiens et aux partenaires privés associés à ces investissements consistait à maximiser les retombées économiques et sociales de ces projets, de façon à améliorer la qualité de vie des habitants du Nord.

En raison de l'ampleur de cet enjeu, il a été jugé important d'évaluer la manière dont les gouvernements peuvent profiter de ces investissements majeurs en faveur des résidents du Nord, ainsi que pour tous les Canadiens.

Pour réaliser cette évaluation, une démarche en deux étapes a été déterminée. Il a d'abord été convenu de répertorier et d'analyser les façons de faire qui, lors de projets d'investissements majeurs, favorisent la maximisation des retombées économiques et sociales. Cette analyse des pratiques exemplaires en matière de développement devait porter sur l'étude de cas liée à l'exploitation des ressources naturelles au Canada et dans le monde. À partir de l'étude de ces exemples, on pourrait chercher ultimement à réaliser un modèle de référence. Un tel modèle servirait en quelque sorte de « guide de pratiques » aux gouvernements et aux partenaires du secteur privé, pour que les projets d'investissements exécutés dans le Nord génèrent des retombées économiques et sociales maximales dans les localités visées, ainsi que pour l'ensemble du pays.

Ensuite, la seconde phase du projet consistait à examiner les incidences de l'investissement et du développement dans le Nord pour l'ensemble du Canada. Cet exercice devait permettre de faire ressortir les effets du développement économique du Nord sur l'ensemble de l'économie canadienne, mais aussi pour les régions nordiques. L'approche retenue favorisait l'analyse de l'écart entre les investissements consentis au Nord et leurs retombées pour les populations nordiques.

2.2 La démarche

Les gouvernements du Québec et des Territoires du Nord-Ouest ont été désignés comme responsables de ce chantier. Un groupe de travail comprenant également des représentants de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Yukon a été constitué.

Un plan détaillé a été déposé; il figure dans le Plan d'action triennal 2004-2006 du Forum des ministres responsables du développement du Nord. En voici les points saillants :

- Élaborer un modèle d'analyse des stratégies et des actions qui ont permis de maximiser des retombées économiques et sociales;
- Dans chaque province ou territoire, déterminer les meilleures pratiques qui optimisent les retombées économiques et sociales de grands projets;
- Conjointement avec des organismes partenaires, déterminer des exemples d'outils, de modèles et de renseignements, utilisés dans le Nord canadien ou à l'échelle internationale, qui permettent de maximiser les retombées économiques et sociales de grands projets;
- Rassembler les meilleurs outils, modèles et renseignements utilisés dans le Nord canadien et à l'échelle internationale, et les présenter lors du Forum des ministres responsables du développement du Nord en septembre 2004.

Pour répertorier les meilleurs exemples canadiens, le groupe de travail a demandé à chaque province et territoire de fournir deux exemples de maximisation des retombées économiques et sociales de projets dans le Nord. Au niveau international, l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP) a reçu comme mandat, en avril 2004, de découvrir des exemples susceptibles de guider les gouvernements et les partenaires privés dans la maximisation des retombées économiques et sociales des projets majeurs dans le Nord.

2.3 Le bilan des forums de 2004 et de 2005

Pour guider les gouvernements et les partenaires privés dans la maximisation des retombées économiques et sociales des projets majeurs dans le Nord, 25 pratiques exemplaires issues de gouvernements nationaux, de regroupements d'États ou d'entreprises privées ont été répertoriées au niveau international, en partenariat avec l'ENAP; ces pratiques se retrouvent principalement dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). De plus, près de 20 pratiques exemplaires de maximisation ont été répertoriées au Canada par les provinces et les territoires.

Les travaux ont permis d'atteindre les objectifs suivants :

- Doter le Forum d'une banque de données unique sur les pratiques exemplaires canadiennes et internationales en matière de maximisation;
- Mettre en évidence plusieurs facteurs de succès favorisant la maximisation;
- Établir un lien entre la maximisation et l'application des principes de développement durable;
- Confirmer la pertinence de constituer un cadre de référence en matière de maximisation, susceptible de s'appliquer aux projets nordiques majeurs au cours des prochaines années;
- Déterminer l'importance d'un système de suivi comme facteur clé de maximisation;
- Reconnaître le système de suivi comme outil pour permettre aux ministres responsables d'évaluer l'impact des investissements consentis dans le Nord sur l'ensemble de l'économie canadienne, mais aussi pour les régions bénéficiaires.

Lors de la rencontre préparatoire, qui s'est tenue à Winnipeg (Manitoba) en février 2005, les représentants des gouvernements membres ont révisé le plan d'action. Afin de réaliser le mandat confié par les ministres lors du Forum de Chibougamau, il a été convenu de ce qui suit :

- Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest continueront à travailler à ce projet, de concert avec la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Yukon, qui s'est joint au comité;
- Le groupe sera secondé par un comité aviseur composé de M. Gérard Duhaime de l'Université Laval et de Mme Heather Myers, attachée à l'University of Northern British Columbia. Des ressources provenant des milieux universitaires et de la recherche pourront se joindre au comité aviseur, selon la progression des travaux et en fonction des besoins.

Les travaux ont, dans un premier temps, porté sur l'élaboration de la proposition d'un cadre de référence. Appuyé sur les travaux effectués en 2003-2004, ce cadre reprend pour l'essentiel les éléments stratégiques d'une démarche de maximisation; y sont précisés certains moyens de mise en œuvre suggérés par les exemples internationaux et canadiens définis dans le rapport déposé à Chibougamau (Québec) en 2004.

Il ressort de ces travaux qu'une démarche de maximisation durable doit reposer sur les principes suivants, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler « les éléments de la démarche de maximisation » :

- La mise en place d'un système de suivi;
- La volonté du promoteur;
- L'intégration des pratiques innovatrices;
- La mobilisation des ressources;
- L'accroissement des capacités du milieu;
- La participation du milieu;
- L'intervention de l'État.

Ces éléments d'où sont dérivés des moyens de mise en œuvre constituent le « cadre de référence », tel qu'il est présenté dans le rapport déposé en 2005 à The Pas (Manitoba). Il sera brièvement exposé dans la prochaine section.

2.4 Les travaux pour le Forum de 2006

Au cours de 2005-2006, les membres du groupe de travail avaient comme objectif de compléter le cadre de référence. Le but était d'intégrer le système de suivi des retombées économiques et sociales des projets nordiques, en suggérant des mesures d'évaluation et de suivi, ainsi que des indicateurs.

Lors de la rencontre préparatoire tenue à Montréal (Québec) en novembre 2005, les membres du sous-comité ont mis à jour leur plan. Ainsi, il a été proposé que le groupe élabore une liste d'indicateurs de maximisation, de même qu'un relevé des meilleures pratiques observées dans les projets en cours au Canada, au moyen d'une recension effectuée auprès des membres du Forum (annexes 1 et 2).

L'exercice ne visait pas à atteindre l'exhaustivité des projets. Les exemples sélectionnés ont été choisis par les provinces et les territoires. Il s'agit donc de projets jugés parmi les plus significatifs par les gouvernements. Ils sont diversifiés quant à leur contenu et à leur présentation. Les membres ont, en grande majorité, repris les projets désignés en 2003-2004. Jumelés avec les exemples internationaux, ces projets ont permis au groupe de travail d'élaborer un cadre de référence et d'établir certains moyens de mise en œuvre.

À la section 4 seront brièvement présentés les éléments importants d'une démarche de maximisation des retombées économiques et sociales, à partir des expériences proposées. Finalement, la section 5 permettra de proposer les éléments importants à considérer lors de la mise en place d'un système de suivi.

L'exercice a permis de répondre aux besoins suivants :

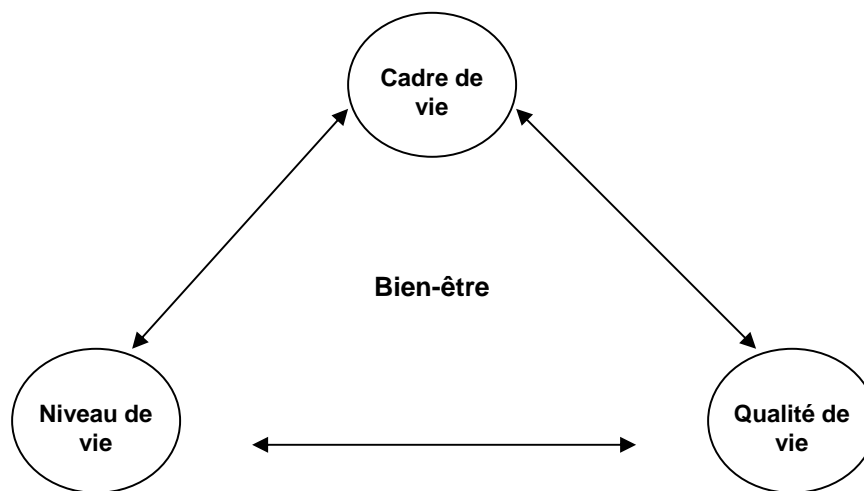
- Constater l'état d'avancement de plusieurs projets après deux ans et tableur sur l'expérience acquise;
- Repérer les meilleures pratiques ou les clés du succès des démarches de maximisation des retombées des projets, le cas échéant;
- D'établir les indicateurs utilisés pour les projets et leurs retombées dans les régions concernées;
- Constater l'évolution des outils d'évaluation des projets.

3. Le cadre de référence

3.1 Le développement durable, fondement d'une approche de maximisation

Si l'objectif ultime des efforts de maximisation des retombées économiques et sociales des projets est l'amélioration du bien-être des populations en général, comme le souhaite le Forum des ministres responsables du développement du Nord, il faut agir non seulement sur le contexte économique, mais aussi sur le cadre, le niveau et la qualité de vie. Ces dimensions sont indissociables et doivent être considérées dans une approche globale de maximisation (figure 1).

Figure 1 : Concept global de maximisation des retombées économiques et sociales



Dans cette perspective, les travaux effectués par le Forum en 2003-2004 permettent de constater l'existence d'une convergence entre la maximisation des retombées économiques et sociales des projets de développement dans le Nord et les principes du développement durable. C'est l'approche préconisée dans la déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992. La Déclaration de Rio énonce la nécessité d'atteindre les objectifs suivants :

- La satisfaction des besoins des générations actuelles et futures en matière d'environnement et de développement;
- L'équité entre le développement et l'environnement;
- La protection de l'environnement comme partie intégrante du développement;
- L'éradication de la pauvreté comme condition essentielle du développement durable;
- La priorité aux régions moins développées et à celles dont l'environnement est plus vulnérable;
- La protection et la restauration de la santé et l'intégrité des écosystèmes;

- La réduction et l'élimination des pratiques non durables;
- Le renforcement de la capacité endogène au service du développement durable par des échanges scientifiques et technologiques;
- L'accès à l'information appropriée à tous les citoyens concernés et leur participation au processus de décision;
- La prise de mesures préventives à l'égard de dangers environnementaux malgré l'absence de certitudes scientifiques;
- L'inclusion des coûts environnementaux dans les coûts du développement assumés par le pollueur;
- L'inclusion des études d'impacts comme instruments nationaux soumis à la décision nationale;
- L'encouragement de la participation des jeunes, des femmes et des autochtones;
- La reconnaissance et le support de l'identité, de la culture et des intérêts des autochtones.¹

Cette convergence suggère que la maximisation des retombées ne saurait être assurée uniquement par la taille d'un projet. Plus importante encore, la maximisation ne doit pas être pensée sans un effort délibéré et explicite pour engager la communauté dans le développement, afin de tenir compte des impacts sur le milieu naturel et social.

3.2 La proposition d'un cadre de référence

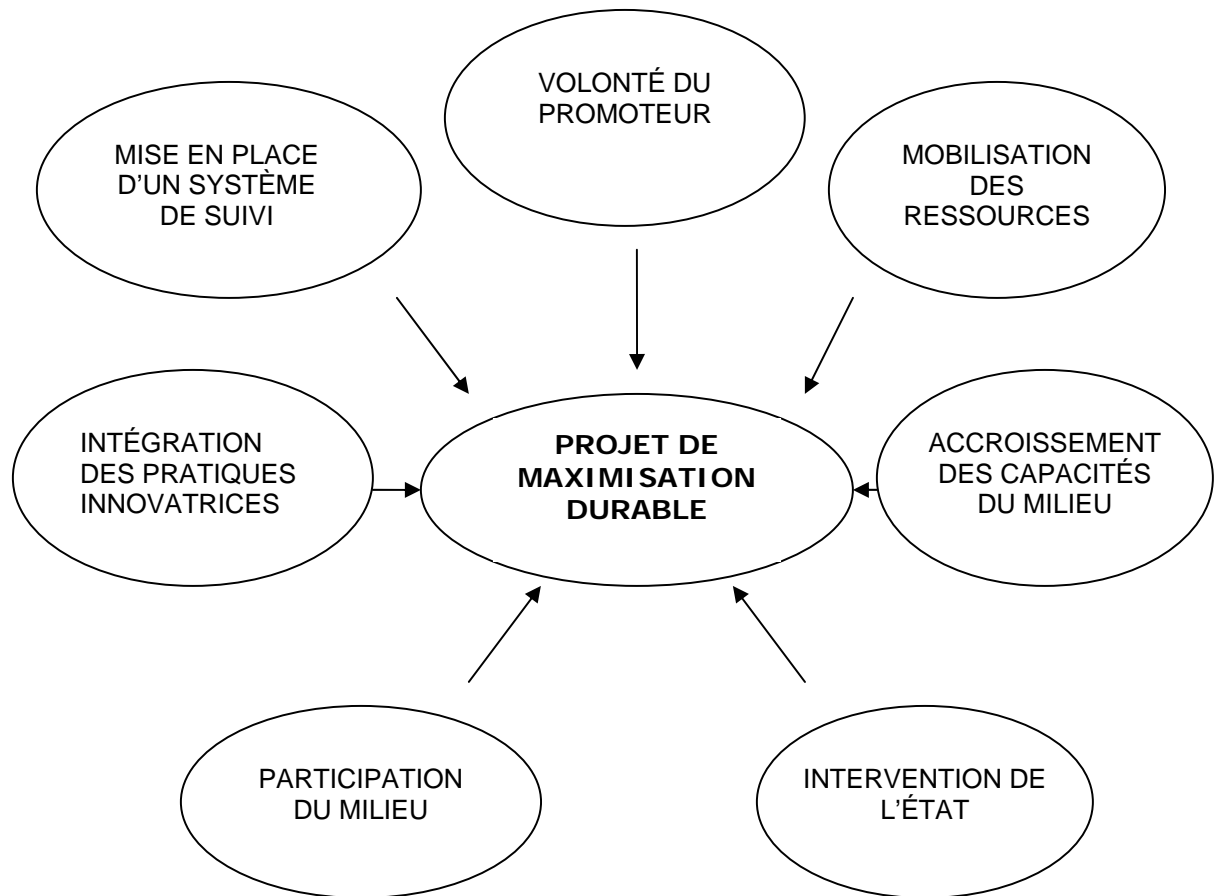
Pour atteindre l'objectif de maximisation, en reflétant le souci d'intégration des projets dans le milieu de vie des communautés concernées et dans la perspective du développement durable, il convient de reconnaître les préalables suivants :

- Premièrement, la maximisation durable est une entreprise relative qui ne peut être atteinte sans un effort délibéré et mesurable;
- Deuxièmement, il est nécessaire de tenir compte de la pluralité des acteurs du développement puisque, dans la perspective adoptée, le point de vue des promoteurs doit être débattu avec celui des gouvernements et des agents du milieu : citoyens, associations de citoyens, y compris les autochtones et les personnes morales;
- Troisièmement, la maximisation durable sera un objectif atteignable si les conditions suivantes sont remplies : mobilisation des ressources autour de cet objectif, volonté du promoteur, intervention de l'État, participation du milieu, accroissement des capacités du milieu, intégration des pratiques innovatrices et mise en place d'un système de suivi.

C'est autour de ces éléments qu'a été élaboré le cadre de référence proposé par le comité de travail. La figure 2 présente le groupe des éléments de la démarche de maximisation.

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992. Annexe I. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. (www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-1annex1f.htm) (2006-09-06).

Figure 2 : Groupe des éléments de la démarche de maximisation



Le tableau 1 regroupe les éléments du cadre de référence et précise, pour chacun, des moyens de mise en œuvre proposés par le groupe de travail. Ces pratiques non exhaustives pourront être bonifiées par les intervenants. Ils permettront aux gouvernements et aux promoteurs privés de se doter de moyens pour appliquer une démarche de maximisation des retombées économiques et sociales des projets majeurs de développement dans le Nord.

TABLEAU 1 – CADRE DE RÉFÉRENCE

| ÉLÉMENTS | MOYENS DE MISE EN ŒUVRE |
|--------------------------------|--|
| 1. Mobilisation des ressources | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Énoncé explicite et écrit de la volonté de souscrire à l'objectif de maximisation ▪ Création formelle d'un comité de maximisation tripartite et paritaire ▪ Planification d'exploitation ▪ Planification des pratiques de gestion ▪ Planification d'ensemble ▪ Planification pour maximiser les retombées utiles au milieu d'accueil ▪ Planification de l'utilisation efficace des ressources ▪ Signature d'ententes de collaboration et de partenariat pour mettre en œuvre les ressources ▪ Détermination des ressources humaines, naturelles, financières et autres, nécessaires à la réalisation du projet ▪ Détermination des ressources (susmentionnées) requises par le ou les promoteurs, le ou les gouvernements et la société civile, et de celles que ces derniers peuvent fournir |
| 2. Volonté du promoteur | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Énoncé explicite et écrit de la volonté du promoteur de souscrire à l'objectif de maximisation dans une perspective de développement durable ▪ Validation, par des attitudes et des comportements cohérents, de la volonté exprimée par le promoteur ▪ Signature d'ententes de collaboration et de partenariat pour mettre en œuvre les ressources ▪ Planification de mesures pour atténuer les impacts négatifs sur l'environnement et le milieu d'accueil ▪ Mise en place de politiques et de programmes visant à maximiser les avantages pour la région |
| 3. Intervention de l'État | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Validation de la volonté exprimée par des interventions appropriées ▪ Énoncé explicite et écrit de la volonté des pouvoirs publics de souscrire à l'objectif de maximisation dans une perspective de développement durable ▪ Établissement des objectifs, des prédictions, des politiques et des cadres législatifs pour le développement et la gestion du développement dans le Nord ▪ Accès à l'information et utilisation de celle-ci – ce qui suppose que des ressources financières seront disponibles à ces fins ▪ Conformité réglementaire en matière de planification, d'arbitrage, de suivi, de règlements et de mise en application |
| 4. Participation du milieu | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Énoncé explicite et écrit de la volonté du milieu d'accueil de souscrire à l'objectif de maximisation dans une perspective de développement durable ▪ Engagement du milieu d'accueil dans des rôles et des responsabilités à tous les stades de développement du projet incluant l'expression d'opinions et de |

| | |
|--|---|
| | <p>préoccupations, de questions, de demandes, de revendications et d'exigences</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise sur pied de réseaux de communications entre les agents du milieu d'accueil ▪ Mise sur pied ou existence de lieux d'expression du public ▪ Soutien à la représentation et à la participation ▪ Éducation professionnelle et continue ▪ Soutien à la formation des entreprises ▪ Soutien à la conversion et à la croissance des entreprises ▪ Accès à l'information concernant les occasions d'affaires ▪ Encouragement à la cogestion ▪ Accès à l'information, aux ressources éducatives et financières et au processus décisionnel |
| <p>5. Accroissement des capacités du milieu</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Signature d'ententes de collaboration et de partenariat pour mettre en œuvre les ressources ▪ Accès à l'information concernant les meilleures pratiques dans des domaines d'activités pertinents ▪ Volonté de remettre en cause les pratiques usuelles ▪ Conception, expérimentation, mise au point et application sur une base continue d'un système de suivi, incluant un indice de maximisation ▪ Détermination des problèmes, suivi de la mise en marche, expression des idées et des préoccupations ▪ Éducation ▪ Embauche de travailleurs locaux, signature de contrats ▪ Capacité à remplir ses engagements en matière de contrats et d'embauche, de même qu'à créer des occasions d'embauche supplémentaires et d'essaimage ▪ Éducation spéciale et adaptée |
| <p>6. Intégration des pratiques innovatrices</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès à l'information concernant les meilleures pratiques dans des domaines d'activités pertinents ▪ Volonté de remettre en cause les pratiques usuelles ▪ Signature d'ententes de collaboration et de partenariat pour mettre en œuvre les ressources ▪ Perspectives sur les plans humain et économique et sur celui des ressources naturelles ▪ Solutions ou liens de rechange ▪ Partenariat avec les milieux universitaires et le secteur de l'éducation |
| <p>7. Système de suivi</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conception, expérimentation, mise au point et application sur une base continue d'un système de suivi, incluant un indice de maximisation ▪ Signature d'ententes de collaboration et de partenariat pour mettre en œuvre les ressources ▪ Indicateurs sociaux, environnementaux, économiques et culturels ▪ Possibilité d'ajuster le système de suivi en fonction des projets ▪ Détermination et limitation des effets négatifs ▪ Détermination et promotion des effets positifs ▪ Suivi des effets à moyen et à long terme |

4. Les leçons apprises des expériences canadiennes

Les projets désignés par les gouvernements ont le mérite d'être diversifiés. L'analyse de ces projets permet d'établir certains faits et de déterminer les facteurs favorisant une maximisation des retombées économiques des projets majeurs dans le Nord. Un des premiers constats est que les éléments utilisés dans le cadre de référence se sont à nouveau confirmés. Toutefois, la mise en œuvre de ceux-ci peut varier en fonction des partenaires impliqués et des projets. Rappelons que ces groupes d'éléments sont la mobilisation des ressources, la volonté du promoteur, l'intervention de l'État, la participation du milieu, l'accroissement des capacités du milieu, l'intégration des pratiques innovatrices et l'implantation d'un système de suivi.

Sans reprendre, de manière exhaustive, l'ensemble des moyens utilisés pour la mise en œuvre des éléments du cadre de référence, rappelons ceux qui semblent essentiels pour favoriser la maximisation des bénéfices pour les communautés hôtes des projets; ils se retrouvent par ailleurs majoritairement dans les pratiques exemplaires soumises par les gouvernements.

La présence soutenue de l'État est une condition fondamentale qui favorise la maximisation des retombées économiques et sociales des grands projets. L'intervention de l'État doit aller au-delà de la transmission d'informations et de l'allocation de ressources humaines, matérielles ou financières. Les pouvoirs publics doivent également agir à titre de régulateur, notamment par la législation. L'objectif est de permettre un meilleur exercice de leur rôle d'arbitre et de médiateur entre les promoteurs de projets et les partenaires du milieu. Différents mécanismes d'arbitrage peuvent être mis en place, souvent au moyen des processus d'évaluation environnementale. Ces mécanismes permettent de s'assurer que les projets sont bien documentés, qu'ils intègrent les préoccupations sociales et économiques des communautés visées, et qu'ils prévoient des mesures de mitigation et d'atténuation des impacts.

L'évaluation des impacts environnementaux est relativement bien développée, et cela, partout dans le Nord canadien. Il existe une préoccupation de plus en plus importante pour générer des retombées socioéconomiques dans les territoires qui accueillent ces projets. La prise de décision relative au développement d'un projet est analysée en fonction de la rentabilité économique, mais les effets sur l'environnement physique, humain et social dans les régions touchées par le projet sont de plus en plus considérés.

La volonté claire et explicite des promoteurs est également une condition essentielle à la maximisation des retombées. Ce facteur peut être dicté par les contraintes gouvernementales lors de l'autorisation des projets ou encore par les impératifs des marchés ou la nécessité d'améliorer une image corporative. Peu importe les raisons, des efforts notables sont réalisés par les entreprises pour maximiser les retombées économiques et sociales des projets.

La signature formelle d'une entente de partenariat ou de collaboration favorise la maximisation des retombées. À l'intérieur de ces accords, les entreprises peuvent aller jusqu'à soutenir des initiatives qui permettront aux individus, aux entreprises et aux communautés de bénéficier des occasions générées par le développement d'un projet. Ces ententes favorisent également les aspects suivants :

- La collaboration entre les partenaires (promoteurs, populations locales, gouvernements, communautés autochtones, etc.);
- La consultation et le dialogue en continu entre les partenaires;
- La recherche de consensus sur des objectifs qui, au départ, peuvent être divergents, voire opposés;
- La définition d'objectifs de maximisation partagés;
- La recherche de solutions afin d'atténuer des impacts négatifs du projet;
- Le repérage de moyens afin de maximiser les retombées positives du projet;
- L'engagement des communautés dans la réalisation du projet, car elles se sentent concernées par celui-ci;
- L'intégration plus facile d'un projet dans la région concernée;
- L'établissement d'un système de suivi assez flexible pour permettre d'adapter le projet en fonction des impacts négatifs ou positifs de celui-ci et des nouveaux objectifs des acteurs, le cas échéant;
- L'évaluation par le gouvernement des impacts cumulatifs de projets dans une même région ou un territoire donné.

La création d'un comité de suivi du projet, au sein duquel sont engagés le plus d'acteurs possibles touchés par le projet, est également une clé de succès dans les efforts de maximisation des retombées. La création d'un tel comité permet notamment de répondre aux visées suivantes :

- Faciliter le développement adéquat du projet;
- Établir des objectifs communs aux partenaires;
- Aborder les problèmes et trouver des solutions adéquates pour la majorité des partenaires;
- Atténuer les impacts négatifs sur le développement de la région;
- Déterminer les objectifs de maximisation par consensus et ainsi préciser les mécanismes et les indicateurs de suivi du projet;
- Produire des rapports et partager ceux-ci avec les populations concernées;
- Ajuster les objectifs de maximisation et les indicateurs en fonction de l'évolution du projet et des bénéfices consentis.

L'expérience acquise au fil des ans permet de bonifier et de diversifier les retombées économiques et sociales pour les promoteurs, mais également pour les communautés locales. Plusieurs projets ont fait l'objet d'ententes de partenariat, de collaboration ou de principe. La signature de ces ententes engageait les divers acteurs touchés par les projets. Les ententes incluaient des objectifs de maximisation ainsi que des modes de suivi de l'évolution des retombées économiques et sociales. On constate que, dans les

cas où les intervenants ont acquis une certaine expérience, les objectifs de maximisation se sont diversifiés et dépassent l'étude des impacts environnementaux. On voit apparaître de plus en plus de considérations sur les plans économiques et, dans une moindre mesure, sociaux.

Dans la prochaine section seront présentés les éléments stratégiques pour assurer l'implantation d'un système de suivi de manière adéquate et en fonction des cas présentés par les gouvernements.

4.1 Résumé des réponses à l'évaluation de la maximisation des retombées de 2006

L'évaluation de la maximisation des retombées effectuée par les différentes administrations est présentée à l'annexe 1. Dans le cadre de cette évaluation, on a demandé à chaque gouvernement de désigner deux projets majeurs en cours ou terminés dans leur province ou territoire.

Les projets présentés couvrent une variété de secteurs, notamment l'industrie minière, les produits forestiers, l'exploitation des sables bitumineux, l'aménagement hydroélectrique et les infrastructures gouvernementales. La nature diversifiée des projets, les différentes régions touchées et les différents partenaires impliqués ont permis d'utiliser une variété d'indicateurs de maximisation, notamment :

- Dans le cadre des projets d'exploitation des sables bitumineux de l'Alberta et des mines de diamants des Territoires du Nord-Ouest, on insiste sur l'impact durable du développement sur les communautés. La région de Fort McMurray éprouve des difficultés à faire face à la croissance, et les communautés autochtones des Territoires du Nord-Ouest se préoccupent de l'impact du développement sur leur économie traditionnelle et leur identité culturelle.
- L'exemple des produits forestiers en Alberta a mené à la création du groupe de travail pour la gestion de la forêt, au sein duquel sont représentés plusieurs partenaires. Cela est tout à fait logique, puisque l'industrie forestière nécessite l'accès à de vastes territoires appartenant au gouvernement.
- La Saskatchewan est chef de file mondial dans la production d'uranium avec sept mines autorisées. Même si l'impact individuel de chaque mine est relativement peu important, le gouvernement effectue le suivi des impacts accumulés et cumulatifs de leur exploitation. Il mesure également les retombées économiques et sociales que l'industrie s'est engagée à générer, notamment la représentation des habitants du Nord dans les différentes catégories d'emploi dans les mines et le lieu de résidence de plus de 1 100 travailleurs des mines nordiques.
- Plusieurs gouvernements, y compris Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que les Territoires du Nord-Ouest, soulignent que les promoteurs des projets négocient et signent des

ententes directement avec les communautés autochtones. Ces ententes confidentielles présentent des avantages pour les populations touchées par le développement. Elles comprennent généralement des mesures visant à optimiser les avantages économiques pour les individus et les entreprises autochtones, notamment un traitement préférentiel pour l'attribution des emplois et des contrats, l'accès à la formation et le partage des profits, ainsi que des mesures de protection de l'environnement.

- Les réponses du Yukon et de la Colombie-Britannique concernent des investissements du secteur public. Une variété d'indicateurs sont utilisés pour ces projets. De plus, la réponse de la Colombie-Britannique comprend un document intitulé « Programme des immobilisations », qui constitue un outil d'évaluation des investissements du secteur public.
- Les réponses du Manitoba et du Québec comprennent d'importants projets d'aménagement hydroélectrique. Ces projets impliquent en général un long délai de construction et ont une longue vie utile. Les indicateurs utilisés pour ces projets comprennent une combinaison de variables macroéconomiques (produit intérieur brut, niveau d'emploi, revenu d'emploi, recettes fiscales) de même que des indicateurs visant à mesurer l'impact sur les communautés et les individus, comme les impacts découlant de la formation, l'accroissement des capacités du milieu et les retombées économiques pour la région.

Le comité de maximisation a également demandé à chaque gouvernement de partager l'expérience acquise en matière d'indicateurs. Parmi les commentaires recueillis, on retrouve :

1. Les indicateurs utilisés permettent-ils à votre administration de maximiser les retombées?
 - Les gouvernements qui ont répondu ont affirmé que les indicateurs étaient conçus pour maximiser les retombées pour leurs régions et leurs communautés.
2. À quelles difficultés avez-vous fait face pour élargir la base d'indicateurs de maximisation?
 - Les acteurs autochtones et non autochtones peuvent avoir des intérêts et des besoins différents;
 - Il est parfois difficile de maximiser les retombées dans le Nord lorsque le centre décisionnel du gouvernement est situé dans le Sud;
 - Il peut être difficile pour le gouvernement de maximiser les retombées lorsque les ententes sont confidentielles;
 - Certains indicateurs généraux peuvent être influencés par d'autres facteurs qui ne sont pas reliés au projet évalué.

3. Est-ce que votre gouvernement effectue le suivi des indicateurs de maximisation pendant toute la durée du projet? De quelle façon?
 - La plupart des gouvernements ont précisé qu'elles effectuaient un suivi pendant toute la durée du projet. Cet objectif est souvent atteint grâce à des rapports à l'industrie ou au gouvernement.

4. Avez-vous des conseils à donner aux autres gouvernements sur la meilleure façon de déterminer et d'implanter des pratiques exemplaires pour maximiser les retombées des projets majeurs?
 - La collaboration de tous les acteurs à la définition des indicateurs, une communication constante et des rétroactions régulières sont essentielles à tout projet de développement;
 - Permettre aux communautés de s'impliquer activement dans le suivi;
 - Assurer la production régulière de rapports durant toute la durée du projet;
 - Ajuster les indicateurs au besoin;
 - L'utilisation des mêmes indicateurs pour des projets de développement semblables permet de mettre en place un cadre de référence cohérent pour effectuer le suivi et facilite la mesure des impacts cumulatifs du développement des ressources.

5. Le système de suivi

Pour avoir une meilleure efficacité et influencer les pratiques des promoteurs tant du domaine public que privé, le cadre de référence inclut un système de suivi des projets. Élaboré sous la forme d'un guide et utilisé sur une base volontaire, cet instrument de mesure de la maximisation, conçu à partir d'indicateurs sociaux, économiques, environnementaux et culturels, sert à pister l'évolution des projets tout au long du processus de réalisation des projets. Intégrés à l'intérieur d'un tableau de bord et conçus dès la phase de planification, ces indicateurs permettent aux promoteurs d'assurer une vérification constante des retombées économiques, sociales, environnementales et culturelles, afin de réajuster le tir en tout temps pour maximiser ces répercussions. Le but n'est pas de comparer les projets entre eux, mais plutôt de les étudier individuellement.

Cet instrument facilite habituellement l'intégration des projets dans le milieu économique, social, environnemental et culturel des communautés. Il sert également de mesure de mitigation et d'atténuation des impacts, adaptés aux besoins et aux attentes, lors de médiation avec les acteurs du milieu; cette situation concerne l'éventualité où des impacts devraient être minimisés plutôt que maximisés. L'instrument mesure et valide également les retombées des projets planifiés à court terme dans le Nord canadien, pour les régions nordiques, mais aussi pour l'ensemble de l'économie canadienne. Les implications à moyen et à long terme sont davantage prises en compte, pour ainsi assurer la continuité d'un projet ayant des impacts positifs ou réajuster le tir dans le cas d'un projet ne répondant pas à la volonté d'un développement durable.

Ainsi, le suivi des initiatives constitue une clé importante pour assurer le succès de la maximisation des retombées. Dans l'état actuel des pratiques, les mécanismes de suivi concernent le plus souvent les incidences économiques (p. ex. : nombre d'emplois créés détenus par les résidents locaux). Les résultantes des projets, tout particulièrement celles liées aux volets sociaux et à l'intégration au milieu de vie des communautés, sont les moins prévisibles, et le plus souvent mal documentées. En effet, il est compliqué de prévoir les impacts sociaux d'un projet au sein d'une communauté, car de multiples facteurs peuvent influencer son environnement social. Le lien de causalité entre le projet et les impacts sociaux est difficilement présumable.

Le déséquilibre constaté entre les dimensions économiques et sociales des projets n'est pas fortuit. En général, il est en effet supposé que les retombées économiques positives des projets entraînent *de facto* des retombées sociales tout aussi positives. La croissance du niveau de vie amènerait en ce sens une amélioration consécutive de la qualité et du cadre de vie des populations, mais cela n'est pas toujours le cas. Il existe une importante bibliographie axée sur la détermination et le suivi des impacts sociaux des projets dans les régions nordiques qui tend à prouver qu'un accroissement du niveau de vie dans les communautés peut entraîner les conséquences suivantes : une dégradation des conditions de vie des familles, une croissance de la différenciation sociale, un effritement de la cohésion sociale, l'amplification de l'exclusion, une augmentation du stress et d'autres phénomènes similaires.

Le système de suivi inclut une série d'indicateurs retenus en fonction des objectifs de maximisation des retombées économiques ou sociales; des desseins d'atténuation des impacts négatifs motivent aussi la sélection d'indicateurs. Bien qu'il n'existe pas de liste exhaustive des indicateurs possibles, il est aisé de déduire certaines caractéristiques recherchées dans leur choix.

5.1 Le choix des indicateurs

Dans le système de suivi, certaines caractéristiques doivent être prises en compte dans le choix des indicateurs :

- Ceux-ci doivent être simples et pertinents;
- Ils doivent être compréhensibles de la part des acteurs;
- Ils ne doivent pas demander une trop grande mobilisation dans les moyens de suivi;
- Ils doivent être comparables dans le temps;
- Ils doivent être disponibles pour la région géographique évaluée.

Les résultats de l'étude sur la maximisation des retombées suggèrent certains éléments dont on devrait tenir compte pour élaborer un système de suivi :

- Collaborer avec les acteurs et les communautés locales concernées. Il est à signaler que les entreprises développent des indicateurs en fonction des attentes des communautés touchées et des projets spécifiques. La clé du succès est l'engagement des communautés dans la démarche de maximisation et la volonté du promoteur de s'impliquer dans celle-ci. Le choix des indicateurs se fera en fonction d'une connaissance du projet et du milieu, ainsi que des consensus atteints entre les partenaires;
- Définir le système de suivi dès le début du projet, mais permettre une certaine flexibilité pour ajuster et raffiner les indicateurs au besoin;
- Effectuer un suivi régulier et produire des rapports durant toute la durée du projet;
- Même si les systèmes de suivi doivent s'adapter aux besoins du projet, de l'industrie ou de la région, un cadre de référence complet comprenant des indicateurs-clés peut permettre d'effectuer le suivi de l'impact cumulatif;
- L'obtention des ressources nécessaires en matière de main-d'œuvre, de temps et de technologie continue à être l'un des principaux défis pour effectuer un suivi efficace. La solution peut passer par la signature d'ententes dans lesquelles les partenaires s'engagent à effectuer le suivi.

Un plus grand partage d'information en matière d'élaboration de systèmes de suivi, de même que la consultation des dernières recherches et des nouvelles approches dans ce domaine pourraient également constituer une piste d'amélioration.

Le tableau 2 présente une liste des indicateurs répertoriés à partir des exemples soumis. Elle n'est pas exhaustive, mais elle regroupe les plus fréquents. Bien entendu, les promoteurs ou les partenaires impliqués dans une démarche de maximisation des retombées économiques et sociales devront déterminer les indicateurs pertinents à leur situation et à leurs objectifs.

TABLEAU 2 – SOMMAIRE DES INDICATEURS

| CATÉGORIE | INDICATEURS* |
|---|--|
| <p>1. Consultations auprès de la communauté/parteneriat collectif</p> <p><i>*incluant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultation publique/acceptabilité ▪ Nombre de partenariats collectifs ▪ Montant dépensé en consultations et en suivi ▪ Nombre de personnes rejointes par une campagne publique de sensibilisation |
| <p>2. Économie</p> <p>a. Développement des affaires/approvisionnement</p> <p>b. Renforcement des capacités/formation</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de nouvelles entreprises demandées ▪ Nombre de coentreprises ▪ Nombre de faillites d'entreprise ▪ Nombre d'entreprises enregistrées/types de services par catégorie ▪ Montant et pourcentage de biens et de services achetés de fournisseurs, d'entreprises du Nord ou d'autochtones ▪ Contrats alloués à des nordistes ou à des organisations, à des entrepreneurs ou à des travailleurs du Nord ou à des autochtones <p><i>Court terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation à des partenariats collectifs en formation avec des établissements d'enseignement, des entreprises, des associations d'entreprises et les gouvernements ▪ Nombre de programmes de formation offerts ▪ Taux de diplomation ▪ Nombre et pourcentage d'heures de travail consacrées à la formation et aux travaux pratiques ▪ Nombre de stagiaires qui obtiennent un emploi; nombre de stagiaires qui évoluent du statut d'apprenti à celui de travailleur qualifié ▪ Satisfaction des travailleurs possédant une expérience à titre de stagiaire <p><i>Long terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau de scolarité – nombre de personnes de 15 ans et plus disposant d'une scolarité inférieure à la 9^e année, d'un diplôme d'études secondaires, d'un diplôme collégial et d'un diplôme universitaire |

| | |
|--|--|
| <p>c. Emploi</p> <p>d. Économies locale et régionale</p> | <p><i>Court terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre d'emplois ou d'emplois par année-personne créés ▪ Nombre ou pourcentage de nordistes ou d'autochtones embauchés ▪ Nombre ou pourcentage d'hommes et de femmes embauchés ▪ Emploi par niveau de compétence/classification des emplois <p><i>Moyen à long terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux d'emploi ▪ Taux de chômage <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salaires par travailleurs de la région ▪ Revenu moyen par âge; proportion des personnes à revenu élevé ▪ Nombre de dossiers d'assistance sociale ▪ Produit intérieur brut ▪ Recette fiscale ▪ Indicateur d'abordabilité – médian (ou modeste) revenu familial et coût de la vie établis par rapport à des communautés comparables |
| <p>3. Social</p> <p>a. Contribution directe</p> <p>b. Implication dans la communauté</p> <p>c. Santé</p> <p>d. Hébergement</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Montant investi dans des organisations de charité locales ou sans but lucratif, des projets locaux et communautaires ▪ Niveau de bénéficiaire aux fonds disponibles par habitant ▪ Nombre de volontaires en action dans la communauté ▪ Disponibilité d'un centre de santé/clinique (grandeur, programme, participation, nombre et types de services offerts, profil de santé des clients) ▪ Nombre de médecins par rapport au nombre d'habitants ▪ Taux de naissance chez les adolescentes ▪ Nombre d'enfants en situation d'accueil ▪ Nombre de suicides ▪ Espérance de vie ▪ Types et fréquence des maladies transmissibles ▪ Nombre de ménages ▪ Nombre de personnes par ménage ▪ Pourcentage de logements sociaux ▪ Taux d'inoccupation ▪ Profil des ménages (personnes mariées, célibataires, divorcées, etc.) ▪ Pourcentage de logements équipés de système de |

| | |
|---|---|
| <p>e. Sécurité publique</p> <p>f. Loisirs</p> | <p>plomberie et de chauffage</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux total de criminalité; nombre et types de crimes ▪ Taux de récidive ▪ Nombre de policiers ▪ Dossiers actifs des agents de probation ▪ Nombre et types de services offerts aux victimes; pourcentage de variation dans l'utilisation des services <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de programmes de loisirs; taux de participation ▪ Nombre d'équipements de loisirs et quantité de services culturels pour le nombre d'habitants |
| <p>4. Environnement</p> | <p><i>**variable en fonction du projet et de la région</i></p> |
| <p>5. Culturel</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratio entre la langue utilisée à la maison et l'usage de la langue maternelle, par groupes d'âge ▪ Nombre de personnes selon l'ethnicité ▪ Pourcentage de la population active œuvrant dans des secteurs d'activités traditionnelles |

6. Conclusion et recommandations

L'objectif du groupe de travail était de guider les gouvernements et les partenaires privés vers une démarche de maximisation des retombées économiques et sociales des projets nordiques majeurs. Les travaux du groupe en 2003-2004 ont permis de créer une banque unique de 25 pratiques exemplaires canadiennes et internationales axée sur le sujet d'étude. L'analyse de ces exemples a permis d'établir le lien entre ceux-ci et l'application des principes de développement durable, afin de définir les facteurs-clés de succès de ces pratiques. Il en ressort qu'une démarche de maximisation durable doit reposer sur les principes suivants, qui constituent le cadre de référence :

- La mise en place d'un système de suivi;
- La volonté du promoteur;
- L'intégration des pratiques innovatrices;
- La mobilisation des ressources;
- L'accroissement des capacités du milieu;
- La participation du milieu;
- L'intervention de l'État.

Au cours de cette année, les membres du groupe ont complété les travaux entrepris en 2004-2005 pour définir un cadre de référence et intégrer les éléments essentiels à la mise en place d'un système de suivi. Les leçons apprises des expériences soumises par les provinces et les territoires ont permis de constater la pertinence du cadre de référence et, en particulier, d'analyser les moyens mis en place afin d'assurer le suivi des projets et le choix des indicateurs.

Il faut reconnaître que l'élaboration d'un système de suivi tenant compte de tous les paramètres et de tous les types de projets possibles ne semble pas pertinente pour l'instant. Comme l'ont révélé les résultats de l'étude, de nombreux efforts sont déployés pour maximiser les retombées économiques et sociales d'une grande variété de projets dans le Nord. Il est également à noter que les systèmes de suivi sont souvent adaptés aux besoins spécifiques des partenaires et aux objectifs visés, selon une approche visant à maximiser les retombées économiques et sociales des projets. L'industrie, les communautés et les gouvernements devraient profiter de cette vaste expérience.

Enfin, le cadre de référence est un outil perfectible. Les membres du groupe de travail sont convaincus que c'est à l'usage, dans des contextes et des projets variés, qu'il sera possible de juger de ses qualités à favoriser la maximisation des retombées économiques et sociales lors de la mise en œuvre de projets majeurs dans le Nord.

C'est pourquoi le groupe propose de suspendre ses travaux pour deux ans, afin de laisser le temps aux projets de se réaliser et d'évoluer. Par la suite, une nouvelle demande sera faite auprès des membres du Forum afin d'établir les résultats des démarches de maximisation des retombées des projets majeurs dans le Nord. Ainsi, le cadre de référence pourra être utilisé par les promoteurs et selon la volonté de chacun.

Conséquemment, le groupe de travail recommande ce qui suit aux ministres responsables du développement du Nord :

1. Suspendre le projet pour deux ans, afin de laisser aux membres du Forum la possibilité de mettre à l'épreuve le cadre de référence;
2. Produire dans deux ans une mise à jour de l'information reçue des gouvernements, en répertoriant à nouveau les meilleures pratiques afin de constater l'évolution des projets et les retombées de ceux-ci dans les régions nordiques.