



Contexte

Ce document présente un résumé des conclusions, des recommandations et de la réponse à la première évaluation des Comités consultatifs et de surveillance Autochtones (CCSA). L'évaluation a été réalisée par Innovation 7, sous la direction de la Direction de l'audit et de l'évaluation de Ressources naturelles Canada (RNCCan), et en étroite collaboration avec des représentants des CCSA. Les données servant à étayer les conclusions ont été principalement collectées entre septembre 2021 et mai 2022. Par conséquent, l'évaluation ne tient pas compte d'événements et de décisions plus récents ayant une incidence sur la conception et la mise en œuvre des CCSA (par exemple, le Plan d'action concernant la Loi sur la Déclaration des Nations Unies, publié en juin 2023). L'évaluation complète peut être consultée sur le site Web de RNCCan.

Points saillants de l'évaluation : Comités consultatifs et de surveillance Autochtones (CCSA)

Préparé par Ressources naturelles Canada



CCSA : Retracer les origines de leur fondation

En 2016, le gouvernement du Canada a annoncé pour la première fois l'approbation du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX) et du projet de remplacement de la canalisation 3 (L3). Parallèlement à ces annonces, le ministre des Ressources naturelles a annoncé l'établissement et l'élaboration conjointe d'un Comité consultatif et de surveillance Autochtone (CCSA) pour chacun d'eux. Les CCSA qui en découlent sont des organismes consultatifs inédits, uniques et novateurs composés de représentants des nations et communautés Autochtones des régions qui ont participé aux projets TMX et L3 ou qui en subissent les conséquences. Ils constituent des mécanismes que le gouvernement du Canada a mis en place pour accroître la participation des populations Autochtones à la surveillance du cycle de vie de ces projets énergétiques et jouent un rôle crucial dans leur développement et leur fonctionnement.

Les CCSA sont structurés de manière à inclure des représentants Autochtones régionaux et des représentants des ministères fédéraux, qui apportent des perspectives et des connaissances précieuses sur différents aspects des projets énergétiques.

Pour en savoir plus sur les modalités et les raisons de la sélection des représentants, veuillez consulter le mandat de chaque CCSA.

La participation d'un représentant Autochtone dans le processus des CCSA ne signifie pas que le membre, sa communauté ou sa nation soutient ou s'oppose au projet.

Mandat du CCSA-TMX
(en anglais seulement)



Mandat du CCSA-L3
(en anglais seulement)





DISTINCTION

CCSA créé **avant le début de la construction** du projet et reste actif.

Comprend **13 membres Autochtones** et 6 représentants du gouvernement fédéral.

Lors du processus d'élaboration conjointe du mandat, les représentants des dirigeants Autochtones ont organisé des réunions régionales afin de sélectionner les membres du Caucus Autochtone par vote ou par acclamation pour représenter leur région.

RNCan, Régie de l'énergie du Canada (REC), Pêches et Océans Canada (MPO), Garde côtière canadienne (GCC), Transport Canada (TC) et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC)

Jumelage du pipeline existant et **expansion** du terminal maritime de Westridge afin **d'augmenter la capacité** du système de pipeline.

Société Trans Mountain (une société d'État fédérale)

Le Réseau TMX s'étend à travers l'Alberta et la Colombie-Britannique, à la fois **sur terre et en milieu marin**.

129 nations et communautés Autochtones potentiellement touchées sur la liste des consultations de la Couronne.

CALENDRIER

MEMBRES

PROCESSUS

MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX

BUT DU PROJET ÉNERGÉTIQUE

PROMOTEUR

EMPLACEMENT DU PROJET

NATIONS ET COMMUNAUTÉS TOUCHÉES

CCSA créé **après l'achèvement de la construction** en Alberta et reste actif.

Comprend **16 membres Autochtones** et 2 représentants du gouvernement fédéral.

Alors que cela variait en fonction de la région (province) et entre les Premières Nations et la Nation Métisse, le processus de nomination des membres était coordonné par le Secrétariat du CCSA - Canalisation 3.

RNCan et Régie de l'énergie du Canada (REC)

Remplacement du pipeline existant par un nouveau pipeline construit selon les normes modernes.

Enbridge Inc. (secteur privé)

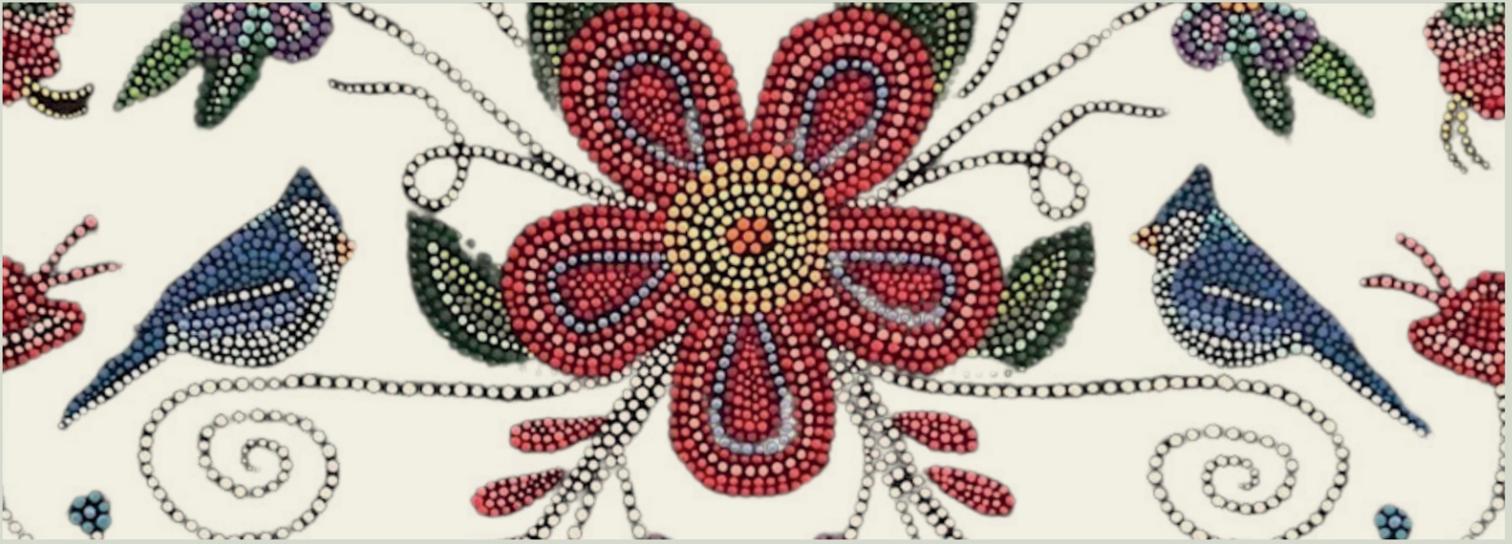
Canalisation 3 s'étend à travers **l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba**.

109 nations et communautés Autochtones potentiellement touchées sur la liste des consultations de la Couronne.

Gouvernance

Bien que les CCSA soient distincts et séparés, ils comprennent tous deux un coprésident Autochtone et un coprésident du gouvernement fédéral. RNCan copréside les deux CCSA et agit en tant que secrétariat pour soutenir leurs opérations, y compris l'administration des programmes de financement de contribution des CCSA.

La Régie de l'énergie du Canada (REC) participe activement aux deux CCSA, notamment en soutenant les programmes de surveillance Autochtone des CCSA. Un soutien technique et scientifique est fourni par RNCan et la REC. D'autres ministères fédéraux sont impliqués en tant que régulateurs dans le projet, spécifiquement pour le CCSA-TMX : Le ministère des Pêches et des Océans (MPO), la Garde côtière canadienne (GCC), Transports Canada (TC) et Environnement et Changement climatique Canada (ECCC).



Vers l'amélioration continue

Les CCSA soutiennent la réconciliation **en offrant un forum** destiné à entendre et comprendre les différentes perspectives, permettant ainsi aux représentants Autochtones de fournir des **conseils directs** au gouvernement fédéral. Ils aident également le gouvernement et les peuples Autochtones à prendre des **décisions éclairées** concernant les deux projets énergétiques. En outre, les CCSA jouent un rôle essentiel en défendant **les réformes politiques et les changements institutionnels** qui accordent la priorité aux droits, aux intérêts et aux préoccupations des peuples Autochtones dans la surveillance réglementaire des projets énergétiques. En influençant les décideurs au niveau communautaire et national, les CCSA contribuent au développement et à la mise en œuvre de **politiques plus réactives**.

Avec l'adhésion de participants des nations et communautés Autochtones et des ministères fédéraux impliqués dans la surveillance réglementaire de deux projets énergétiques, les CCSA constituent une **innovation inédite** en matière de collaboration sur de grands projets énergétiques au Canada. Ce nouveau modèle a nécessité un investissement considérable en temps de la part des partenaires fédéraux et Autochtones pour soutenir le développement conjoint et établir des relations positives basées sur la confiance. Malgré les ajustements apportés en réponse aux enseignements tirés des cinq premières années de fonctionnement, **les défis actuels exigent une amélioration continue** du modèle de prestation.

Pour être efficace, cette collaboration nécessite une appréciation des points de vue différents du monde, incluant à travers des réunions régulières avec des ressources de soutien et un engagement à travailler ensemble afin de garantir que la voix de chacun soit **entendue et respectée**. L'évaluation visait à équilibrer et à présenter l'histoire de la création et de la mise en œuvre des CCSA, telle qu'elle est perçue à travers deux points de vue et expériences très différentes.

Approche collaborative

La livraison conjointe des actions (décrites dans le Réponse et Plan d'action de la direction) est un exemple de l'approche collaborative de **codéveloppement** entre les ministères fédéraux et les CCSA, essentielle pour atteindre les objectifs escomptés et assurer une mise en œuvre efficace. Ce partenariat souligne l'importance de la **coordination et de la coopération** pour la réalisation des objectifs des CCSA.



Points forts et défis

PERTINENCE

Points forts

Le gouvernement du Canada s'engage envers les CCSA tout au long de la durée de vie des projets. L'évaluation a révélé que les CCSA sont considérés comme une **étape importante** vers la réalisation de l'engagement du gouvernement du Canada en matière de **Réconciliation** et d'inclusion renforcée des peuples Autochtones dans l'économie du Canada, et a souligné la pertinence continue des CCSA. Les CCSA soutiennent l'engagement du gouvernement fédéral à améliorer la participation des peuples Autochtones touchés dans l'examen et la surveillance des grands projets de développement des ressources.

Défis

- Des **ajustements** et des améliorations sont nécessaires dans la conception des CCSA.
- Les points de vue sur la manière dont les CCSA devraient évoluer sont différents, en particulier en ce qui concerne le processus de prise de décision : Les membres du Caucus fédéral souhaitent que les CCSA **continuent sur la voie tracée** jusqu'à ce qu'une nouvelle vision soit élaborée et approuvée. En revanche, les membres du Caucus Autochtone ont exprimé leur **désir que les décisions soient davantage déléguées** aux CCSA et qu'une nouvelle dynamique de pouvoir soit instaurée pour refléter une prise de décision conjointe et un partage des autorités. Cette vision met l'accent sur **l'importance du leadership et de l'autonomie des peuples Autochtones** dans l'orientation et les résultats des CCSA.

EFFICACITÉ ET ÉCONOMIE

Points forts

Des processus et des outils ont été développés pour soutenir les CCSA dans leurs fonctions, y compris des cadres de consultation, des processus de prise de décision et des mécanismes pour traiter les préoccupations soulevées par les nations et communautés Autochtones. De plus, les ententes de contribution des CCSA ont facilité des projets visant à **améliorer l'accès des Autochtones** à l'information, aux outils et aux ressources liés au développement des infrastructures énergétiques.

Défis

- Les membres du Caucus Autochtone bénéficieraient d'une **formation et de connaissances supplémentaires** sur le fonctionnement et l'appareil du gouvernement fédéral.
- Les représentants fédéraux bénéficieraient d'une formation, d'une connaissance et d'une sensibilisation accrues à **l'Appel à l'action n° 57** de la Commission de vérité et réconciliation, ainsi qu'aux impacts des traumatismes intergénérationnels.
- Les efforts, l'efficacité et la prestation actuels du Secrétariat des CCSA **ne répondent pas aux attentes**.
- Les CCSA doivent recevoir un **financement** approprié et à long terme pour tout le cycle de vie des projets. À défaut d'un tel financement, on a constaté un manque de planification financière et stratégique nécessaire pour maintenir les CCSA en tant qu'organismes consultatifs permanents.
- Une **révision de la gouvernance** est nécessaire pour identifier et hiérarchiser les politiques, les procédures et les pratiques de gouvernance des CCSA nécessitant un renforcement, et élaborer un plan pour combler les lacunes.
- Il existe des **lacunes dans la façon dont l'information est partagée** avec les CCSA. Les informations relatives aux opérations et aux résultats des CCSA ne sont pas accessibles aux comités, et les membres du Caucus Autochtone ne reçoivent pas de mises à jour financières régulières.

EFFICACITÉ

Points forts

L'évaluation montre comment les CCSA, chacun à sa manière unique, abordent les préoccupations des peuples Autochtones pour deux projets énergétiques :

- Les CCSA ont **amélioré** la manière dont les peuples Autochtones sont impliqués dans ces grands projets affectant leurs terres. Plus précisément, les CCSA ont mis en place des programmes **révolutionnaires** de surveillance Autochtone sur le terrain, lesquels ont été jugés efficaces pour obtenir des résultats en matière de résolution des problèmes environnementaux, de surveillance directe et de renforcement des capacités qui ont historiquement entravé les grands projets. Les membres du Caucus Autochtone des deux CCSA souhaitent voir une **continuation de ces approches** mises en œuvre dans les futurs projets.
- Les CCSA ont **influencé les changements** dans la façon dont les régulateurs travaillent avec les nations et les communautés Autochtones touchées, améliorant ainsi le processus d'examen réglementaire et la surveillance des projets énergétiques. Cela indique une transition vers des approches plus inclusives et collaboratives dans la prise de décision réglementaire au lieu du processus accusatoire.
- Les CCSA contribuent à favoriser un **changement systémique** plus large, y compris un changement organisationnel au sein de la REC et la possibilité d'étendre les programmes de surveillance Autochtone à d'autres projets énergétiques.
- Les leaders Autochtones participants ont signalé un **niveau de confort et de confiance accru** dans le processus réglementaire grâce à leur participation aux CCSA. Les CCSA ont peut-être contribué à faire **progresser les projets de manière plus rapide** que ce qui aurait été sans les CCSA. Ce résultat a été favorisé par le programme de surveillance des peuples Autochtones et ses capacités connexes.

Défis

- Pour donner plus de pouvoir aux CCSA, les mandats des comités doivent **préciser** qui a l'autorité de formuler des recommandations au gouvernement.
- Des améliorations sont à apporter quant à la **réactivité** du gouvernement fédéral aux conseils fournis par les CCSA. En fournissant des réponses plus rapides, les ministères fédéraux soutiendraient la prise de décision efficace et les recommandations opportunes. La manière dont les réponses fédérales aux avis sont suivies et communiquées aux partenaires pose également problème.
- Il est nécessaire de maintenir **l'engagement continu des hauts dirigeants du gouvernement** et de réduire le roulement des représentants gouvernementaux responsables.
- Il existe des problèmes liés à la **durabilité** des programmes de surveillance Autochtone, notamment en ce qui concerne la formation et la rétention des surveillants Autochtones.
- Le **modèle logique*** des CCSA devrait être mis à jour pour refléter les priorités Autochtones.

* **Un modèle logique** est une **manière systématique et visuelle** de présenter et de partager votre compréhension des **relations** entre les ressources dont vous disposez pour faire **fonctionner** votre programme, les **activités** que vous prévoyez de réaliser et les **changements ou résultats** que vous espérez obtenir.

L'évaluation a donné lieu à 10 recommandations pour améliorer la conception et la prestation des CCSA.

Il est recommandé que chaque CCSA :

- Mène des discussions stratégiques, dirigées par les coprésidents Autochtones des CCSA-TMX et des CCSA-L3, afin de convenir des visions futures, des domaines de prise de décision partagée et des opportunités de co-développement.
- Examine et renforce les politiques, les procédures et les pratiques de gouvernance.
- Crée des plans à long terme qui identifient les priorités stratégiques et les résultats attendus axés sur la nature à plus long terme des projets énergétiques.
- Établit une définition commune de « consensus » pour fournir des conseils aux ministères gouvernementaux, ainsi qu'un processus formel pour soutenir la réception et le suivi des conseils et des recommandations des CCSA au gouvernement.

Il est également recommandé que RNCan :

- Entame des discussions concernant les arrangements de financement à plus long terme pour les CCSA et l'emplacement optimal pour que le Secrétariat des CCSA assure des opérations efficaces.
- S'assure que les Caucus Autochtones disposent des ressources nécessaires pour collaborer efficacement avec les nations et les communautés potentiellement touchées.
- Travaille avec les CCSA pour reformuler le modèle logique afin de le faire correspondre aux valeurs Autochtones.
- Surveille et rend compte des avantages économiques réalisés par les nations et les communautés Autochtones grâce à ces grands projets énergétiques.
- Mène des discussions avec les CCSA afin de déterminer l'endroit où l'emplacement optimal pour que le Secrétariat des CCSA assure des opérations et des résultats efficaces. S'il est décidé que le Secrétariat continue d'être logé au sein du gouvernement, il est recommandé d'élaborer un plan de dotation en personnel.

Enfin, il est recommandé que la Régie de l'énergie du Canada, en collaboration avec les CCSA :

- Continue à faire évoluer et à développer des programmes de surveillance Autochtone plus durables, en mettant l'accent sur la cohérence en matière de rémunération et de développement des compétences pour les surveillants.

Malgré que cette recommandation ait été faite à la REC, elle s'applique aussi aux autres régulateurs fédéraux et sera chapeautée et dirigée par les caucus Autochtones, tel que décrit dans la Réponse et Plan d'action de la direction.





Nous sommes heureux de fournir des commentaires pour la Réponse et Plan d'action de la direction à l'évaluation des CCSA sur les grands projets. Bien que les CCSA se concentrent sur la conformité des conditions pour différents projets et impliquent différents organismes de réglementation, le cadre des lois fédérales, des règlements et des politiques qui régissent la surveillance de la construction et de l'exploitation des projets est commun à tous les projets régis par la réglementation fédérale.

Nous devons en faire plus, être plus nombreux et meilleurs dans la création d'espaces pour l'expertise et l'excellence Autochtones dans la surveillance des grands projets. Tel est le mandat qui nous a été confié par les communautés touchées par les projets d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX) et de la canalisation 3. Les communautés nous ont confié à maintes reprises qu'elles n'ont pas confiance dans la surveillance des grands projets à moins que les peuples Autochtones soient impliqués à chaque étape.

—Richard Aisaican
Président, Caucus Autochtone
CCSA - Canalisation 3

—Raymond Cardinal Chair,
Président, Caucus Autochtone
CCSA - TransMountain



Réponses gouvernementales et prochaines étapes

Le plan d'action visant à répondre aux recommandations de l'évaluation a été élaboré en collaboration avec les CCSA et comprend des engagements spécifiques de la part des ministères fédéraux participants. Ces mesures devraient commencer à être mises en œuvre en 2024 et 2025.

Certaines actions visant à répondre aux constatations et recommandations de cette évaluation ont déjà commencé. Par exemple, des modèles de financement plus réactifs ont été adoptés en avril 2022 pour les deux CCSA. La vision future des deux CCSA est également en cours de développement, avec des discussions en cours et des événements de participation réguliers ayant lieu avec les dirigeants des Premières Nations et la Nation Métisse touchées pour assurer l'harmonisation, la participation et l'élaboration conjointe. La poursuite des travaux visant à mettre à jour les modalités de fonctionnement des deux CCSA, et à discuter de la planification à long terme et de la structure appropriée du Secrétariat des CCSA sera soutenue par l'allocation d'un total de 44 millions de dollars sur 3 ans (2024-2025 à 2026-2027) accordé à tous les ministères fédéraux qui soutiennent les CCSA.

Pour répondre aux préoccupations concernant le manque de communication en temps opportun, les informations limitées sur les performances et le roulement des membres de l'équipe, les ministères fédéraux prendront des mesures pour améliorer l'administration et le soutien aux CCSA. Cela comprend la mise en place d'une boucle de communication pour recevoir et répondre aux conseils, ainsi que le développement d'un tableau de bord de rapport pour suivre les subventions, les contributions et les impacts connexes des CCSA.

Les futurs rassemblements annuels Line Wide serviront de forum pour partager les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces mesures et valider les orientations avec les nations et les communautés touchées, afin de garantir que les actions des CCSA restent alignées sur les intérêts des communautés.



Qu'est-ce que la Mesure 34 du plan d'action?

Élaboré par le Caucus Autochtone du CCSA - TMX, RNCan et la REC, la Mesure du plan d'action (MPA) 34 appelle les Premières Nations, les Métis et les Inuits, ainsi que les gouvernements et les organisations, à travailler en consultation et en coopération afin de (i) renforcer la participation des peuples Autochtones et (ii) établir les mesures qui pourraient leur permettre d'exercer l'autorité réglementaire fédérale sur les projets et les questions actuellement réglementés par la REC.

Pour en savoir plus sur la MPA 34, veuillez consulter le Plan d'action de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones:





JC Bear

JC Bear est un·e artiste en perlage autodidacte nêhiyaw/settler bispirituel·le qui a suivi une formation en beaux-arts et en design graphique. Né·e hors réserve en Alberta, de la Première Nation de Muskoday en Saskatchewan, JC Bear vit actuellement et exerce à Tio'tia:ke, ou Montréal, Québec. En avril 2021, JC Bear a créé « Tansi Maskwa » pour remettre une partie de ses bénéfices à la communauté Autochtone de l'Île de la Tortue. Le manque de représentation pendant son éducation artistique a inspiré JC à créer une petite entreprise axée sur les thèmes et l'humour Autochtones.

Jennifer Brown

Jennifer Brown est une artiste et éducatrice Métis de Prince Albert, en Saskatchewan. Elle est la fille d'AnnaLou et de Mervyn Brown et une descendante directe de James Curtis Bird de la colonie de la Rivière Rouge. Sa passion artistique découle de son amour de l'histoire et de son désir autistique de combler les lacunes. Jennifer est titulaire d'un baccalauréat en éducation et d'une maîtrise en curriculum et en enseignement. En tant qu'artiste et éducatrice, elle s'efforce de faire grandir l'art de ses élèves en harmonie avec leur identité.



Site Web du CCSA -TMX
(en anglais seulement)



Site Web du CCSA - L3
(en anglais seulement)



Pour consulter le rapport complet de l'évaluation de la mise en œuvre des CCSAs

