



Les leçons de l'expérience :

*Étude sur le volet RH des accords de partenariat
entre communautés autochtones et sociétés minières*



Ce projet est financé en partie par le Gouvernement du Canada par l'entremise du Programme des conseils sectoriels.

Le Conseil RHIM désire souligner la contribution de Doug Paget Consulting, qui a participé à la préparation du plan d'étude et à la synthèse des idées et de l'information.

Les opinions et les interprétations figurant dans la présente publication sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

© Conseil des ressources humaines de l'industrie minière (Conseil RHIM), 2012

Tous droits réservés. L'utilisation de toute partie de la présente publication à des fins de reproduction, de conservation dans un système d'extraction ou de transmission sous toute forme ou de quelle que manière que ce soit (par voie électronique ou mécanique, par photographie, par photocopie ou par enregistrement) sans avoir préalablement obtenu la permission écrite du Conseil RHIM constitue une violation de la *Loi sur le droit d'auteur*.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Conseil des ressources humaines de l'industrie minière
260, chemin Hearst
Bureau 401
Kanata (Ontario) K2L 3H1

Tél. : 613-270-9696
Télec. : 613-270-9399
Courriel : research@mih.ca

Vous pouvez également consulter le site Web suivant :

www.mih.ca/fr/

Date de publication : octobre 2012

Table des matières

Sommaire	1
Contexte et objet	1
Méthodologie	1
Principaux constats : contact initial et négociation générale	2
Principaux constats : volet ressources humaines des ERA	2
Principaux constats : mise en œuvre de l'entente	3
1 Introduction	4
1.1 Origine des ententes sur les répercussions et avantages	4
1.2 La présente étude	5
2 Méthodologie de l'étude	6
2.1 Portrait des ERA au Canada	6
2.2 Entrevues	7
3 Principaux constats : contact initial et négociation générale	8
3.1 Contact initial	8
3.2 Une relation nourrie par la confiance et l'information	9
3.3 Équipes de négociation	10
3.4 Phase initiale des négociations	11
3.5 Recommandations relatives au contact initial et aux négociations	11
4 Principaux constats : volet ressources humaines des ERA	12
4.1 Établissement des objectifs en matière de RH	12
4.2 Cibles d'emploi	12
4.3 Éléments du volet RH	13
4.4 Recommandations relatives au volet RH	16
5 Mise en œuvre de l'entente	17
5.1 Rôle de la communauté	17
5.2 Diffusion de l'information sur les emplois disponibles	18
5.3 Recrutement	19
5.4 Avancement et rétention des employés	21
5.5 Comment réussir la mise en œuvre	24
5.6 Recommandations relatives à la mise en œuvre	24
6 Compréhension culturelle réciproque	25
6.1 Formation aux différences culturelles	25
6.2 Accommodements culturels	26
7 Conseils sur la négociation et la mise en œuvre des ERA	27
7.1 Perspectives mutuelles	27
7.2 Perspective des entreprises	28
7.3 Perspective des communautés	29
7.4 Rechercher les avantages mutuels	29
7.5 Recommandation	29
Sommaire des recommandations	30
Bibliographie	32



Sommaire

Contexte et objet

Des sociétés minières et des communautés autochtones du Canada ont négocié et mis en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) et d'autres ententes semblables pour divers projets miniers au cours des années. Ces ententes ont amené les entreprises et les communautés à élaborer des mécanismes de partenariat visant à procurer des emplois et d'autres retombées économiques aux Autochtones qui vivent à proximité des mines.

Certaines sources d'information sur les pratiques efficaces dans le cadre des ERA et autres ententes de ce type sont accessibles au public. Une de ces sources est l'entente de Strathcona de 1974 pour la mine de plomb et de zinc de Nanisivik dans le nord de l'île de Baffin. Bien que signée par le gouvernement du Canada et Mineral Resources International Limited (MRI), cette entente comportait des initiatives visant à favoriser l'emploi à la mine pour les résidents d'Arctic Bay; elle a été dans les faits la première ERA. Un comité de surveillance a élaboré un dossier public sur les résultats obtenus pour le volet emploi de l'entente de Strathcona; ce dossier renferme une information précieuse pour guider d'autres sociétés minières et communautés qui cherchent à conclure des ententes semblables.

À quelques exceptions près, cependant, les clauses de la plupart des ERA en vigueur aujourd'hui sont confidentielles. Il est donc difficile de s'informer adéquatement sur les facteurs de succès de la stratégie en ressources humaines (RH) dans le cadre d'une ERA; une telle connaissance est pourtant essentielle pour les futurs négociateurs désireux de conclure une entente mutuellement profitable. Afin d'enrichir l'information disponible dans ce domaine, le Conseil des ressources humaines de l'industrie minière (RHIM) a commandé la présente étude, intitulée *Les leçons de l'expérience : Étude sur le volet RH des accords de partenariat entre communautés autochtones et sociétés minières*, dans le cadre d'un projet de plus grande envergure appelé *VIRAGE – Changer le visage de l'industrie minière canadienne*.

Méthodologie

La présente étude fait une recension limitée de la littérature et des articles universitaires portant sur les ERA, ainsi que l'inventaire des ERA et autres ententes de ce type associées aux projets miniers au Canada.

Au total, 21 mines encore en production ont des ERA ou des ententes semblables. La présente étude se limite aux ERA en vigueur depuis au moins trois ans, afin de permettre une analyse plus fouillée des résultats de leur mise en œuvre.

Pour les projets retenus, le consultant en recherche a sollicité des entrevues auprès des dirigeants des entreprises et des groupes autochtones. Parmi les entités qui ont accepté de participer à l'étude, on compte des sociétés minières ayant négocié un total de seize ERA et des groupes autochtones qui en ont négocié huit. Après les entrevues menées pendant l'hiver de 2011-2012, les réponses ont été résumées de manière à masquer l'identité des entreprises et des communautés.

Principaux constats : contact initial et négociation générale

De nombreux Autochtones qui vivent dans des régions éloignées connaissent peu de chose sur l'industrie minière lorsqu'un représentant d'une société minière ou d'exploration minérale entre en contact avec eux. Les répondants des entreprises et ceux des communautés sont d'accord pour dire que le contact initial entre la communauté et l'entreprise qui cherche à créer une mine est un facteur déterminant pour le succès à long terme de la relation et de la négociation d'une ERA.

Les conseils sur le contact initial sont notamment les suivants :

- Le contact initial gagne à être pris le plus tôt possible – à tout le moins lorsque l'entreprise a sélectionné les terrains et en est aux premiers stades de la prospection et de l'exploration. Certaines entreprises se mettent en rapport avec les communautés en cause avant même la sélection du site.
- Le contact initial devrait avoir lieu entre les dirigeants du rang le plus élevé possible de l'entreprise et les chefs de la communauté autochtone, afin d'établir les bases d'une relation d'égal à égal.
- On conseille aux sociétés minières de montrer du respect pour les protocoles autochtones.
- L'entreprise devrait non seulement communiquer les détails du projet minier, mais aussi amener la communauté à bien comprendre l'ensemble des activités d'exploration et d'exploitation minière. On considère que les rencontres avec la communauté sont le meilleur moyen pour transmettre ces connaissances.
- Les parties peuvent vouloir négocier d'abord une entente d'exploration ou une entente de principe, avant que les négociations sur l'ERA soient entreprises.

Les répondants ont aussi formulé des conseils sur la manière de mener des négociations fructueuses :

- Il est souhaitable de commencer tôt la négociation d'une ERA avec la communauté.
- L'équipe de négociation de l'entreprise devrait être dirigée par le président, le chef de la direction ou un autre haut dirigeant. La communauté réunit habituellement une équipe de négociateurs et, dans certains cas, l'entreprise offre un soutien financier à la communauté pour les services de conseillers techniques.
- Les deux parties doivent s'efforcer de surmonter les obstacles qui se présentent habituellement au début des négociations. Pour les communautés, il s'agit principalement d'un manque de compréhension du projet, de l'incertitude sur ses retombées ou d'attentes irréalistes. Des entreprises affirment que le plus difficile a été de gagner la confiance de la communauté.

Principaux constats : volet ressources humaines des ERA

Une fois les négociations entamées, le volet RH (ressources humaines) de l'entente revêt la plus haute importance. Les débouchés d'emploi sont presque toujours la principale préoccupation des communautés autochtones qui négocient une ERA avec une société minière.

Les participants à cette étude ont formulé divers conseils sur les facteurs de succès et les embûches relativement au volet RH des ERA, notamment :

- Il est important, tant pour l'entreprise que pour la communauté, de fixer des objectifs concrets et réalisables en matière de RH. Bien des répondants ont indiqué que pour définir des cibles réalistes d'emploi et de formation, il faut d'abord bien évaluer les besoins en main-d'œuvre de l'entreprise ainsi que les compétences et les intérêts professionnels des membres de la communauté.
- Les cibles d'emploi autochtone peuvent être définies de diverses façons : un nombre absolu, un pourcentage de l'effectif total ou un engagement au « meilleur effort possible ». Tant les entreprises que les communautés sont d'avis qu'une cible chiffrée (nombre absolu ou pourcentage) est plus efficace, car les signataires peuvent alors mieux mesurer les progrès vers ces cibles.

- Au fur et à mesure de l'expansion de l'exploitation minière, il n'est pas rare que les parties soient amenées à négocier des cibles d'emploi plus élevées.
- Les ERA sont une formule flexible, adaptable aux particularités de chaque partenariat. Outre les engagements en matière d'emploi, le volet RH d'une ERA contient souvent d'autres éléments comme des bourses d'études, le financement du rattrapage scolaire, la formation sur l'employabilité, la formation à des emplois particuliers ainsi que l'aide au démarrage d'entreprises dans la communauté.
- L'embauche d'un agent de liaison communautaire et la création d'un comité RH mixte entreprise-communauté sont considérées comme des pratiques efficaces; bien des répondants indiquent que ces mécanismes aident à maximiser l'emploi autochtone à la mine.
- Toutes les ERA examinées dans cette étude comportent une forme ou une autre d'initiation obligatoire aux différences culturelles pour les employés autochtones et non autochtones.

Principaux constats : mise en œuvre de l'entente

Quelle que soit la force des engagements pris sur papier dans le cadre du volet RH d'une ERA, des mécanismes doivent être en place pour veiller à leur bonne mise en œuvre.

Les entreprises et les communautés ont formulé des observations sur les facteurs qui influent sur la mise en œuvre des engagements en matière de RH :

- Bien que l'entreprise porte la principale responsabilité dans la mise en œuvre de l'ERA, il y a de nombreux avantages à amener la communauté à y participer.

Une tâche courante de mise en œuvre pour la communauté est la création et la tenue à jour d'un répertoire des compétences de ses membres. Certaines communautés maintiennent aussi une base de données des entreprises locales.

- Les sociétés minières et les communautés s'entendent pour dire que l'appui de la communauté pour le recrutement autochtone est important. Un des moyens les plus utilisés pour obtenir cet appui consiste à embaucher des agents de liaison communautaire. Certains répondants mentionnent la création d'un comité mixte entreprise-communauté responsable de la liaison avec la communauté.
- Les entreprises travaillent généralement avec les communautés pour diffuser l'information sur les emplois disponibles par différents moyens, notamment les salons de l'emploi, les visites dans des écoles secondaires, les présentations dans la communauté et la publicité dans les médias.
- Les entreprises soulignent l'importance de méthodes de recrutement adaptées culturellement, notamment la présence d'un Autochtone au sein de l'équipe d'embauche si possible.



1 Introduction

1.1 Origine des ententes sur les répercussions et avantages

En 1974, le gouvernement du Canada et Mineral Resources International Limited (MRI) annonçaient la signature de l'entente de Strathcona, portant sur l'aménagement et l'exploitation futurs de la mine de plomb et de zinc de Nanisivik dans le nord de l'île de Baffin. La communauté autochtone locale n'avait pas été invitée à participer aux négociations en vue de cette entente; toutefois, soucieux de bien informer les habitants touchés par le projet minier, le gouvernement fédéral et MRI ont organisé 26 rencontres avec le Conseil du hameau d'Arctic Bay et la population locale, avant la construction¹.

Alors que l'objectif premier de l'entente de Strathcona était d'amener le gouvernement à apporter un soutien financier à MRI pour la construction des infrastructures, notamment des routes, une piste d'atterrissage, un quai et le site de la ville, un de ses plus importants volets s'est avéré être la section portant sur l'embauche d'Autochtones locaux par la mine; cette section allait faire de l'entente de Strathcona, dans les faits, la première entente sur les répercussions et les avantages (ERA) au Canada.

En contrepartie du financement gouvernemental, MRI a pris divers engagements, notamment celui de fournir emplois et formation à la population inuite locale. Initialement, l'entreprise avait proposé une cible de 100 employés permanents inuits, soit environ 50 % de la main-d'œuvre totale de la mine. Par ailleurs, l'entente finale stipulait que trois ans après la mise en production, les travailleurs autochtones locaux devaient représenter jusqu'à 60 % de la main-d'œuvre.

Bien que MRI ait donné son accord à cette cible de 60 %, la proportion d'employés autochtones a généralement oscillé entre 21 à 30 %, malgré d'importants programmes de formation et de stages offerts à la main-d'œuvre locale. Le taux de roulement des employés inuits locaux était en moyenne de 100 % par année, soit environ deux fois et demie celui des employés recrutés à l'extérieur de la communauté. On disait que la mine de Nanisivik avait formé et embauché pratiquement tous les Inuits valides dans le nord de l'île de Baffin.

Comment expliquer que la mine de Nanisivik n'ait pas atteint sa cible de 60 % d'employés autochtones locaux? Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce phénomène. L'incapacité de l'entreprise à retenir ses employés inuits a été un facteur important. MRI a tenté de résoudre ce problème de rétention, allant jusqu'à changer sa politique de réembauche en fonction du mode de vie des Inuits : tout employé qui quittait son emploi (par exemple pour aller à la chasse) pouvait être réembauché, sauf en cas de congédiement pour motif fondé. Une autre raison mise de l'avant est le faible nombre d'Inuits adéquatement formés et le coût prohibitif de former un nombre suffisant de travailleurs locaux.

¹ Sous-comité du Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minière. *Rapport sur la participation des autochtones à l'exploitation minière, Phase I.* Août 1990.

La mine de Nanisivik est maintenant fermée; toutefois, comme l'entente de Strathcona prévoyait un comité de surveillance (constitué de représentants du gouvernement, de la communauté locale et de l'entreprise), l'information sur les clauses de main-d'œuvre est accessible au public. Ce n'est généralement pas le cas pour les ERA en vigueur aujourd'hui – à l'exception des mines de diamants et, plus récemment, de la mine de plomb et de zinc de Prairie Creek dans les Territoires du Nord-Ouest. En raison de ce manque d'information, le Conseil des ressources humaines de l'industrie minière (RHIM) a jugé souhaitable de mener une étude sur le volet RH (ressources humaines) des accords de partenariat entre sociétés minières et communautés autochtones.

1.2 La présente étude

Le Conseil des ressources humaines de l'industrie minière (RHIM) a commandé la présente étude, *Les leçons de l'expérience : Étude sur le volet RH des accords de partenariat entre communautés autochtones et sociétés minières*, dans le cadre d'un projet appelé *VIRAGE – Changer le visage de l'industrie minière canadienne*.

Cette étude vise à améliorer la compréhension, tant dans l'industrie minière que chez les groupes autochtones, de la manière d'obtenir une situation d'emploi bénéfique aux deux parties dans la négociation et la mise en œuvre du volet RH des accords de partenariat entre l'industrie et les communautés autochtones. Cette étude se penche particulièrement sur les aspects embauche et formation des ERA et autres ententes de ce type, afin d'identifier les pratiques efficaces – tant du point de vue de l'industrie que de celui des Autochtones.

Il ne s'agit pas ici de privilégier une approche au détriment des autres, mais de mettre en lumière des exemples innovateurs, tirés d'ententes précédentes, dont les ententes futures pourront bénéficier. Cette étude ne vise pas à trouver une « pierre philosophale » qui garantirait le succès de la négociation et de la mise en œuvre du volet RH des ERA, mais plutôt à condenser l'expérience précieuse des personnes qui ont vécu cette démarche et en ont tiré des leçons. Enfin, rappelons que presque toutes ces ententes sont confidentielles, et qu'il est donc difficile de comprendre toutes les complexités du volet RH des ERA.



2 Méthodologie de l'étude

La présente étude commence par un inventaire des ententes qui ont été négociées entre des sociétés minières et des groupes autochtones – et, dans les premiers temps, des gouvernements – pour mesurer l'expérience du Canada en matière d'ERA et d'ententes semblables. L'étude fait par ailleurs une recension très sommaire d'articles de recherche et universitaires qui ont porté sur les ERA, afin d'évaluer la quantité d'information disponible sur leurs aspects embauche et formation.

Par la suite, on a identifié dix projets miniers pour lesquels des ERA ou autres ententes de ce type ont été négociées avec des groupes autochtones locaux. Ces dix projets touchent la plupart des régions du Canada, et toutes les ERA en question ont été négociées, signées et mises en œuvre il y a au moins trois ans. On considère généralement qu'il faut au moins trois ans à partir de la signature de l'ERA pour aménager la mine et lancer l'exploitation. Comme les besoins en main-d'œuvre d'une société minière sont très différents pendant la phase d'aménagement et la phase de production, la pleine mise en œuvre de l'entente ne se réalise que lorsque la production démarre.

2.1 Portrait des ERA au Canada

Comme il a été dit précédemment, l'entente de Strathcona de 1974 constitue la première entente sur les répercussions et les avantages (ERA) négociée au Canada. En fait, il s'agit de la toute première entente visant à améliorer l'intégration des Autochtones dans l'industrie minière. Depuis, 318² ententes de tous genres ont été négociées dans le pays, en rapport avec 185 projets différents. Une ventilation de ces ententes montre que 98 d'entre elles sont des ERA ou autres ententes de ce type, associées à 61 projets. Les 220 autres sont des ententes moins formelles (comme des ententes d'exploration et des protocoles d'entente) négociées plus tôt dans le cycle minier que les ERA.

Parmi les 98 ERA ou autres ententes de ce type identifiées, 26 ne sont plus en vigueur parce que les mines ont cessé leurs activités. Il en reste donc 72 au moment de la présente étude, dont 30 concernent des mines productrices. Cependant, certaines mines ont conclu plusieurs ERA avec des groupes autochtones, ce qui ramène à 21 le total des mines productrices qui ont des ERA ou autres ententes de ce type.

La littérature sur les ERA est avare de détails sur les aspects RH. Pour cette raison, et parce que la plupart de ces ententes sont confidentielles et font rarement l'objet de publications, il s'avère très difficile d'évaluer véritablement le succès du volet RH des ERA.

² L'information de cette section a été recueillie par M. Doug Paget, chercheur.

2.2 Entrevues

L'étude s'est limitée aux ERA en vigueur depuis au moins trois ans, afin de permettre une analyse plus poussée de la mise en œuvre des clauses RH de ces ententes. Après avoir identifié chaque ERA, on a sollicité des entrevues avec des représentants de l'entreprise et du groupe autochtone bien au courant de la négociation et de la mise en œuvre de l'ERA.

Parmi les entités qui ont accepté de participer à l'étude, on compte des sociétés minières ayant négocié un total de 16 ERA et des groupes autochtones qui en ont négocié huit. (Le fait que bon nombre des répondants aient participé à plusieurs ERA s'est avéré précieux, car ils ont souvent pu commenter sur les différences entre les ententes.) Les porte-parole désignés ont reçu les deux questionnaires (celui de l'entreprise et celui de la communauté), afin de pouvoir bien saisir la portée complète de l'étude avant l'entrevue.

Les entrevues ont été conduites pendant l'hiver 2011-2012 et ont généralement duré une heure. Au début de chaque entrevue, on a indiqué à la personne interrogée qu'elle était libre de ne pas répondre à certaines questions.

Après les entrevues, les réponses ont été résumées de manière à empêcher l'identification de la communauté ou de l'entreprise. Pour les Premières Nations ou les groupes inuits, on a utilisé un terme générique comme « groupe autochtone » ou « communauté autochtone ». Pour parler d'un chef ou d'un maire, on a utilisé le mot « dirigeant ». Dans le cas d'une société minière, on a utilisé le mot « entreprise » plutôt que la raison sociale. Chaque résumé a été envoyé à la personne interrogée pour éclaircissements et approbation, afin d'en assurer l'exactitude et la confidentialité.



3 Principaux constats : contact initial et négociation générale

La plupart des activités d'exploration minérale et d'exploitation minière au Canada se déroulent dans les zones nordiques des provinces et dans les trois territoires. Ces régions éloignées sont aussi le milieu de vie d'une grande partie des Autochtones du Canada – et ce, depuis des millénaires.

Progressivement, on découvre comment créer des relations à long terme avantageuses entre les sociétés minières et les communautés autochtones touchées par leurs activités. Ainsi, il est de plus en plus clair que le contact initial entre une entreprise et la communauté autochtone locale est un facteur important dans le succès à long terme; si ce contact est positif, la relation à long terme est habituellement prometteuse. L'inverse est également vrai.

Soulignons qu'à l'étape du contact initial, la communauté éloignée n'a souvent jamais eu de contact avec l'industrie minière et que ses membres ne comprennent généralement pas les diverses phases du cycle minier.

3.1 Contact initial

Les personnes interrogées sont généralement d'accord pour dire qu'un des aspects les plus importants des négociations est le moment du contact initial de l'entreprise avec les groupes autochtones. La plupart des répondants indiquent que ce contact gagne à se faire le plus tôt possible.

En fait, plus il y a eu de dialogue avant le début des négociations, plus rapidement celles-ci sont menées à bien.

Selon les réponses recueillies, le contact initial devrait être pris après que l'entreprise a choisi les terrains pendant les premières opérations de prospection et d'exploration. Il est justifié et souhaitable de faire connaître le projet aux dirigeants autochtones à ce stade précoce, même si l'entreprise ne sait pas encore si le projet débouchera sur une mine.

Ce premier contact peut même se faire plus tôt encore. Une entreprise indique avoir pris contact avec les communautés potentiellement touchées avant même la sélection du site. Ses hauts dirigeants ont passé des mois dans les communautés à nouer des relations avec la population locale. Ces dirigeants ont travaillé à créer un climat de confiance, soulignant qu'ils ne feraient pas d'exploration sur les territoires traditionnels des groupes autochtones sans leur coopération et leur consentement.

Après le contact initial, l'entreprise peut négocier une entente d'exploration ou une entente de principe bien avant le début des négociations sur l'entente sur les répercussions et les avantages (ERA). Ces ententes préalables préparent le terrain pour la négociation d'une ERA et sont considérées comme un très bon moyen de nourrir de bonnes relations entre les deux parties.

En fait, plus il y a eu de dialogue avant le début des négociations, plus rapidement celles-ci sont menées à bien.

Bien souvent, les terrains changent de mains au moins une fois avant l'arrivée du propriétaire final. Dans un de ces cas, le nouveau propriétaire et les chefs autochtones ont convenu que l'ERA négociée avec le propriétaire précédent n'était pas viable, et ils l'ont renégoiée pour y inclure des procédures plus détaillées³.

Les communautés autochtones attachent une importance considérable au choix des personnes que la société minière contacte en premier. Presque toutes les entreprises qui participent à cette étude disent s'être adressées en premier aux dirigeants de la communauté, et les chefs autochtones leur donnent raison. Dans un des cas, l'entreprise n'a pas contacté les dirigeants, mais plutôt une personne qu'elle connaissait; la communauté a mal réagi, et l'entreprise a dû par la suite prendre officiellement contact avec les dirigeants autochtones.

En outre, les répondants sont généralement d'avis que le contact initial doit être pris par les personnes du plus haut rang possible dans l'entreprise – généralement le président ou le chef de la direction – afin d'établir une relation d'égal à égal.

L'étude montre que les réactions des communautés autochtones au contact initial avec une entreprise minière ou d'exploration varient beaucoup et sont généralement influencées par les connaissances de la communauté sur les opérations minières et par les expériences antérieures avec l'industrie :

- Les communautés qui connaissaient l'industrie minière (et qui avaient vécu une expérience positive dans le passé) étaient les plus ouvertes à un premier contact.
- Des entreprises affirment que même si elles étaient la première société minière à aller à la rencontre de la communauté locale, l'accueil a été généralement très positif.
- Les communautés qui avaient déjà eu une expérience négative avec une société minière ont été les moins réceptives au contact initial.

Le succès du contact initial dépend aussi du respect manifesté par l'entreprise envers les protocoles autochtones. Si la communauté découvre indirectement qu'une entreprise d'exploration exerce des activités dans sa région (par exemple, si un trappeur voit des inconnus travailler sur le territoire traditionnel et que les prospecteurs prennent contact avec la communauté seulement après avoir été repérés), la réception est invariablement négative.

La plupart des entreprises interrogées étaient bien préparées à l'éventualité d'une réaction négative de la communauté, et ont été agréablement surprises lorsque la réaction a été favorable. Cependant, il a été souligné qu'un accueil initial positif ne mène pas nécessairement à la négociation rapide d'une ERA; une des entreprises indique que les négociations ont duré dix ans.

Si un trappeur voit des inconnus travailler sur le territoire traditionnel et que les prospecteurs prennent contact avec la communauté seulement après avoir été repérés, la réception est invariablement négative.

3.2 Une relation nourrie par la confiance et l'information

Comme la plupart des communautés autochtones ont une connaissance limitée de l'industrie minière, il est crucial pour les entreprises non seulement de communiquer leurs plans, mais aussi de travailler à l'éducation de la population relativement au cycle minier, de l'exploration jusqu'à l'exploitation.

Les rencontres communautaires sont le meilleur forum pour cette démarche d'information. Dans certains cas, ces rencontres sont organisées par la communauté; dans d'autres cas, c'est l'entreprise qui prend l'initiative. Il n'est pas rare que les deux parties tiennent de nombreuses rencontres, souvent avec des spécialistes de l'entreprise qui peuvent répondre à des questions techniques. Une entreprise qui avait conclu plusieurs ERA indique que dans un des cas, elle a offert de rencontrer la communauté et constaté que certains membres de la communauté n'étaient guère intéressés; dans un autre cas, la communauté tout entière s'est montrée très réceptive.

³ Dans un autre cas, il n'existait pas de clause prévoyant un changement de propriétaire et le deuxième propriétaire a refusé d'honorer l'ERA, ce qui a entraîné un ressentiment considérable de la part des Autochtones.

Les répondants considèrent ces rencontres comme le meilleur véhicule pour amener la communauté à définir ses positions de négociation. Un modèle fructueux a été élaboré par une communauté qui a organisé pour ses membres des rencontres d'information générale sur l'industrie minière, puis a mené un sondage pour connaître leur opinion sur le sujet. De nombreuses rencontres ont couvert tous les aspects des activités prévues par l'entreprise : géologie, exploitation minière, technologie, et marketing.

Les dirigeants de la communauté ont utilisé l'information ainsi réunie pour élaborer un mandat de négociation. Par la suite, ils ont tenu au courant les membres de la communauté sur le processus de négociation et les ont consultés régulièrement.

On constate que dans la plupart des cas, les premières rencontres de négociation en vue d'une ERA ont été tenues dans les communautés. Les personnes interrogées se sont dites en accord avec cette formule, car il n'est pas rare que des membres de la communauté assistent aux négociations à titre d'observateurs. Ces rencontres locales ont aidé la population à s'informer sur l'industrie minière, et les connaissances ainsi acquises se sont avérées bénéfiques pour la communauté.

En fait, la seule entreprise qui indique avoir tenu la plupart des rencontres dans une grande ville – loin de la communauté – conclut que, de l'aveu de ses représentants et de ceux des Autochtones, c'était une erreur de ne pas avoir négocié dans la communauté. Même si les rencontres ne sont pas ouvertes à tous membres de la communauté ou que tous n'y assistent pas, le fait de tenir les rencontres localement renforce l'adhésion de la communauté au processus et crée une meilleure dynamique.

3.3 Équipes de négociation

Le poste hiérarchique de la personne qui dirige les négociations est décrit comme étant de toute première importance, tant pour la communauté que pour l'entreprise. Du côté de l'entreprise, les négociations ont généralement été amorcées par le président, le chef de la direction ou un autre haut dirigeant – ou, sinon, par une personne en contact direct avec la haute direction. Dans le cas de négociations complexes, certaines entreprises ont constitué une équipe capable de couvrir les divers aspects de l'entente.

Les communautés ont généralement constitué une équipe de négociation représentant les points de vue de diverses parties intéressées comme les professionnels de la santé, les éducateurs, les jeunes et les aînés. En outre, les communautés ont souvent embauché des conseillers techniques pour répondre à des questions sur l'industrie minière, dans certains cas avec un soutien financier offert par l'entreprise ou encore par le gouvernement⁴.

On a demandé aux personnes interrogées s'il y avait eu un « moment de révélation » ayant amené les deux parties à tomber d'accord sur l'intérêt de négocier une ERA. Cette question n'a pas été jugée pertinente pour tous; par exemple, dans certaines régions, le règlement des revendications territoriales imposait la négociation d'une ERA ou d'une entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuits (ERA).

Cependant, les véritables moments de révélation signalés par les entreprises et les communautés ont résulté de circonstances tantôt positives, tantôt négatives. Dans le premier cas, certaines entreprises se sont rendu compte qu'elles avaient un projet économique qui nécessitait l'adhésion de la communauté – par la négociation d'une ERA – pour devenir réalité. Une autre révélation positive s'est produite lorsque – après plusieurs rencontres – la communauté a vraiment compris le but recherché par la société minière, en même temps que celle-ci se rendait compte des attentes de la communauté. Une autre entreprise a indiqué que la communauté a accepté sa proposition de négocier une ERA lorsqu'elle a réalisé que l'entreprise était sincère dans son offre de veto et dans son engagement envers une communication franche et ouverte.

Un autre moment de révélation s'est produit pour une entreprise lorsque des protestations à un camp d'exploration ont nécessité l'intervention de la police. À la suite de cet événement, négatif sur le coup, le deuxième propriétaire de l'entreprise a compris la nécessité d'établir de bonnes relations avec les Autochtones, et une entente a finalement été conclue.

⁴ Par exemple, au cours des audiences sur la mine de diamants Ekati en 1996, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a indiqué avoir versé 170 000 \$ à trois groupes autochtones pour financer leur participation aux négociations sur les répercussions et les avantages. (Rapport fédéral d'évaluation environnementale du projet de mine de diamants de BHP Diamonds Inc. dans les Territoires du Nord-Ouest. 22 février 1996.)

3.4 Phase initiale des négociations

Tant les communautés que les entreprises ont indiqué des difficultés particulières associées à la phase initiale des négociations.

Du point de vue des communautés, on fait état d'un manque de compréhension de ce que l'entreprise entend faire, ainsi que de l'incertitude ou des attentes irréalistes quant aux retombées du projet.

Pour les résidents d'au moins une communauté, l'incompréhension a été accrue par le fait que le propriétaire initial du site manifestait des attentes nettement exagérées dans ses efforts pour attirer les investisseurs. Cette compréhension faussée du projet et ces attentes irréalistes ont rendu très difficile d'établir un mandat pour les négociations.

Du côté des entreprises, la difficulté de gagner la confiance des communautés arrive de loin en tête de liste. Les récits sont variés : dans un cas, l'entreprise a dû démontrer qu'elle était là pour donner, et non simplement pour prendre; pour une autre entreprise, le principal défi a été de surmonter la méfiance de la communauté, échaudée par des expériences négatives avec l'industrie minière. Dans ce dernier cas, l'entreprise a demandé la permission d'au moins expliquer ce qu'elle voulait faire et par quels moyens, exhortant la communauté à faire preuve d'ouverture d'esprit; cette approche a porté ses fruits, et les deux parties ont finalement négocié et signé une ERA.

Le deuxième défi en importance pour les entreprises a été de négocier avec des vis-à-vis ayant une connaissance très rudimentaire de l'industrie minière, et des connaissances financières minimales. Par ailleurs, les entreprises ont eu parfois du mal à comprendre que leur « horloge » de négociation était réglée à une heure différente de celle de la communauté. Les entreprises souhaitaient aller de l'avant, et insistaient généralement sur un échéancier serré; de leur côté, les communautés étaient souvent moins pressées, et plus désireuses de comprendre en profondeur le projet afin de définir la meilleure entente possible pour leurs membres.

3.5 Recommandations relatives au contact initial et aux négociations

Recommandation 1 – *L'entreprise devrait prendre contact avec les communautés touchées dès que possible après avoir choisi les terrains.*

Recommandation 2 – *Le contact initial de l'entreprise avec la ou les communautés autochtones devrait être pris par le dirigeant du rang le plus élevé possible (président ou chef de la direction), et doit l'être auprès des chefs de la communauté.*

Recommandation 3 – *Les négociations devraient être conduites par les dirigeants du rang le plus élevé possible de l'entreprise et de la communauté.*

Recommandation 4 – *Sans égard à qui conduit les négociations pour la communauté, des conseillers techniques devraient être embauchés pour répondre à des questions relatives à l'industrie minière.*

Recommandation 5 – *Si l'entreprise reprend un projet minier qui comporte une ERA, et qu'aucune stipulation n'impose le maintien en vigueur des modalités de l'ERA, l'entreprise devrait offrir de revoir l'entente avec la communauté afin de voir comment la réaffirmer.*

Recommandation 6 – *L'entreprise devrait s'informer auprès des membres de la communauté sur la manière de rendre les négociations plus amicales et plus efficaces.*

Recommandation 7 – *Afin de consolider sa relation avec la communauté, l'entreprise devrait offrir de négocier une première entente bien avant d'entreprendre la négociation en vue d'une ERA. Cette première entente devrait comporter un engagement à négocier une ERA dans le cas où une mine serait créée.*



4 Principaux constats : volet ressources humaines des ERA

Il ressort clairement de cette étude que dans les négociations en vue d'une entente sur les répercussions et les avantages (ERA), le volet RH de l'entente finale est d'une importance primordiale. Les perspectives d'emploi limitées dans les régions éloignées et nordiques du Canada – en particulier pour les Autochtones – sont reconnues depuis longtemps. Il n'est donc pas surprenant de voir la question de l'emploi occuper le premier rang des priorités pour presque toutes les communautés autochtones touchées par cette étude, lorsqu'il est convenu de négocier une ERA⁵.

4.1 Établissement des objectifs en matière de RH

Il est important, tant pour l'entreprise que pour la communauté autochtone, d'aborder la négociation du volet RH de l'ERA avec des objectifs bien définis et réalisables. Bien que la communauté et l'entreprise n'aient pas les mêmes objectifs en matière de RH, les deux parties sont souvent désireuses de maximiser l'emploi local et de former le plus grand nombre possible de résidents afin de favoriser leur avancement professionnel. Une des entreprises interrogées exprime cet objectif dans une perspective encore plus ambitieuse : elle souhaitait donner à la communauté des compétences et des entreprises qui resteraient viables et transférables même après la fermeture de la mine.

Étant donné que certaines entreprises avaient négocié des ententes d'exploration et d'autres ententes antérieures, il n'est guère surprenant qu'elles aient tenu à faire bénéficier les communautés de toutes les phases du projet (exploration, aménagement de la mine, production et fermeture).

Une des entreprises a fixé un objectif RH selon lequel ses politiques d'embauche devaient favoriser la sécurité et la productivité à la mine. Cette approche s'est avérée fructueuse, car les mines de cette entreprise ont obtenu des chiffres de sécurité et de productivité parmi les meilleurs en Amérique du Nord.

4.2 Cibles d'emploi

Dans la première entente de type ERA (celle de Strathcona), les parties visaient à ce que 60 % de la main-d'œuvre soit constituée d'Autochtones locaux. Il s'agissait d'un chiffre arbitraire choisi par l'entreprise et le gouvernement fédéral sans analyse apparente; cette cible n'avait donc guère de chances d'être atteinte.

⁵ Bien que la présente étude porte sur le volet RH des ERA, il est à noter que chaque communauté a exprimé des préoccupations quant à la capacité de l'entreprise d'atténuer les impacts environnementaux de son projet.

Depuis, certaines ERA ont fixé des cibles sous forme d'un nombre absolu d'employés autochtones locaux; certaines fixent plutôt un pourcentage de l'effectif total; et d'autres stipulent que l'entreprise doit faire « le meilleur effort possible ».

Selon beaucoup de répondants, l'établissement d'une cible réaliste en nombre ou en pourcentage de travailleurs autochtones n'est possible qu'une fois que l'entreprise connaît la composition de l'ensemble de l'effectif potentiel de la mine, et que la communauté a évalué les capacités et les intérêts professionnels des candidats.

Tant les communautés que les entreprises croient que le fait d'établir une cible numérique – que ce soit un pourcentage ou un nombre absolu – a donné de bien meilleurs résultats qu'un simple engagement au « meilleur effort possible ». Une entreprise dont l'ERA contient une clause de meilleur effort possible utilise maintenant un pourcentage établi officieusement d'un commun accord. Après quelques années, cette entreprise a lancé un programme « deuxième chance », comportant diverses activités de formation, afin d'atteindre cette cible de pourcentage informelle.

À mesure que les activités minières prennent de l'expansion, il n'est pas rare que les parties soient amenées à renégocier et à hausser les cibles d'emploi.

Le recours à des pourcentages n'est pas sans inconvénient : à mesure que la main-d'œuvre totale de la mine augmente, le nombre de travailleurs autochtones doit s'accroître en proportion. Selon cette logique, si les opérations prennent beaucoup d'ampleur, il est possible d'embaucher tous les membres de la communauté aptes au travail sans pour autant atteindre la cible. Une entreprise indique que sa mine emploie un nombre record d'employés autochtones, mais sans atteindre tout à fait le pourcentage fixé dans l'ERA.

À mesure que les activités minières prennent de l'expansion, il n'est pas rare que les parties soient amenées à renégocier et à hausser les cibles d'emploi.

Une entreprise qui a conclu plusieurs ERA a indiqué que chacune adopte une mesure différente du succès : nombre absolu, pourcentage et meilleur effort possible. Les communautés disent préférer des cibles d'emploi chiffrées (nombre absolu ou pourcentage), car on voit plus facilement dans quelle mesure l'entreprise honore ses obligations en vertu de l'ERA⁶. Un nombre est par nature vérifiable et permet d'exiger des comptes de la part de l'entreprise. Selon la présente étude, toutefois, bien que la performance de l'entreprise puisse faire l'objet d'un suivi objectif, cela se produit rarement. Ainsi, certaines communautés déclarent ne pas savoir dans quelle mesure – ou même si – les objectifs du volet RH de l'ERA ont été atteints.

Généralement, les parties se sont entendues sur les cibles d'emploi sans négociations prolongées ou particulièrement ardues. Le critère de mesure de l'emploi autochtone a nécessité pour certains de longues discussions, mais n'a pas été considéré comme une pierre d'achoppement.

4.3 Éléments du volet RH

L'une des qualités des ERA est leur souplesse; il n'existe pas de modèle préétabli à suivre par les négociateurs, d'où une grande adaptabilité à chaque partenariat. Chaque ERA peut être négociée à partir des besoins et des souhaits de la communauté autochtone et de l'entreprise en présence. La présente étude fait ressortir plusieurs éléments de variabilité dans le volet RH des ERA étudiées.

Suivi de la progression de l'emploi

Toutes les ERA étudiées ici comportent des stipulations sur l'emploi autochtone local, y compris généralement l'embauche préférentielle. Des répondants autochtones déclarent que l'entreprise ainsi que la communauté ont besoin de cibles fermes sur lesquelles s'appuyer. L'étude a constaté que certaines ERA comportent des clauses visant à assurer une mise en œuvre transparente.

⁶ Bien qu'il ait été demandé aux entreprises de fournir (de façon volontaire) des données sur leur succès dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de RH, une seule d'entre elles a répondu favorablement; c'est pourquoi il a été décidé de laisser de côté cet aspect de l'étude.

Par exemple, une entreprise indique que ses ERA prévoient des mécanismes de mesure d'atteinte des cibles pour tous les entrepreneurs, avec un suivi approprié. Une autre entreprise déclare que ses ERA récentes prévoient des pénalités – non précisées – si les objectifs d'emploi ne sont pas atteints (bien qu'il s'agisse d'un engagement au meilleur effort possible).

Certaines communautés soupçonnent l'entreprise de ne pas leur dévoiler tous les résultats, ce qui peut entraîner la perception qu'elle n'honore pas ses engagements.

Bourses d'études

La plupart des ERA prévoient le financement de bourses d'études. Dans certains cas, les fonds sont gérés par la communauté autochtone, jugée mieux placée pour connaître les besoins des étudiants. Certaines ERA prévoient la désignation d'un coordonnateur des bourses dans la communauté pour étudier les demandes. Dans tous les cas, les bourses ne visent pas à orienter les étudiants vers des études spécifiques au domaine minier.

Formation

La formation est déclarée d'une extrême importance pour tous – tant dans le cadre de l'ERA que pour les entreprises, même si elle n'est pas intégrée à leur ERA. Dans certains cas, la formation sert à rehausser le niveau de scolarité (alphabétisme, notions de calcul, etc.) et à développer des compétences préparatoires au travail (résolution de problèmes, communication efficace, etc.); dans d'autres cas, elle est connexe à l'emploi (utilisation d'ordinateurs ou d'équipements miniers, etc.).

Souvent, les entreprises utilisent la phase d'aménagement de la mine comme période de formation en milieu de travail. Dans un des cas, les employés embauchés pour des emplois de construction ont été inscrits dans une base de données en vue d'une embauche possible pour la phase d'exploitation de la mine. Les entreprises font souvent appel à un financement public (par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada); dans certains cas, elles confient la gestion des fonds à la communauté autochtone locale.

Les employés terminent souvent des programmes menant à un certificat (premiers soins, sauvetage minier, etc.) et obtiennent des certificats pour certains types de poste, par exemple chef de quart. Une des entreprises définit trois niveaux de formation : 1) le développement des compétences par l'entreprise à la mine (foreur au diamant, cuisinier de camp, etc.); 2) la formation à l'extérieur (opérateur d'équipement lourd, etc.); et 3) des cours plus formels, comme ceux offerts par le ministère de l'Éducation et les fournisseurs locaux de cours de formation. L'aide pour la sélection des candidats à l'embauche peut être fournie par le personnel approprié dans la communauté locale, comme les conseillers d'orientation.

Bien que la formation soit intégrée à la plupart des ERA et que les entreprises y attachent une grande importance, certains représentants des communautés se sont plaints du fait que de nombreux résidents avaient suivi une formation, mais que peu d'entre eux ont été embauchés. Certains répondants indiquent qu'un manque de communication et de transparence entre l'entreprise et la communauté a entraîné des situations où la communauté a formé des résidents en vue de certains emplois, mais que l'entreprise a embauché des personnes non formées – ce qui est décrit comme « un vaste gaspillage de ressources limitées ». La collaboration est importante pour un bon arrimage entre les activités de formation et les besoins d'embauche.

Démarrage d'entreprises locales

Les répondants ont été interrogés sur l'inclusion dans les ERA de dispositions favorisant le démarrage d'entreprises, à cause des débouchés d'emploi qui y sont associés. La plupart des ententes comportent un volet sur le démarrage d'entreprises, mais il s'agit généralement d'une section à part intitulée Développement des affaires ou Occasions d'affaires. La présente étude constate que les communautés qui ont signé plusieurs ERA ont négocié, au-delà des considérations d'emploi, des clauses visant le développement des entreprises locales. Toutefois, la plupart des répondants autochtones connaissaient moins bien le volet entrepreneurial des ERA que les représentants des entreprises. Par ailleurs, l'étude constate que les clauses sur le développement des affaires varient quant à leur importance. Dans un cas, des engagements ont été pris envers des entreprises autochtones locales identifiées comme solides et utiles.

Les ERA peuvent comporter des clauses qui imposent à la société minière d'aider les entrepreneurs autochtones à créer des partenariats ou des coentreprises. Si l'ERA comprend un volet de développement des affaires chez les Autochtones, les fournisseurs autochtones doivent offrir des prix raisonnablement concurrentiels, avec des produits et services comparables en qualité à ceux des autres fournisseurs. Une des entreprises signale que les entrepreneurs autochtones constituent 80 % des fournisseurs de sa mine.

Autres éléments du volet RH

Les répondants mentionnent divers autres points relatifs au volet RH. La plupart concernent l'augmentation de l'emploi autochtone au début de l'exploitation de la mine, mais non pendant la phase d'aménagement. Cela s'explique par la différence entre les compétences nécessaires pour l'aménagement d'une mine et pour son exploitation, et par la durée relativement limitée de la phase d'aménagement. Cependant, dans les cas où le volet RH de l'ERA touchait la phase d'aménagement, les entreprises de construction sous-traitantes étaient censées maximiser l'embauche de travailleurs autochtones locaux. Au moins une entreprise déclare que tous ses sous-traitants étaient assujettis aux exigences de l'ERA.

Dans certains cas, les répondants indiquent que la création d'un poste d'agent de liaison communautaire a aidé à augmenter l'embauche locale. Une autre pratique prometteuse est la formation d'un comité conjoint entreprise-communauté pour étudier et débattre les questions de RH.

Par ailleurs, les clauses RH des ERA comportent souvent l'exigence pour les candidats autochtones de répondre aux qualifications des emplois postulés.

Une autre pratique prometteuse est la formation d'un comité conjoint entreprise-communauté pour étudier et débattre les questions de RH.

Culture autochtone et ressources humaines

Les répondants se disent conscients des différences culturelles entre les traditions autochtones et les usages dans l'industrie minière. Dans certains cas, le manque de compréhension de la culture locale ou traditionnelle rend difficile le recrutement ou la rétention des travailleurs autochtones. C'est pourquoi la présente étude a cherché à savoir dans quelle mesure les ERA comportent des clauses sur les aspects culturels susceptibles d'améliorer le potentiel d'embauche autochtone.

Il importe de s'assurer que les droits ancestraux et les droits issus de traités sont couverts dans le contexte approprié.

Toutes les ERA étudiées ici prévoient une forme quelconque d'initiation obligatoire aux différences culturelles pour tout le personnel. Certains cadres et superviseurs doivent suivre une formation plus poussée. Les aspects culturels particulièrement visés concernent les habitudes alimentaires locales (cuisine traditionnelle) et les congés spéciaux pour des activités culturellement sensibles.

Pour les communautés autochtones, les aspects culturels des ERA sont essentiels au succès du projet. Une des communautés exprime l'opinion que les ententes qui encadrent la relation entre l'entreprise et les divers groupes autochtones sont des documents culturellement sensibles. Ce point est souligné par un des répondants, qui affirme qu'une initiation aux différences culturelles aurait pu éviter les sérieux problèmes de droits de la personne qui sont survenus dans le projet.

Il importe de s'assurer que les droits ancestraux et les droits issus de traités sont couverts dans le contexte approprié.

4.4 Recommandations relatives au volet RH

Recommandation 8 – Dans les négociations sur le volet RH de l'ERA, s'assurer d'établir une cible chiffrée exprimée, soit en nombre ou un pourcentage de l'ensemble des salariés. Cette cible doit être réaliste et devrait être reconsidérée à mesure que la main-d'oeuvre du projet augmente ou diminue.

Recommandation 9 – Mettre en place un mécanisme de suivi des progrès de l'entreprise vers les cibles d'emploi convenues, et prévoir des pénalités si l'entreprise n'atteint pas ces cibles.

Recommandation 10 – L'entente devrait comprendre un mécanisme pour tenir l'entreprise au courant des difficultés potentielles liées à l'embauche autochtone locale, par exemple un agent de liaison communautaire payé par l'entreprise ou un comité RH regroupant des membres de l'entreprise et de la communauté.

Recommandation 11 – L'entente devrait imposer une initiation aux différences culturelles pour tout le personnel de la mine. Cette formation devrait être donnée par la communauté locale.



5 Mise en œuvre de l'entente

Quelle que soit la force des clauses RH d'une ERA, l'entreprise ne réussira pas à atteindre ses objectifs d'embauche si l'entente n'est pas correctement mise en œuvre.

5.1 Rôle de la communauté

Il est généralement accepté que l'entreprise porte la principale responsabilité dans la mise en œuvre de l'ERA, puisque c'est elle qui souhaite utiliser les terres traditionnelles du groupe autochtone. Cependant, la participation de la communauté à la mise en œuvre de l'entente – au moins dans une certaine mesure – favorise la responsabilisation des deux parties relativement à l'entente.

L'une des tâches les plus courantes pour la communauté est la création d'un répertoire des compétences de ses membres. Il s'agit d'un outil précieux puisque la communauté connaît ses membres – et donc la main-d'œuvre potentielle – mieux que l'entreprise.

Dans certains cas, l'ERA stipule que la communauté doit tenir un dossier des CV de ses membres et une base de données des entreprises de la communauté. Une des sociétés minières interrogées dit fournir gratuitement le logiciel de base de données ainsi que la formation pour son utilisation. Dans un autre cas, l'employeur a établi le répertoire des compétences, mais a embauché des coordonnateurs autochtones pour travailler avec la communauté. Un répondant d'entreprise affirme qu'un répertoire des compétences établi par la communauté contribue à responsabiliser les deux parties quant à leurs obligations en vertu de l'ERA.

Certaines ERA ont d'autres dispositions pour amener la communauté à participer activement au projet minier. Un exemple est la surveillance environnementale : les contrôleurs travaillent à la mine, mais sont embauchés par la communauté.

Dans ces circonstances, la communauté travaille de concert avec l'entreprise, ce qui contribue à améliorer la compréhension et l'ouverture de l'employeur vis-à-vis des usages locaux et traditionnels.

Les répondants des entreprises et des communautés sont d'accord pour dire que l'employeur a besoin de l'appui de la communauté pour le recrutement. Un des moyens les plus utilisés à cette fin consiste à embaucher des agents de liaison communautaire. Presque toutes les entreprises disent que leurs

Dans ces circonstances, la communauté travaille de concert avec l'entreprise, ce qui contribue à améliorer la compréhension et l'ouverture de l'employeur vis-à-vis des usages locaux et traditionnels.

ERA prévoient l'embauche d'un agent de liaison communautaire; l'une d'elles indique que l'employeur et la communauté ont embauché chacun ses propres agents de liaison. Selon une autre entreprise, cette fonction a connu un tel succès que des agents de liaison ont été embauchés pour chacune des deux rotations.

Une autre pratique efficace consiste à avoir des agents de liaison pour chaque communauté associée à l'ERA. Une seule entreprise qui a indiqué que son ERA ne comprenait pas un tel poste indique que des employés ont eux-mêmes pris l'initiative d'agir comme agents de liaison.

Les répondants sont généralement d'accord sur l'importance vitale d'établir des attentes et des objectifs raisonnables pour la fonction d'agent de liaison et de les communiquer clairement, sans quoi les parties prenantes risquent de s'attendre à des résultats trop élevés ou différents et considéreront que le processus de liaison a échoué.

La plupart des entreprises font état de la difficulté de pourvoir le poste d'agent de liaison, notamment pour trouver un candidat ayant les compétences professionnelles et linguistiques acceptables à la fois pour l'employeur et pour la communauté. Un répondant précise qu'il a fallu trois tentatives avant qu'un bon agent de liaison soit choisi. Toutes les entreprises indiquent que ce poste a été financé par l'employeur.

Certaines ERA prévoient l'établissement d'un comité de liaison conjoint entreprise-communauté. Ce comité peut s'occuper de plusieurs ERA pour une même communauté. Les répondants décrivent l'action d'un comité conjoint comme très productive, expliquant que celui-ci a assuré une bonne communication entre l'entreprise et la communauté, tout en répartissant le travail entre plusieurs personnes.

5.2 Diffusion de l'information sur les emplois disponibles

Les communautés indiquent que les entreprises ont généralement bien collaboré pour fournir l'information sur les emplois disponibles après la signature de l'ERA. Certaines communautés, toutefois, disent douter que cet effort ait été toujours maintenu une fois l'exploitation minière commencée.

Toutes les entreprises ont collaboré avec les communautés pour expliquer quels emplois étaient disponibles. Des méthodes variées ont été utilisées, par exemple :

- Des spécialistes en RH ont expliqué les exigences professionnelles et les perspectives de carrière, et aidé à la création de la base de données des compétences
- Des salons de l'emploi et des campagnes de recrutement offrant des services d'orientation professionnelle
- Des visites dans des écoles secondaires (avec des dirigeants autochtones) pour décrire les emplois et les exigences de scolarité
- Des présentations et des visites dans la communauté et une correspondance adressée à la communauté à partir du siège social
- Rédaction d'un manuel décrivant les exigences des postes disponibles et indiquant leur nombre

Une fois l'ERA signée et l'entreprise prête à embaucher, diverses méthodes ont été utilisées pour communiquer les besoins en main-d'œuvre à la communauté :

- Médias (journaux, télévision et radio)
- Salons de l'emploi
- Visites dans la communauté
- Foires commerciales

- Le bouche-à-oreille
- Bulletins d'information de la communauté
- Courriels au bureau de liaison avec les Autochtones
- Affichage sur les babillards dans la communauté
- Affichage dans les bureaux d'emploi communautaires (aussi appelés bureaux de développement économique ou professionnel) et dans les bureaux des autorités autochtones

Selon les communautés, la fonction d'agent d'emploi communautaire s'avère un très bon moyen de diffuser l'information sur les emplois disponibles. Les communautés observent que la capacité de leurs membres de chercher des emplois en ligne est très inégale, car elle dépend largement de leur connaissance de l'informatique. De leur côté, les entreprises indiquent que la communication au moyen des institutions autochtones (souvent le bureau communautaire) ou par les Centres d'emploi communautaires et le bouche-à-oreille ont été les moyens les plus efficaces.

Les méthodes de communication pour le recrutement varient en efficacité selon le type d'emploi. Pour les postes de niveau d'entrée, les annonces dans la communauté (journaux et télévision locaux) s'avèrent efficaces, mais les répondants indiquent que les annonces dans les journaux nationaux et la presse spécialisée donnent de meilleurs résultats pour les postes plus qualifiés.

5.3 Recrutement

Méthodes de recrutement adaptées culturellement

Les entreprises ont utilisé des méthodes de recrutement traditionnelles et ainsi que des méthodes adaptées culturellement. Un employeur indique que l'agent de liaison communautaire est présent à l'entrevue d'embauche, ce qui met davantage à l'aise le candidat et assure que l'échange est correctement traduit et compris.

Dans un autre cas, des membres de la famille du candidat ont été invités sur place pour prendre une décision collective sur l'offre d'emploi. Le processus d'embauche était concurrentiel, mais les entrevues ont été adaptées pour tenir compte des différences culturelles entre les candidats autochtones et non autochtones. Les communautés jugent souhaitable que l'équipe d'embauche comprenne un Autochtone.

Une entreprise indique que son représentant auprès des autochtones a participé à toutes les activités de recrutement; d'autres entreprises ont tenu compte du calendrier de travail du recruteur autochtone (chasse, pêche, etc.) pour planifier les entrevues d'embauche.

Les communautés considèrent que les entreprises agissent généralement d'une manière adaptée culturellement lors de l'embauche initiale; cependant, certaines se demandent si le degré de sensibilité culturelle de l'employeur ne diminue pas avec le temps.

Scolarité et formation

Certaines entreprises disent tenir compte de l'expérience et non seulement de la scolarité pour évaluer les compétences et l'aptitude à l'emploi. Pour des raisons de sécurité, une connaissance de base de l'anglais est exigée, la plupart des documents au travail étant rédigés dans un anglais de huitième année. Certaines entreprises font état de l'impossibilité de faire preuve de souplesse pour l'embauche dans les corps de métier, en raison des exigences réglementaires concernant la maîtrise de l'anglais.

Les communautés considèrent que les entreprises agissent généralement d'une manière adaptée culturellement lors de l'embauche initiale; cependant, certaines se demandent si le degré de sensibilité culturelle de l'employeur ne diminue pas avec le temps.

Selon les données de Statistique Canada pour 2006, le tiers (33 %) des adultes autochtones de 25 à 54 ans avaient une scolarité inférieure à un diplôme d'études secondaires, comparativement à près de 13 % pour la population non autochtone – soit un écart de 20 points de pourcentage⁷. Selon l'information recueillie pour la présente étude, non seulement de nombreux Autochtones n'ont pas terminé l'école secondaire, mais beaucoup ne sont pas considérés comme alphabétisés fonctionnels et nécessitent un complément de formation pour pouvoir travailler de façon sécuritaire dans une mine.

Pour assurer la conformité aux exigences de leurs ERA, la plupart des entreprises disent avoir été très flexibles lors de l'embauche en matière de scolarité et de formation. Plusieurs d'entre elles expliquent qu'une dixième ou une douzième année est une exigence courante pour beaucoup de leurs projets, mais que les employés autochtones dans les projets encadrés par une ERA n'ont pas nécessairement besoin de ce niveau de scolarité. Souvent, une alphabétisation et des notions de calcul de base étaient jugées suffisantes pour les emplois de niveau d'entrée.

Étant donné les lacunes constatées en éducation, il est surprenant d'apprendre que les entreprises ont rarement fourni une formation préalable à l'emploi dans le cadre d'une ERA. Une entreprise indique qu'elle encourageait les employés potentiels à parfaire leurs études avant l'embauche – dans des centres locaux d'apprentissage pour adultes ou des services locaux de formation et d'éducation pour Autochtones dans le domaine minier. Dans quelques cas, des ateliers avant l'embauche ont été offerts, mais hors du cadre de l'ERA. Bien entendu, le niveau de scolarité requis dépend du poste à combler.

Selon une étude de 2006 du Conseil canadien sur l'apprentissage, intitulée *Métis Post-Secondary Education Systems: Literature Review*⁸, 7,7 % de tous les Autochtones de 25 à 64 ans (6,0 % des hommes et 9,3 % des femmes) ont terminé un programme universitaire. Dans le même groupe d'âge, parmi les Autochtones vivant dans des réserves, seulement 4,3 % ont terminé un programme universitaire, contre 3,9 % pour l'ensemble des Inuits. Ce niveau comparativement faible de formation universitaire rend très difficile pour les Autochtones d'entreprendre une carrière minière à des échelons supérieurs et rend leur avancement dans les catégories professionnelles presque prohibitif sans soutien.

Éléments du volet RH relatifs au recrutement

L'emploi a été l'élément du volet RH des ERA le mieux accueilli, tant par les entreprises que par les communautés. D'autres éléments ont suscité de l'intérêt, notamment :

- Embauche préférentielle pour les postes de niveau d'entrée
- Formation
- Perfectionnement professionnel
- Bourses d'études

Les bourses d'études offertes par l'entreprise sont très en demande; dans la plupart des cas, elles sont gérées par la communauté autochtone.

Comme il a été dit précédemment, les ERA ne visent pas à orienter les boursiers vers des études dans le secteur minier; en fait, certains répondants indiquent qu'aucun des boursiers n'étudie dans le secteur minier ou des domaines connexes. Ni les communautés ni les entreprises ne considèrent ce choix comme inapproprié.

La plupart des ERA prévoient des stages professionnels. Cependant, dans plusieurs cas, les entreprises n'ont pas eu tellement de succès parce que les exigences de scolarité (alphabétisme) pour l'accès au programme de stages sont rigoureuses. Comme le déclare une entreprise, la capacité des employés autochtones d'accéder au programme est entravée par le système lui-même.

Un des répondants indique que l'accès aux stages de formation s'est amélioré lorsque le niveau de scolarité des étudiants locaux s'est mis à augmenter. Une communauté indique avoir appuyé le recours à des cibles chiffrées pour les stages, comme c'est souvent le cas pour l'emploi.

L'accès aux stages de formation s'est amélioré lorsque le niveau de scolarité des étudiants locaux s'est mis à augmenter.

⁷ www.statcan.gc.ca/pub/89-645-x/2010001/education-fra.htm

⁸ www.ccl-cca.ca/pdfs/ablkc/Metis_PSELitReview.pdf

5.4 Avancement et rétention des employés

La présente étude constate que les entreprises, pour atteindre les cibles d'emploi de l'ERA, doivent non seulement implanter un plan d'embauche d'employés locaux, mais aussi créer des programmes pour assurer l'avancement des employés ainsi que leur rétention.

Formation et perfectionnement professionnel

Toutes les entreprises offrent aux employés autochtones des occasions de mise à niveau ou de perfectionnement professionnel après l'embauche – dans le cadre de l'ERA ou à l'extérieur. Bien des entreprises indiquent qu'en général ces activités de formation attirent des inscriptions, mais que la participation réelle peut être problématique.

La mise à niveau ou le perfectionnement professionnel est offert selon des formules diverses :

- Programmes de mentorat (après une année d'emploi)
- Programmes de développement de carrière
- Rattrapage scolaire dans la communauté visant l'équivalence d'une douzième année
- Éducation aux adultes sur le lieu de travail (une entreprise indique que cette formation était dispensée pendant les heures de travail, mais que cette pratique a été abandonnée)
- Cours dispensés par les collèges et écoles techniques locaux
- Programmes de formation ciblant des emplois particuliers
- Cours de langue visant la sécurité au travail
- Formation spécifique au lieu de travail dans la communauté

Les entreprises investissent de fortes sommes dans des programmes qui favorisent l'avancement et la rétention des employés, dans le cadre de l'ERA et aussi à l'extérieur. Les clauses de l'ERA perçues comme utiles à cet égard concernent notamment les congés culturels qui permettent aux employés autochtones de participer aux chasses traditionnelles du printemps et de l'automne, et les activités de formation et de certification en milieu de travail qui permettent aux employés de travailler selon une rotation régulière pendant leur formation.

Une pratique décrite comme efficace est la mise sur pied d'un comité d'éducation et de formation technique en milieu de travail. Composé d'employés autochtones et non autochtones, ce comité a aidé à améliorer tant l'avancement que la rétention à la mine.

Les entreprises mentionnent divers moyens pour favoriser la rétention. Les techniques suivantes sont également citées relativement à la formation et à l'avancement :

- Alphabétisation en milieu de travail
- Développement des compétences
- Éducation aux adultes
- Coaching et mentorat
- Jumelage d'employés
- Évaluation des acquis préalables
- Accommodements culturels
- Cuisine régionale
- Activités culturelles en milieu de travail

Les entreprises indiquent deux principaux obstacles à l'avancement : 1) la réticence de bien des employés à superviser d'autres membres de leur communauté; et 2) la peur de l'échec lors de l'entrevue pour un poste de niveau supérieur.

Des répondants font remarquer que les travailleurs autochtones tendent à ne pas se proposer pour des rôles d'autorité. Afin de contourner cet obstacle, les entreprises nomment simplement le travailleur autochtone qualifié; celui-ci tend ensuite à accepter les tâches de supervision et s'en trouve généralement satisfait.

La plupart des entreprises considèrent que leurs politiques de rétention et d'avancement ont généralement fonctionné, bien que la rétention soit souvent plus incertaine. Une entreprise indique que les Autochtones viennent souvent travailler avec en tête un but précis, par exemple acheter un camion neuf; dans certains cas, l'employé travaille suffisamment d'heures pour pouvoir acheter le camion, puis s'en va. D'autres entreprises indiquent que les pressions familiales (être à la maison plus souvent) amènent des employés à quitter leur emploi.

Les travailleurs autochtones tendent à ne pas se proposer pour des rôles d'autorité.

Rôle de la communauté dans la rétention et l'avancement

Il est important que les deux parties fassent la promotion du volet RH de l'ERA. Or l'engagement de la communauté pour aider l'entreprise à retenir la main-d'œuvre locale et à lui offrir de l'avancement ne ressort pas clairement pour les ERA examinées dans cette étude. En fait, la plupart des répondants autochtones considèrent que la communauté n'a pas fait grand-chose pour aider les travailleurs locaux.

Un répondant autochtone indique que la question de la rétention a été confiée au bureau de développement communautaire. Dans le cas en question, ce bureau sert de point d'écoute des préoccupations des travailleurs, et son personnel collabore avec l'employeur pour gérer les problèmes en matière d'emploi. Jusqu'à présent, le travail du bureau semble avoir porté ses fruits, car le taux de rétention du personnel s'est amélioré.

Ce bureau sert de point d'écoute des préoccupations des travailleurs, et son personnel collabore avec l'employeur pour gérer les problèmes en matière d'emploi.

Certaines entreprises recherchent activement la participation directe de la communauté aux efforts de rétention et d'avancement de ses membres. Dans les cas où la communauté collabore effectivement avec l'entreprise, celle-ci en vient à adopter des solutions mieux adaptées culturellement, tant pour ses employés que pour l'ensemble de la communauté. Un exemple fourni est l'établissement par les deux parties d'un bassin d'employés dans lequel l'entreprise pouvait puiser lorsque certains travailleurs souhaitaient prendre congé pour aller pêcher ou chasser.

Les chefs autochtones peuvent manifester leur appui aux employés de leur communauté en tenant des rencontres communautaires régulières pour discuter des préoccupations des travailleurs et en faisant des visites à la mine pour parler à tous les employés. Les entreprises voient d'un très bon œil la participation des dirigeants de la communauté, car elle encourage la rétention des travailleurs.

Lorsqu'elle intègre des Autochtones dans ses rangs, l'entreprise doit favoriser une culture d'inclusion; elle doit être tolérante et aidante envers tous les employés pour les encourager à demeurer dans l'entreprise et éventuellement obtenir de l'avancement. Certains répondants indiquent que faire le pont entre les cultures autochtone et non autochtone peut représenter un défi de taille, citant le besoin de renforcer la compréhension mutuelle des valeurs et des perceptions. Par exemple, un employé autochtone peut être profondément affecté par le décès d'un membre de la communauté qui n'est pourtant pas un parent proche ou un ami. Les entreprises signalent n'avoir souvent pas compris pourquoi un employé sentait nécessaire d'assister à l'enterrement dans de tels cas, et avoir parfois sanctionné un employé qui s'absentait de son travail pour accompagner sa communauté.

Les communautés considèrent l'avancement comme le plus grand défi en matière de RH, et se disent préoccupées par le manque de données publiques sur la rétention et l'avancement. Des répondants autochtones soulignent que l'impossibilité de savoir dans quelle mesure l'employeur respecte les engagements pris dans l'ERA engendre de la frustration, voire de la méfiance.

Les entreprises font état de plusieurs obstacles à l'avancement et à la rétention, le principal étant le faible niveau de scolarité des travailleurs. L'entreprise peut bien embaucher un candidat peu éduqué, mais son avancement à des postes de supervision ou de gestion est alors très problématique. La présente étude constate que l'avancement est meilleur lorsque le niveau de scolarité dans la région s'améliore.

Autres facteurs touchant la rétention et l'avancement

Dans une des entreprises, un programme de reconnaissance du leadership invite les employés à proposer des collègues qu'ils considèrent comme de bons exemples de leadership, pour publication dans le bulletin interne de l'entreprise. Dans le cas en question, un travailleur autochtone a été proposé et approuvé à l'unanimité par les superviseurs. Cette formule de reconnaissance s'est révélée fructueuse comme initiative de rétention.

Des entrevues de départ franches et détaillées permettent à l'entreprise d'atténuer les causes de départ une à une.

Un autre outil efficace pour gérer la rétention est l'entrevue de départ. Bien que cette pratique ne soit pas spécifiée dans l'ERA, une des entreprises dit recourir à des entrevues de départ afin de connaître ce qui amène les employés à démissionner. Les réponses fournissent une information précieuse pour créer de nouveaux programmes de rétention des futurs employés.

Des entrevues de départ franches et détaillées permettent à l'entreprise d'atténuer les causes de départ une à une.

Des communautés disent préoccupées par le fait que la formation en milieu de travail, présentée comme prioritaire au départ, tend à s'affaiblir avec le temps. Par ailleurs, même lorsque l'employeur offre une formation de qualité, celle-ci n'améliore pas l'avancement, ce que déplorent certaines communautés. Un représentant autochtone déclare que le volet RH de l'ERA ne peut fonctionner correctement que si l'entreprise ainsi que la communauté restent vigilantes – ce qui n'est pas toujours le cas.

Un autre obstacle à la rétention et à l'avancement est la toxicomanie. Pour des raisons de sécurité, la consommation de drogue ou d'alcool à la mine n'est pas tolérée. Comme l'indique un répondant autochtone, bien que l'employeur dépense beaucoup d'argent pour aider certains employés, ceux-ci continuent de se droguer et, souvent, refusent toute aide professionnelle, ce qui aboutit à leur congédiement.

Des entreprises font aussi état de facteurs concurrentiels normaux, comme le recrutement par d'autres entreprises ou industries, qui nuisent à la rétention des employés. Ces facteurs sont signalés tant pour les mines proches des villes que pour les sites éloignés, et peuvent rendre difficile pour l'employeur de respecter les obligations imposées par l'ERA.

Leçons de l'expérience en matière de rétention et d'avancement

On a demandé aux répondants de dévoiler une leçon tirée de leur expérience en matière de rétention et d'avancement afin d'aider ceux qui devraient négocier une entente semblable dans l'avenir.

Chez les répondants autochtones, un conseil clé vient d'une communauté qui a créé un groupe de travail de dix membres pour remplacer l'agent de liaison communautaire. Ce groupe étudie les plaintes, informe l'entreprise sur les problèmes des employés et cherche à remédier aux plaintes. Il organise aussi des rencontres régulières entre les dirigeants autochtones et ceux de la mine. On considère qu'il s'agit d'un bon moyen d'aider la communauté à soutenir les travailleurs locaux tout en tenant la communauté au courant de ce qui se passe à la mine.

Chez les répondants d'entreprise, on souligne principalement qu'il est impossible d'aller trop loin dans la communication et qu'il est nécessaire de se montrer très patient. En outre, certaines entreprises soulignent la nécessité de mettre davantage l'accent sur la compréhension des besoins de la communauté, afin que les deux parties se retrouvent sur la même longueur d'onde. On indique par ailleurs que les Autochtones qui travaillent dans une mine sont des modèles de comportement pour le reste de la communauté. Enfin, à mesure que la main-d'œuvre devient plus alphabétisée, plus de jeunes obtiennent leur diplôme secondaire et vont au collège ou à l'université, et le nombre de fournisseurs autochtones des mines tend à augmenter nettement après la mise en œuvre des ERA.

5.5 Comment réussir la mise en œuvre

La présente étude constate que certaines entreprises ont mieux réussi que d'autres la mise en œuvre de l'ERA, mais qu'aucune n'a complètement échoué à honorer ses obligations. Le degré de succès de l'ERA dépend grandement du degré d'engagement du président de l'entreprise; si celui-ci est intéressé par la mise en œuvre et y participe activement, le succès est pratiquement assuré.

Les entreprises s'efforcent de remplir les obligations de l'ERA pour des raisons juridiques, mais aussi sociales. La mise en œuvre de l'ERA aide à développer les ressources de la communauté ainsi que le savoir-faire culturel de l'entreprise. Comme le résume un représentant d'entreprise : « Des relations solides ouvrent la voie à des occasions de développement futures qui peuvent apporter des retombées supplémentaires dans la région. »

Les entreprises reconnaissent que même si une ERA est imposée par la loi, il s'agit au fond d'une bonne chose. Au point de vue économique, bien des entreprises signalent qu'il est bien moins coûteux d'embaucher localement que d'amener sur place des employés qui vivent à des centaines de kilomètres de la mine.

Une entreprise indique qu'il y a quelques années, son président avait déclaré qu'une des motivations de l'entreprise était de réaliser des profits, mais d'une manière qui apporte une contribution positive et durable aux communautés locales. Cette entreprise tend à voir la relation en termes d'échange plutôt que d'assistance, de manière à susciter fierté et estime de soi chez les travailleurs de la communauté et à les présenter aux jeunes comme des modèles de comportement.

5.6 Recommandations relatives à la mise en œuvre

Recommandation 12 – *La communauté devrait s'investir dans le volet RH de l'ERA par une participation directe, par exemple en créant un répertoire des compétences de ses membres intéressés à travailler à la mine.*

Recommandation 13 – *L'entente devrait comporter un mécanisme qui appuie l'entreprise dans l'embauche (et la rétention) de travailleurs locaux, par exemple un agent de liaison communautaire payé par l'entreprise ou encore un comité RH regroupant des représentants de l'entreprise et de la communauté. Si un poste d'agent de liaison ou un comité est spécifié dans le texte de l'ERA, il importe que les attentes à son sujet soient raisonnables et connues de tous.*

Recommandation 14 – *Afin d'améliorer les possibilités d'embauche autochtone, l'entreprise devrait compter des Autochtones dans son personnel de recrutement.*

Recommandation 15 – *Afin d'aider à maximiser le nombre d'employés autochtones, l'ERA devrait prévoir une formation préalable à l'emploi.*

Recommandation 16 – *L'ERA devrait comporter un mécanisme qui permet l'avancement des employés autochtones d'après leur compétence confirmée, et non seulement d'après leur niveau de scolarité, des examens ou des entrevues.*

Recommandation 17 – *L'ERA devrait obliger l'employeur à faire des entrevues de départ.*

Recommandation 18 – *Lorsque l'ERA contient des clauses relatives à l'avancement des travailleurs autochtones, l'entreprise devrait faire en sorte qu'une formation appropriée soit offerte et que son système de promotion tienne compte des barrières culturelles qui pourraient retenir un employé de rechercher une promotion.*

Recommandation 19 – *Maintenir le cap. Continuer de fournir de l'information sur les perspectives de carrière et d'offrir des occasions de formation à mesure que la mine prend de l'âge.*



6 Compréhension culturelle réciproque

On ne saurait trop insister sur l'importance de la compréhension culturelle réciproque entre la société minière et la communauté autochtone.

6.1 Formation aux différences culturelles

La plupart des communautés ont organisé des rencontres pour informer les travailleurs de l'extérieur sur la culture de la région qui environne la mine. Il est très important que ces séances d'information soient factuelles et conduites dans le but d'éduquer, et qu'elles n'aient pas pour effet d'isoler les groupes les uns des autres.

Un répondant autochtone indique que la formation aux différences culturelles conçue par sa communauté s'est avérée contre-productive, car elle a créé un malaise chez les travailleurs non autochtones. Dans un autre cas, les rencontres entre la communauté et l'entreprise sont décrites comme positives et comme un bon moyen de sensibiliser la société minière à la culture locale. Ces rencontres sont autant d'occasions pour la communauté de rappeler à la direction de la mine que la culture locale est vivante et se porte bien. En outre, les dirigeants de la mine sont invités à rencontrer leurs homologues de la communauté de façon régulière, ce qui aide à cimenter la relation entre les deux groupes.

Toutes les entreprises interrogées appuient l'initiation aux différences culturelles; dans la plupart des cas, la communauté a été appelée à assurer cette formation. Dans certains cas, la formation a été donnée tant aux employés non autochtones qu'aux employés autochtones, et les deux groupes ont réagi positivement. Une entreprise signale que certains travailleurs autochtones ont offert des suggestions d'amélioration du cours, et que certains travailleurs non autochtones ont de leur côté réclamé une formation plus poussée. Toutes les entreprises affirment que les séances ont été appréciées des employés non autochtones, en particulier pour les sujets sensibles mal compris par les non-Autochtones, comme celui des pensionnats.

6.2 Accommodements culturels

Une des communautés indique que le besoin d'accommodements à la culture locale est un peu moins important dans le cas des mines sans navettage aérien. Selon les communautés, la plupart des mines offrent des mets locaux (parfois préparés dans une cuisine spéciale), et la plupart prévoient aussi un congé en cas de décès d'un aîné.

Toutes les entreprises indiquent qu'elles offrent des accommodements à la culture autochtone locale, notamment les suivants :

- Établir des rotations différentes pour les Autochtones (deux semaines de travail, deux semaines de repos), par rapport aux non-Autochtones (trois semaines de travail, trois semaines de repos)
- Servir de la nourriture locale (traditionnelle) ou mettre à la disposition des employés autochtones une cuisine spéciale où ceux-ci peuvent préparer leur propre nourriture
- Cérémonies traditionnelles à la mine (journée des Autochtones, solstices, etc.)
- Inviter des artistes autochtones à se produire à la mine
- Organiser des visites d'aînés; prévoir un lieu de rassemblement des Autochtones
- Prévoir périodiquement des pow-wows, des soirées de danse et d'autres activités semblables à la mine
- Intégrer la culture autochtone à l'architecture des bâtiments afin que les travailleurs locaux soient moins dépaysés
- Utiliser des panneaux de signalisation en langue autochtone à la mine



7 Conseils sur la négociation et la mise en œuvre des ERA

Les représentants des communautés et des entreprises ont présenté des récits ou des leçons tirés de leur expérience de négociation et de mise en œuvre du volet RH de leurs ERA, ainsi que des ERA dans leur globalité, dans le but de guider d'autres intervenants dans de futures négociations. On constate sans surprise que certains des conseils formulés reprennent pour l'essentiel des réponses déjà données à d'autres questions.

7.1 Perspectives mutuelles

La leçon la plus succincte est probablement venue d'un représentant d'entreprise qui a dit : « Négocier l'entente, c'est la partie facile; la mettre en œuvre, voilà le vrai défi. »

**Négocier l'entente,
c'est la partie facile;
la mettre en œuvre,
voilà le vrai défi.**

- Il est essentiel de mettre tous les partenaires au courant des efforts de l'entreprise pour remplir ses obligations dans le cadre de l'entente. Certaines entreprises font des efforts suffisants pour informer la communauté, mais il est clair que ce n'est pas assez souvent le cas. Une solution, pour certains répondants, serait que l'entreprise et la communauté collaborent à un rapport annuel contenant des variables mesurables et des renseignements substantiels : chiffres d'emploi par communauté, heures consacrées à la formation, données sur la sécurité au travail, salaires moyens, postes occupés par des Autochtones, etc.
- « Un tel rapport arrêterait net la machine à rumeurs », selon un répondant autochtone.
- L'entreprise doit chercher à comprendre les Autochtones locaux, puis faire des efforts sérieux pour gagner leur confiance. Comme l'indique un membre d'une communauté : « Si les négociations déraillent, c'est à cause d'un manque de communication. »
- Utiliser les ressources disponibles, comme le *Guide d'information minière pour les communautés autochtones*⁹ et *L'Essentiel des mines : Un programme de formation sur l'employabilité destiné aux Autochtones*¹⁰. Les deux parties doivent prendre connaissance de ces ressources avant le début des négociations, afin de se donner de bons points de repère pour le dialogue.

⁹ www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/autochtones/bulletins/4161

¹⁰ www.portailminierautochtone.ca

- Considérer l'ERA dans une perspective de long terme : non pas seulement au cours du cycle qui se termine par la fermeture de la mine, mais dans le contexte de la vie de la communauté.
- Les effets indirects du développement sont autant d'éléments de réflexion pour les négociateurs de nouvelles ententes :
 - Le nombre d'emplois indirects créés est proportionnel à la taille de la mine et a un impact direct sur l'économie locale.
 - Dans certains cas, le niveau de scolarité (en particulier postsecondaire) des employés autochtones s'est accru, bien qu'on signale que les garçons (à partir de 17 ans) vont parfois travailler à la mine au lieu de poursuivre leurs études; ainsi, les garçons tendent à avoir un plus faible niveau de scolarité que les filles.
 - Certains employés quittent leur communauté traditionnelle vers les centres urbains où le logement, les soins médicaux et l'éducation sont meilleurs; cet exode réduit le bassin de compétences disponibles dans la communauté.

7.2 Perspective des entreprises

Bien que certaines entreprises considèrent que leurs ententes sont bonnes et qu'elles y changeraient peu de chose, de nombreux conseils sont formulés par d'autres entreprises, notamment :

- Prendre son temps et se montrer patient avec la communauté, bien que l'entreprise soit évidemment pressée de rentabiliser son investissement.
- Faire un effort sérieux pour amener la communauté autochtone à comprendre que le succès découle d'un partenariat.
- S'assurer que tout est couché par écrit – des déclarations informelles de « bonnes intentions » ne suffisent pas.
- Lorsqu'on négocie avec plusieurs communautés, amener tous les représentants dans une même salle et rechercher une entente sur le partage en pourcentage des retombées économiques. Cela aidera les communautés à réaliser l'étendue des retombées du projet et à en venir à un consensus sur leur répartition.

Avec le temps, on constate que les valeurs de l'entreprise et celles du groupe autochtone ne sont pas aussi différentes qu'on pourrait le penser.

Comme l'indique une entreprise, les négociations ont pour objectif une solution bénéfique pour toutes les parties; à cette fin, il est souhaitable d'établir une bonne relation avant le début des négociations. D'autres conseils de la part des entreprises :

- L'un des messages les plus forts est que les négociations doivent commencer tôt (on suggère une entente d'exploration).
- Les deux parties doivent se montrer patientes et, si le gisement semble prometteur, recourir à une entente de négociation (protocole d'entente ou entente de principe) pour définir le parcours à suivre.
- Il faut s'attendre à ce que les négociations soient ardues, mais elles doivent être équitables. Il importe d'appuyer les négociations sur des principes sains.
- Il est aussi important que les deux parties déblaient le terrain chacune de son côté afin de connaître les limites de leur marge de négociation et d'être capables de dire « oui » ou « non », et d'expliquer pourquoi. L'ERA n'est pas seulement pour aujourd'hui, mais aussi pour l'avenir.

Avec le temps, on constate que les valeurs de l'entreprise et celles du groupe autochtone ne sont pas aussi différentes qu'on pourrait le penser.

7.3 Perspective des communautés

Les conseils formulés par les répondants autochtones pour la négociation des ERA sont notamment les suivants :

- Il est important que les deux parties comprennent le projet et soient bien préparées avant d'entreprendre les négociations.
- Les personnes qui seront chargées de mettre en œuvre l'ERA doivent aussi participer aux négociations.
- Le fait de convenir d'un mécanisme adéquat de résolution de problèmes représente une assurance contre les problèmes éventuels.
- Les ERA doivent être précises; par exemple, le financement annuel des activités de formation doit faire l'objet d'engagements précis.
- Prévoir une évaluation automatique de l'ERA, surtout pendant les premières années (par exemple après cinq ans).
- Si, ultérieurement, les parties sont insatisfaites de l'ERA, le mieux est de la modifier (par renégociation).

7.4 Rechercher les avantages mutuels

Dans bien des cas, les conseils de négociation formulés par les communautés et les entreprises sont très semblables. Les répondants autochtones jugent particulièrement important que la communauté soit bien préparée et comprenne bien l'industrie minière avant d'entreprendre les négociations. La communauté doit savoir exactement ce qu'elle souhaite retirer du projet, et ses négociateurs doivent être prêts à rompre les négociations si un compromis raisonnable n'est pas possible.

Les parties sont invitées à écouter, à réfléchir et à apprendre, puis à agir de façon avisée.

De même, les répondants autochtones indiquent que l'entreprise doit bien connaître en quoi consistent ses intérêts sous-jacents, et veiller à ce que la communauté comprenne le projet et les intérêts de l'entreprise. Les deux parties doivent s'assurer qu'elles ont un intérêt commun dans le projet.

Le principal message est qu'il faut être patient; il n'est pas rare d'avoir besoin de quelques années pour négocier une bonne entente. Les parties sont invitées à écouter, à réfléchir et à apprendre, puis à agir de façon avisée. On remarque avec le temps que les valeurs de l'entreprise et celles de la communauté ne sont pas tellement différentes, et que les deux groupes ont intérêt à travailler vers des avantages mutuels. On y parvient par la compréhension réciproque des besoins et des objectifs de chaque groupe.

7.5 Recommandation

Recommandation 20 – Une clause de l'ERA devrait permettre de rouvrir la négociation si l'une des parties constate qu'elle n'y trouve pas son compte.

Sommaire des recommandations

tirées de Les leçons de l'expérience : Étude sur le volet RH des accords de partenariat entre communautés autochtones et sociétés minières

- 1** L'entreprise devrait prendre contact avec les communautés touchées dès que possible après avoir choisi les terrains.
- 2** Le contact initial de l'entreprise avec la ou les communautés autochtones devrait être pris par le dirigeant du rang le plus élevé possible (président ou chef de la direction), et doit l'être auprès des chefs de la communauté.
- 3** Les négociations devraient être conduites par les dirigeants du rang le plus élevé possible de l'entreprise et de la communauté.
- 4** Sans égard à qui conduit les négociations pour la communauté, des conseillers techniques devraient être embauchés pour répondre à des questions relatives à l'industrie minière.
- 5** Si l'entreprise reprend un projet minier qui comporte une ERA, et qu'aucune stipulation n'impose le maintien en vigueur des modalités de l'ERA, l'entreprise devrait offrir de revoir l'entente avec la communauté afin de voir comment la réaffirmer.
- 6** L'entreprise devrait s'informer auprès des membres de la communauté sur la manière de rendre les négociations plus amicales et plus efficaces.
- 7** Afin de consolider sa relation avec la communauté, l'entreprise devrait offrir de négocier une première entente bien avant d'entreprendre la négociation en vue d'une ERA. Cette première entente devrait comporter un engagement à négocier une ERA dans le cas où une mine serait créée.
- 8** Dans les négociations sur le volet RH de l'ERA, s'assurer d'établir une cible chiffrée exprimée, soit en nombre ou un pourcentage de l'ensemble des salariés. Cette cible doit être réaliste et devrait être reconsidérée à mesure que la main-d'œuvre du projet augmente ou diminue.
- 9** Mettre en place un mécanisme de suivi des progrès de l'entreprise vers les cibles d'emploi convenues, et prévoir des pénalités si l'entreprise n'atteint pas ces cibles.
- 10** L'entente devrait comprendre un mécanisme pour tenir l'entreprise au courant des difficultés potentielles liées à l'embauche autochtone locale, par exemple un agent de liaison communautaire payé par l'entreprise ou un comité RH regroupant des membres de l'entreprise et de la communauté.
- 11** L'entente devrait imposer une initiation aux différences culturelles pour tout le personnel de la mine. Cette formation devrait être donnée par la communauté locale.

-
- 12** La communauté devrait s'investir dans le volet RH de l'ERA par une participation directe, par exemple en créant un répertoire des compétences de ses membres intéressés à travailler à la mine.
-
- 13** L'entente devrait comporter un mécanisme qui appuie l'entreprise dans l'embauche (et la rétention) de travailleurs locaux, par exemple un agent de liaison communautaire payé par l'entreprise ou encore un comité RH regroupant des représentants de l'entreprise et de la communauté. Si un poste d'agent de liaison ou un comité est spécifié dans le texte de l'ERA, il importe que les attentes à son sujet soient raisonnables et connues de tous.
-
- 14** Afin d'améliorer les possibilités d'embauche autochtone, l'entreprise devrait compter des Autochtones dans son personnel de recrutement.
-
- 15** Afin d'aider à maximiser le nombre d'employés autochtones, l'ERA devrait prévoir une formation préalable à l'emploi.
-
- 16** L'ERA devrait comporter un mécanisme qui permet l'avancement des employés autochtones d'après leur compétence confirmée, et non seulement d'après leur niveau de scolarité, des examens ou des entrevues.
-
- 17** L'ERA devrait obliger l'employeur à faire des entrevues de départ.
-
- 18** Lorsque l'ERA contient des clauses relatives à l'avancement des travailleurs autochtones, l'entreprise devrait faire en sorte qu'une formation appropriée soit offerte et que son système de promotion tienne compte des barrières culturelles qui pourraient retenir un employé de rechercher une promotion.
-
- 19** Maintenir le cap. Continuer de fournir de l'information sur les perspectives de carrière et d'offrir des occasions de formation à mesure que la mine prend de l'âge.
-
- 20** Une clause de l'ERA devrait permettre de rouvrir la négociation si l'une des parties constate qu'elle n'y trouve pas son compte.

Bibliographie

Disponibles en anglais seulement.

Public Policy Forum. *Sharing in the Benefits of Resource Developments: A Study of First Nations-Industry Impact Benefits Agreements*. Mars 2006. Consultable à : www.policy.ca/policy-directory/Detailed/Sharing-in-the-Benefits-of-Resource-Developments_-_A-Study-of-First-Nations-Industry-Impact-Benefits-Agreement-1551.html

Sosa, Irene et Keenan, Karyn. *Impact Benefit Agreements between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*. Octobre 2001.