

---

**2**

**Les relations  
entre  
l'industrie  
minière et le  
gouvernement**

---

---

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1.0</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>2</b>
1.1	Contexte et portée .....	3
1.2	Les relations avec le client — aperçu .....	3
<b>2.0</b>	<b>RELATIONS AVEC LE CLIENT — LE GOUVERNEMENT ET L’INDUSTRIE MINIÈRE</b> .....	<b>6</b>
2.1	Clarification des relations avec le client .....	6
2.2	Points de vue de l’industrie .....	7
2.3	Relations entre l’industrie et le gouvernement .....	9
2.4	Principaux points irritants dans les relations avec le client .....	10
2.5	Conclusion .....	12
<b>3.0</b>	<b>SOLUTIONS AUX PROBLÈMES</b> .....	<b>14</b>
3.1	Les relations principales et secondaires .....	14
3.2	Les éléments clés du succès .....	15
3.3	Solutions organisationnelles .....	17
3.4	Conclusion .....	21
<b>4.0</b>	<b>PROCHAINES ÉTAPES</b> .....	<b>23</b>

---

## 1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport donne les résultats de l'analyse d'Ernst & Young sur les relations entre le gouvernement et l'industrie minière. Comptant parmi les trois projets d'étude de cas, cette analyse se limite à l'examen de la prestation des services à l'industrie minière. Nous avons entrepris cette analyse comme toile de fond à une discussion sur les modèles de prestation de services visant à améliorer les relations entre le gouvernement et l'industrie minière.

Ce rapport a pour but de fournir un point de vue indépendant et objectif sur les relations qu'a le gouvernement avec l'industrie minière. Nous avons consacré beaucoup de temps à établir la nature du « problème ». Bien que ce diagnostic soit connu de certains, il est néanmoins important d'en faire part et de le clarifier avant de discuter des solutions, car — il nous permet de faire une distinction, quoiqu'imparfaite, entre les questions de processus les préoccupations concernant la façon dont les relations sont gérées — et les questions de fond ou de politiques. On peut régler la question des processus en prêtant une attention particulière aux besoins du client (l'entreprise minière); on peut seulement régler les questions de fond ou de politiques au moyen d'instruments consultatifs et de politiques qui sont utilisés pour établir le cadre général d'action.

Ceci étant dit, nous n'essayons pas de mettre en oeuvre un ordre du jour chargé visant une réforme. Plutôt, nous examinons les modèles de prestation de services en fonction surtout de leur capacité d'améliorer le processus relatif aux relations entre l'industrie minière et le gouvernement. Nous étudions également les structures complémentaires qui pourraient régler certaines autres questions de fond.

Nous mettrons l'accent sur la façon dont les nouveaux modèles de service seraient perçus du point de vue du client (industrie minière), et ce que ces nouveaux modèles signifieraient pour le gouvernement.

---

## 1.1 Contexte et portée

Les relations qu'entretiennent l'industrie minière et les gouvernements ne constituent qu'une partie des relations existant entre les gouvernements et les Canadiens quant aux questions minières. Ces relations comportent aussi des liens avec la communauté autochtone, le milieu environnemental, le secteur des emplois, etc. (voir graphique 1).

En effet, il faut voir le cadre général d'action touchant l'industrie minière comme le résultat d'un dialogue — ou du moins d'une entente — entre les gouvernements et ces intérêts opposés. En termes plus simples, le leadership politique porte sur la découverte et l'obtention d'un équilibre approprié. Les répercussions qu'ont sur l'industrie les lois relatives à l'environnement, par exemple, reflètent un juste équilibre des préoccupations soulevées par tous les intervenants.

En examinant les nombreux et divers groupes d'intérêts spéciaux qui interviennent à certains moments donnés du cycle des opérations minières, il devient évident que l'environnement dans lequel les activités minières ont lieu ressemble très peu au climat « optimal » du point de vue de l'entreprise minière.

C'est donc dans la création d'un cadre d'action général que le gouvernement établit des relations avec les clients, c'est-à-dire ceux qui oeuvrent à l'extérieur de l'industrie minière.

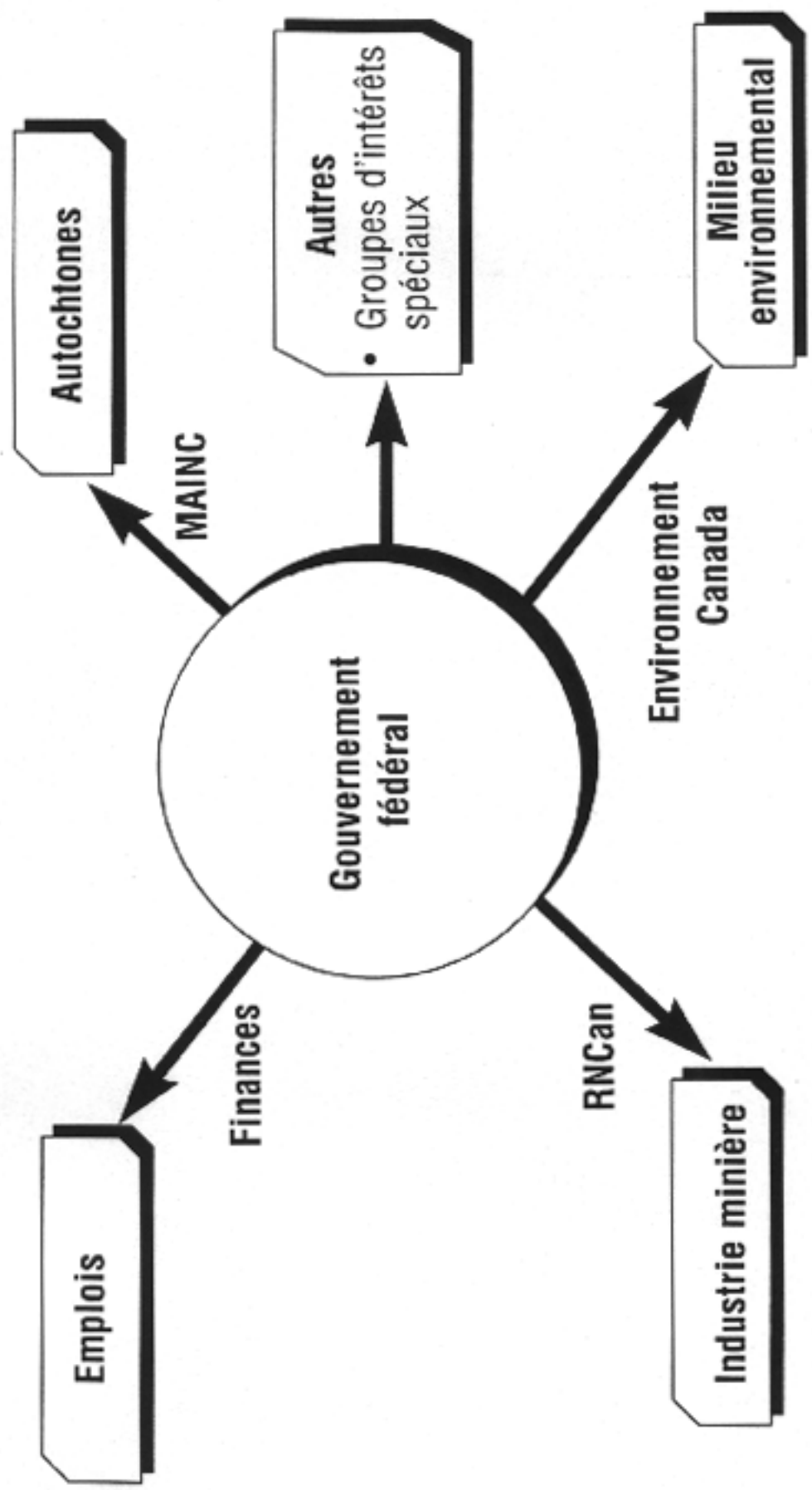
**Bien que ces relations soient importantes, dans la majorité des cas, elles dépassent la portée de notre rapport. En outre, le cadre d'action lui-même est pris tel qu'il est; c'est-à-dire, il dépasse la portée de ce rapport.**

Bref, le présent rapport met l'accent sur la relation principale de l'industrie minière — c'est-à-dire celle entre les gouvernements et les entreprises minières — et sur les relations **faisant suite** au cadre d'action.

## 1.2 Les relations avec le client – aperçu

À tous points de vue, les relations entre les gouvernements et l'industrie minière font défaut. Les interventions réglementaires — au chapitre de l'utilisation des terres et des questions environnementales et de développement durable, ainsi que des revendications de terrain, etc. — venant de tous les paliers de gouvernement ont redoublé la bureaucratie et la paperasserie. Ces interventions ont créé des points de contact multiples au sein des différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal/régional) et ont donné lieu à un chevauchement des interventions de l'État dans les secteurs où les compétences sont partagées, notamment dans le secteur des lois environnementales.

**Graphique 1 - RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE SECTEUR MINIER**



---

Il importe de signaler que les problèmes relationnels entre l'industrie minière et le gouvernement illustrent bien les difficultés que l'on retrouve dans nombre de secteurs des ressources. Et, si la complexité des relations entre l'industrie minière et le gouvernement donne lieu à des avenues de développement économique ratées et des pertes d'emploi au Canada, ces pertes sont probablement plus élevées dans d'autres secteurs de ressources.

Malgré les promesses des gouvernements — y compris celles du gouvernement fédéral actuel — de régler cette situation, le progrès est encore très lent. On a déployé de nombreux efforts pour résoudre le problème réglementaire au sein du gouvernement fédéral. Dernièrement, un processus interne découlant de l'exercice intitulé « Rendre l'économie encore plus innovatrice » n'a pas atteint les résultats escomptés. L'initiative plurilatérale minière de Whitehorse a abordé de nombreuses questions qui dépassaient le cadre de la réforme réglementaire; il semble que de lents progrès ont été réalisés dans certains domaines mais que l'initiative est en perte de vitesse. Pourquoi? Il s'agit, après tout, d'une industrie qui a une incidence économique importante sur de nombreuses collectivités rurales et situées en banlieue périphérique.

Un certain nombre de raisons expliquent la lenteur du progrès :

- l'éventail d'intérêts opposés, y compris chez les entreprises minières elles-mêmes, est difficile et compliqué à équilibrer au point de vue politique;
- ces intérêts publics opposés peuvent se refléter dans les responsabilités particulières des ministères du gouvernement; sans une coordination générale, il n'y a, en effet, aucun « champion » des questions touchant l'industrie et les entreprises minières;
- la complexité croissante du gouvernement a donné lieu à d'autres lois et règlements qui peuvent avoir des répercussions inattendues, aller à contre-courant des objectifs et créer de la paperasserie difficile à éliminer;
- les « coûts » d'une piètre relation avec le client sont difficiles à constater; ils prennent vraisemblablement la forme d'occasions ratées plutôt que d'un montant actuel ou d'un nombre d'emplois;
- la faible densité de population dans les régions d'activités minières signifie qu'il n'y a pas beaucoup d'électeurs, et cela se traduit par un maigre appui politique.

Peu importe ce qui précède, il importe de constater qu'on peut améliorer grandement les relations entre l'industrie minière et le gouvernement dans le cadre d'action actuel.

---

Dans le reste de ce rapport, nous examinons ces questions en détail. Nous discutons ensuite d'autres modèles de relations avec le client, en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun. Cependant, avant d'aller plus loin, nous traitons de la nature des relations avec le client telles qu'elles s'appliquent aux entreprises minières.

---

## 2.0 RELATIONS AVEC LE CLIENT – LE GOUVERNEMENT ET L'INDUSTRIE MINIERE

### 2.1 Clarification des relations avec le client

Le Groupe d'étude veut vraiment examiner à fond la question des modèles de prestation de services; il tente de reformuler les services gouvernementaux pour les axer sur les besoins du client. Étant donné ce contexte, il est utile de clarifier la nature des relations entre le gouvernement et l'industrie minière.

En général, la nature des relations entre l'entreprise/l'industrie minière et le gouvernement diffère énormément de celles qui existent entre le citoyen et le gouvernement. Cette différence s'explique en partie par le fait que le citoyen a le droit de vote alors que l'entreprise minière n'a aucune influence électorale. À l'instar de toute entreprise, l'industrie minière vote plutôt en fonction de son capital — elle s'installera et fera affaire là où les intervenants le jugeront le plus propice.

Ainsi, dans le cas des relations avec le client d'une entreprise commerciale/minière, on peut admettre que la satisfaction du client se base sur la réalisation d'objectifs économiques : la qualité du service est importante pour ne pas rater de bonnes occasions d'affaires et éviter des pertes de profit et, en général, pour assurer un climat commercial propice à la création d'emplois et à la croissance.

Dans le cas des relations avec le client-citoyen, les objectifs sont moins tangibles; la satisfaction du client peut être basée sur le droit du contribuable d'obtenir un service de qualité d'un côté et la relation entre l'électeur-citoyen et le gouvernement de l'autre.



---

Ainsi, les relations avec le client-citoyen ont tendance à être axées sur les opérations — passeports, pensions, aide fiscales et renseignements, etc. Dans ce contexte, il est assez facile, au point de vue conceptuel, d'envisager des moyens d'améliorer le service en ayant recours à des normes de qualité conventionnelles — souplesse, rapidité d'exécution, exactitude, fiabilité, accès, etc.

Cependant, pour les entreprises minières et les autres faisant partie des secteurs des ressources naturelles, les relations sont complexes, car la mise en oeuvre de normes de qualité des services peut, dans une certaine mesure, ne régler qu'une très petite quantité de problèmes/préoccupations.

Cette situation s'explique par le fait que dans le cas du client d'une entreprise commerciale/minière, on se préoccupe des questions telles que la *conformité* et l'*exécution* en matière de réglementation, les conséquences de l'interaction entre les programmes et politiques des gouvernements fédéral et provinciaux (et municipaux) dans leurs compétences respectives, et le manque de coordination même au sein des ministères d'un même palier de gouvernement.

Ces questions importantes touchent directement une entreprise minière dans ses relations avec les gouvernements et peuvent avoir une influence sur la capacité ou l'intérêt d'une entreprise de satisfaire à ses objectifs économiques. Cependant, ces questions ne peuvent être améliorées par les interactions/relations ponctuelles entre les gouvernements et l'entreprise. Elles nécessitent plutôt l'interaction des intervenants pour régler les questions d'harmonisation, du régime de réglementation, etc.

Nous soulevons cette distinction entre les relations citoyen-gouvernement et entreprise-gouvernement aux fins de clarification. Cependant, la complexité des relations entre l'industrie minière et le gouvernement demeure le point central du reste de notre rapport.

## **2.2 Points de vue de l'industrie**

Les préoccupations générales dont a fait part l'industrie minière, en l'occurrence l'Association minière du Canada (AMC), sont typiques d'une relation avec le client qui connaît de sérieux problèmes généralisés :

« Selon notre analyse, le système de réglementation actuel est en train de s'encombrer à cause de la bureaucratie. Des règlements, des lignes directrices et des processus décisionnels se chevauchent et se contredisent d'un ministère à l'autre et entre deux paliers de gouvernement. Les normes fédérales et provinciales devraient se compléter et s'appuyer mais elles vont souvent à contre-courant. » (Traduction)

---

Regulatory Streamlining : « Keeping the Promise », Présentation au Comité permanent des ressources naturelles, 6 novembre 1995, page 1

Il importe de noter que la préoccupation soulevée par l'AMC comporte deux volets. Premièrement, l'Association mentionne la bureaucratie, le fardeau réglementaire et les processus décisionnels en double, entre les ministères d'un même palier de gouvernement et entre les paliers de gouvernement. Ces préoccupations portent surtout sur les processus.

Elle s'inquiète également des normes qui vont à contre-courant et des processus décisionnels qui se contredisent l'un et l'autre. Bien qu'il semble être question de processus ici, on parle plutôt de substance — p. ex. des normes différentes peuvent refléter des moyens d'action différents.

Sur les questions explicites de substance — le développement durable par exemple — l'AMC a souligné que l'industrie minière

« ...s'engage sans équivoque à l'excellence environnementale et souscrit au concept de développement durable. En suggérant des améliorations aux règlements, nous insistons sur le fait que nous ne suggérons aucune diminution de la protection environnementale ou aucun abaissement de nos normes. » (Traduction)

Regulatory Streamlining : « Keeping the Promise », Présentation au Comité permanent des ressources naturelles, 6 novembre 1995, page 3

Sans pour autant appuyer la position à l'égard du développement durable, nous l'avons énoncée simplement pour démontrer que l'amélioration des relations de service soulève d'importantes questions concernant les problèmes que nous désirons régler. D'un côté, l'objectif est de régler le processus, ou la relation d'interface (même si cette question pourrait être plus compliquée qu'elle ne le semble de prime abord en raison de l'absence de clarté entre les politiques et les processus). D'un autre côté, l'objectif est peut-être de régler le processus de politique lui-même — de nouveaux mécanismes de concertation — en plus (ou au lieu) de la relation d'interface.

Comme nous l'avons souligné précédemment, nous mettons surtout l'accent sur la recherche de solutions pour améliorer les relations d'interface. Selon les citations de l'AMC susmentionnées, il serait possible de le faire au moins à un niveau et dans un certain nombre de secteurs.

---

La question est donc de savoir ce qui s'est produit dans les relations entre le gouvernement et l'industrie (client). Pourquoi le système ne fonctionne-t-il pas de façon plus efficace? Afin de pouvoir répondre à cette question, il importe de comprendre plus en détail la nature complexe de ces relations.

### **2.3 Relations entre l'industrie et le gouvernement**

Les relations entre l'industrie minière et le gouvernement comportent de nombreux aspects et se révèlent très complexes, en raison notamment de la distribution des pouvoirs dans la Constitution. Même si les ressources naturelles (donc l'industrie minière) sont de compétence provinciale, d'autres responsabilités telles que celles à l'égard des autochtones, et les compétences partagées dans le cas de l'environnement, nécessitent l'intervention des deux paliers de gouvernement dans le processus minier. Cette situation devient encore plus compliquée, étant donné la nécessité de communiquer avec de nombreux ministères des deux niveaux de gouvernement.

La préoccupation qu'a soulevée l'AMC à propos des normes qui vont à contre-courant peut s'expliquer en partie par la présence des deux niveaux de gouvernement qui oeuvrent dans leurs champs de compétence — ou dans le cas de l'environnement, les compétences partagées. Il s'agit d'un point important du diagnostic : une collaboration plus efficace parmi les gouvernements dans les domaines des compétences partagées et une attention plus sérieuse aux répercussions inadvertantes de leur activité de réglementation dans d'autres secteurs constitueraient un élément de la solution pour rectifier ce problème.

Le graphique 2 trace, plus généralement, les points de contact entre l'industrie et les ministères gouvernementaux (fédéral et provinciaux) tout au long de la séquence des opérations minières. À titre d'illustration, nous avons mis l'accent sur l'Ontario. L'industrie minière doit traiter avec dix gouvernements provinciaux qui peuvent chacun nécessiter des points de contact semblables tout au long de la séquence des opérations minières.

Certains de ces points de contact ont lieu à un moment particulier de la séquence des opérations minières et sont propres à l'industrie; d'autres s'appliquent plus généralement à la collectivité d'affaires et donnent lieu à des points de contact permanents — par exemple, l'impôt. Un calcul rapide révèle que, au cours du cycle de vie de la séquence des opérations minières, une entreprise peut avoir à traiter avec une dizaine de différents ministères du gouvernement fédéral. Dans le cas de l'Ontario, il s'agit de onze ministères.

# Graphique 2 - RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

## Ministères provinciaux

(p. ex. Ontario)

- Ministère du Développement économique et du Commerce
- Ministère de la Consommation et du Commerce
- Ministère des Richesses naturelles
- Ministère du Développement du Nord et des Mines
- Ministère du Travail
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Environnement et de l'Énergie
- Ministère de la Santé
- Ministère des Transports
- Ministère des Affaires municipales
- Ministère du Tourisme et des Loisirs

## Séquence des opérations minières

- Arpentage régional
  - Acquisition de terres
  - Exploration primaire
  - Exploration avancée
  - Mise en valeur/ Production
  - Fermeture
- activités préliminaires
- activités essentielles
- activités postérieures

**I N S T I T U T I O N N E L**

## Ministères fédéraux

- Affaires indiennes et du Nord canadien
- Ressources naturelles Canada
- Industrie Canada
- Affaires étrangères et Commerce international
- Environnement Canada
- Pêches et Océans
- Patrimoine Canada
- Parcs Canada
- Statistique Canada
- Transports Canada
- Revenu Canada
- Ministère des Finances
- Santé Canada

---

Ces relations sont d'une vaste portée et couvrent une gamme de questions. Du point de vue provincial, ces relations comportent de nombreuses interactions en matière de réglementation et de conformité, qui vont de la santé et de la sécurité du travailleur et des conditions du site minier jusqu'aux préoccupations relatives à la cession des terres lorsqu'il est question de droits et de baux miniers.

Quant aux relations entre l'industrie minière et le gouvernement fédéral, elles ont tendance à se fonder sur des questions d'un ordre plus élevé, notamment des préoccupations en matière de patrimoine concernant les zones protégées, les parcs et la biodiversité et, bien sûr, les questions d'évaluations environnementales et de déchets toxiques (voir graphique 3). En outre, comme le gouvernement fédéral est chargé des autochtones, des terres de la couronne en général et des terrains au nord du 60e parallèle, les cessions de terres et les baux de terrains doivent être négociés, dans nombre de cas, par l'entremise du gouvernement fédéral. La loi sur les terres indiennes entre également en ligne de compte.

Afin de pouvoir commencer à se rendre compte de la complexité de ces relations, il suffit d'examiner une étape de la séquence des opérations minières, par exemple, l'acquisition des terres. Comme l'illustre le graphique 4, dans le cadre du processus d'acquisition, il faut communiquer avec plusieurs intervenants provinciaux. Au niveau fédéral, les questions à propos de la préservation des terres, notamment les zones protégées, la protection de l'habitat, la LCEE, la LCPE, les restrictions relatives à l'utilisation des terres (par exemple, les terres autochtones) font partie du processus décisionnel (voir graphique 5).

Les coûts totaux de conformité dans le cadre de la séquence des opérations minières peuvent être très élevés et se multiplier selon la taille de la mine, le type de dépôt et l'emplacement. Le graphique semble rendre la relation très compliquée, mais la vérité est que la relation est encore plus complexe, surtout en raison de l'interaction entre les règlements fédéraux et le manque d'harmonisation fédérale et provinciale dans les secteurs clés.

## **2.4 Principaux points irritants dans les relations avec le client**

Dans le cadre de ces interfaces multiples, le « client » a relevé un certain nombre de préoccupations importantes quant aux relations entre le gouvernement fédéral et l'industrie. En raison des nombreuses préoccupations en matière de politiques et de relations, il bon de passer en revue certaines de ces déclarations :

# Graphique 3 - RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

**Niveau provincial**  
*Règlements/Processus*

environnement

permis/licences

Tenure  
 { droits miniers  
 baux

santé et sécurité

impôts/redevances

surveillance

**Séquence des opérations minières**

**I N S T I T U T I O N N E L**

- Arpentage régional
- Acquisition de terres
- Exploration primaire

activités  
préliminaires

- Exploration avancée
- Mise en valeur/  
Production

activités  
essentielles

- Fermeture

activités  
postérieures

**Niveau fédéral**  
*Règlements/Processus*

tenure  
 baux } nord du 60<sup>e</sup>  
 permis

environnement  
 (marquage, LCPE, LCEE)

patrimoine (zones  
 protégées, parcs, biodiversité)

statistiques

transports (marchandises  
 dangereuses, en mer)

impôts

santé (toxicité)

technologie

conventions  
 internationales

commerce

---

## Gestion de l'habitat du poisson et *Loi sur les pêches*

À de nombreux égards, la *Loi sur les pêches* est devenue une grande source de préoccupation pour l'industrie :

- la disposition dans l'article 35 qui empêche de porter atteinte à l'habitat du poisson à moins d'obtenir une permission expresse du ministre, et les répercussions quant à cette demande d'autorisation;
- le fait qu'une autorisation entraîne maintenant une évaluation aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le rôle des représentants de Pêches et Océans dans le processus d'évaluation;
- les conflits possibles entre divers articles de la même loi;
- l'application inégale apparente de la disposition relative à l'usage unique de l'eau et les principes scientifiques connexes;
- les différentes approches utilisées par certains ministères à l'égard de questions telles que les zones de mélange;
- le chevauchement des règlements fédéral/provinciaux tels que les règlements sur les effluents.

À titre de solutions à certains de ces problèmes, l'ACM affirme le besoin de clarifier les conditions en vertu desquelles les représentants de Pêches et Océans participeront à une évaluation environnementale et la nécessité d'assurer leur participation en temps opportun; le besoin d'uniformité, à l'échelle nationale, dans l'application de la politique « perte nette nulle »; l'obligation de reconnaître la présence de niveaux naturels de métaux dans l'eau et les sédiments lors de l'établissement des normes; le besoin d'harmoniser les approches des ministères; le besoin de laisser aux provinces le soin d'établir les exigences précises quant aux sites.

### *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*

Comme la plupart des projets miniers nécessitent une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* et que celle-ci entraîne une évaluation environnementale, le gouvernement fédéral, selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, a élaboré une nouvelle intervention importante dans le processus minier. L'application de la loi à l'égard des projets miniers a été limitée jusqu'à présent, car la plupart des projets ont été examinés rapidement. En outre, la loi n'est en vigueur que depuis 1995. Néanmoins, il faut soulever un certain nombre de préoccupations :

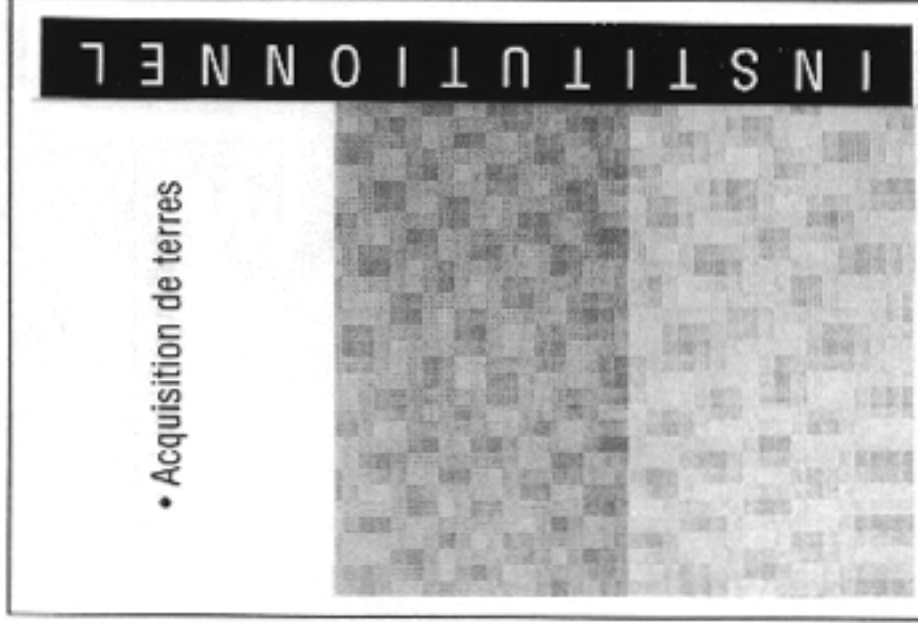
- la LCEE ne prévoit aucun mécanisme officiel pour faciliter l'efficacité et l'exécution rapide;
- l'harmonisation avec les processus provinciaux d'évaluation se fait très lentement;

# GRAPHIQUE 4 - QUESTIONS DE PROCESSUS (PROVINCIAL)

## Questions de processus

(p. ex. Ontario) \*

### Séquence des opérations minières



<ul style="list-style-type: none"> <li>Concessions minières sur des terrains privés</li> <li>Terres de la couronne</li> <li>Exemptions pour les terres autochtones</li> <li>Permis</li> <li>Prospecteurs</li> <li>Numéro de client</li> <li>Société</li> <li>Droits</li> <li>Exigences en jalonement</li> <li>Procédures de consignation</li> <li>Procédures de règlement de différends</li> <li>Transfert d'intérêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abandon, annulation ou renonciation</li> <li>Travail d'évaluation</li> <li>Crédits avant le jalonement</li> <li>Concessions minières</li> <li>Procédés de classement</li> <li>Procédures de règlement de différends</li> <li>Concessions minières</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Renouvellement</li> <li>Droits de superficie</li> <li>Transferts</li> <li>Abandon</li> <li>Renonciation</li> <li>Conflit</li> <li>Conversion</li> <li>Cessation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brevets</li> <li>De propriétaire franc</li> <li>Non patentés</li> <li>Droit de jouissance des lieux pour une période déterminée</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> <li>Permis collectifs</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Redevances</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> <li>Licences collectives</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Droits annuels</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> </ul>
--	---	---

\*Dérivé du Guide du CCEP (Ontario), Décembre 93



# GRAPHIQUE 5 - QUESTIONS DE PROCESSUS (FÉDÉRAL)

## Questions de processus (fédéral)

### Séquence des opérations minières

- Acquisition de terres

INSTITUTIONNEL

- Restrictions pour l'utilisation des terres
- Terres autochtones
- Régions géographiques
- Nord du 60<sup>e</sup>
- Zones protégées
- Évaluations minérales
- Évaluer les avantages perdus
  - minéraux
  - emplois
- Protection de l'habitat
- Espèces en voie de disparition
- LCEE
- LCPE
- Processus décisionnel

- 
- les processus et les lignes directrices varient parmi les ministères du gouvernement fédéral;
  - il n'existe aucune norme pour interpréter et appliquer le principe des effets cumulatifs.

Parmi les solutions proposées pour régler ces problèmes, mentionnons l'introduction de délais obligatoires dans le processus d'évaluation, le besoin d'accélérer les efforts d'harmonisation avec les provinces, la nécessité de règlements interministériels d'harmonisation, et le besoin de clarifier la disposition sur les effets cumulatifs.

### **Questions relatives à l'utilisation des terres**

Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en oeuvre beaucoup d'initiatives en matière de conservation, qui ont touché à la fois l'utilisation des terres et leur accès. Mentionnons le réseau des zones protégées, la Stratégie canadienne de la biodiversité et les lois et stratégies du gouvernement fédéral concernant les espèces en voie de disparition. Du point de vue de l'industrie :

- il y a absence de coordination ainsi que d'une justification raisonnée et de processus décisionnels uniformes basés sur des faits scientifiques au sein des gouvernements et entre les gouvernements;
- il y a manque de clarté quant aux types de zones protégées faisant partie des réseaux et quant aux secteurs ouverts ou fermés aux opérations minières.

Pour régler ces problèmes, l'industrie propose la création d'un centre de coordination au sein du gouvernement fédéral, qui serait chargé de coordonner les initiatives touchant les terres, un mécanisme fédéral-provincial officiel pour coordonner ces initiatives et l'élaboration d'une information adéquate sur les zones protégées actuelles et proposées.

## **2.5 Conclusion**

Deux aspects des relations entre les entreprises minières et le gouvernement préoccupent l'industrie : les politiques (substance) — ce sur quoi portent les relations — et la conformité et l'exécution (processus) — les relations elles-mêmes. Bien que cette distinction ne soit pas parfaite, quand il s'agit d'essayer d'élaborer de nouvelles approches face à ces relations, elle est utile du point de vue conceptuel et constitue un bon point de départ. En outre, la dimension fédérale-provinciale vient compliquer énormément ces deux aspects.

---

Même si nous n'avons présenté que certaines préoccupations de l'industrie et quelques solutions, il doit être évident qu'au chapitre des relations elles-mêmes, on pourrait envisager un certain nombre d'aspects. Une bonne part des solutions de l'industrie a trait aux besoins de clarification et d'une meilleure communication, à l'harmonisation, à la présentation d'une information adéquate, à une meilleure transparence dans les secteurs où la discrétion est de mise, à des délais précis, à l'élimination du chevauchement, etc. L'adoption de mesures dans ces secteurs constitue peut-être la meilleure façon d'établir un nouveau fondement pour des relations plus efficaces, au chapitre des services, entre l'industrie et le gouvernement.

---

## 3.0 SOLUTIONS AUX PROBLÈMES

### 3.1 Les relations principales et secondaires

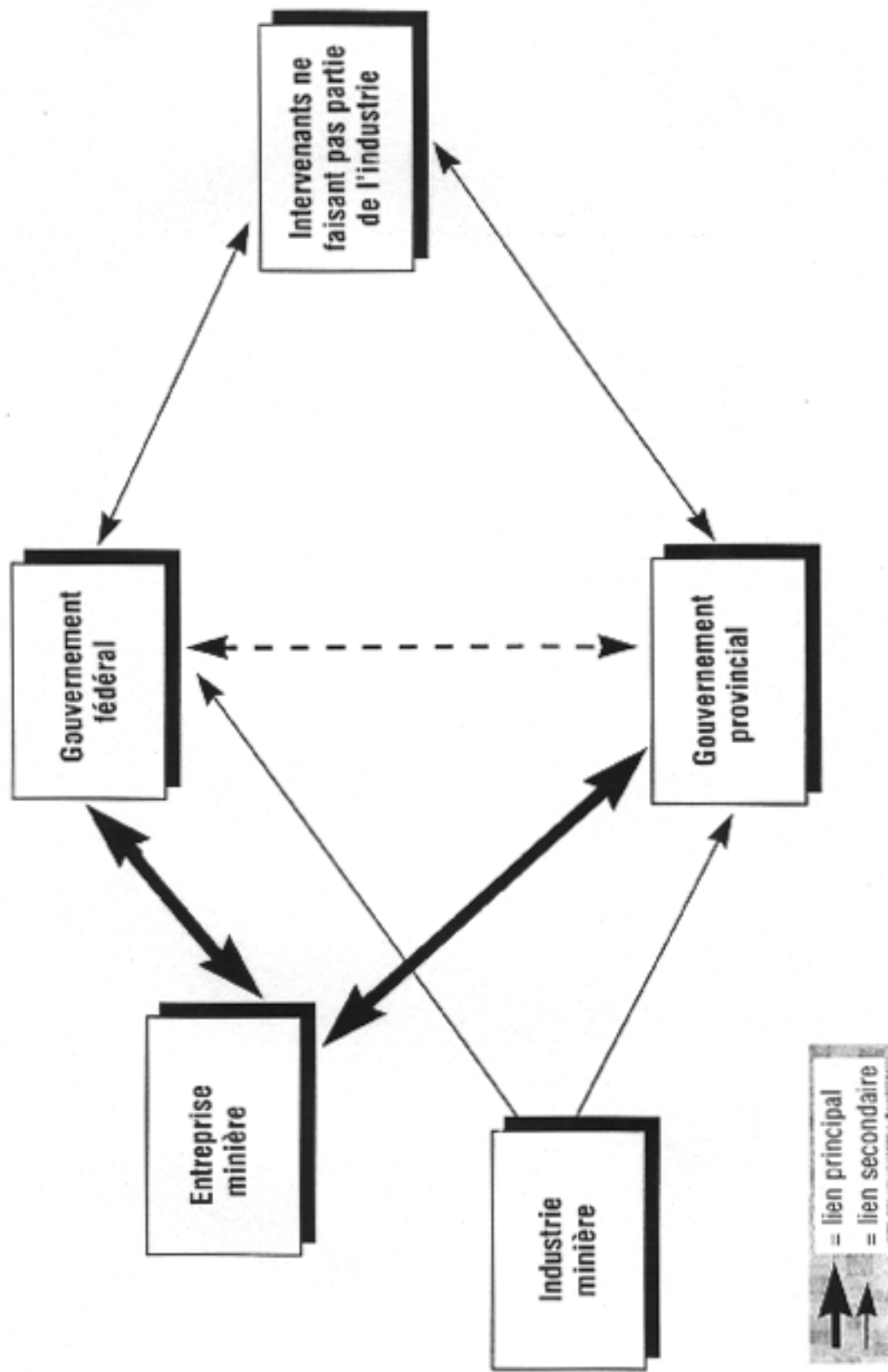
Pour repenser les relations entre le gouvernement et l'industrie minière, nous devons savoir exactement pourquoi nous devons les rectifier, ce que nous devons ou pouvons régler et comment nous y prendre. Dans la première partie de ce rapport, nous avons traité des deux premiers points. Dans la présente section, nous donnerons suite au troisième point.

Le graphique 6 établit les relations principales et secondaires qui caractérisent les relations entre l'industrie et le gouvernement. Les relations principales se définissent comme celles qui **doivent** exister afin que l'activité minière ait lieu. Les relations secondaires se définissent comme celles pour lesquelles le gouvernement, pour diverses raisons, interagit avec d'autres intervenants, peut-être par suite d'exigences en matière de réglementation ou d'un consensus et d'un processus de consultation.

Il y a bien sûr des relations à l'extérieur du gouvernement — entre l'entreprise/l'industrie minière et les intervenants qui ne font pas partie de l'industrie, par exemple, et entre l'entreprise minière et ses syndicats. Nous supposons que ces relations sont essentiellement privées, bien que nous reconnaissons le fait que le gouvernement puisse avoir la possibilité ou l'intérêt de renforcer ces relations par des processus de collaboration multilatérale.

Dans la foulée des objectifs établis au début de ce rapport, la discussion qui suit met l'accent sur les façons d'améliorer les principales relations. Cependant, il est entendu que certains intervenants ne faisant pas partie de l'industrie pourront voir le renforcement des relations comme une menace à leurs propres intérêts. Pour régler cette question, comme nous l'avons noté ci-dessus, nous mettons d'abord l'accent sur la relation elle-même — questions de processus — et cela ne devrait pas constituer une menace.

**Graphique 6 : Liens principaux et secondaires dans les relations entre l'industrie minière et le gouvernement**



---

Les deux principaux liens du graphique 6 sont ceux entre une entreprise minière et le gouvernement fédéral d'un côté et entre le gouvernement provincial de l'autre. Ce sont les relations qui existent d'office lorsqu'on parle d'activité minière.

Tous les autres liens du graphique 6 sont secondaires en raison de la définition susmentionnée. Ceci dit, les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux sont importantes pour améliorer les relations entre l'entreprise minière et un palier de gouvernement — essentiellement, il s'agit de la question d'harmonisation des activités et de l'élimination du chevauchement et du dédoublement.

### 3.2 Les éléments clés du succès

Il est facile de constater que les relations ont besoin d'être améliorées, mais quand il s'agit de les régler, c'est une toute autre question. Après tout, si les relations entre le gouvernement et l'industrie minière étaient faciles à régler, le problème n'existerait vraisemblablement plus. Dans l'examen des options servant à améliorer les relations, il est important de comprendre que la bonne option organisationnelle ne garantit pas le succès.

Il y a au moins quatre éléments importants nécessaires pour garantir le succès :

1. Une vision des besoins et un énoncé des objectifs.
2. L'engagement d'un promoteur, c'est-à-dire de quelqu'un qui est chargé de s'assurer que la vision est réalisée et qui a l'autorité et le pouvoir nécessaires pour que les choses se fassent.
3. Un plan pour réaliser les objectifs qui comprendrait des solutions organisationnelles.
4. Un agent principal de changement, c'est-à-dire la personne à qui le promoteur confierait la mise en oeuvre réelle du plan.

Passons en revue certains éléments relatifs aux quatre points susmentionnés.

Au besoin, la vision peut être large ou étroite. Dans le cas qui nous intéresse, bien que nous mettions l'accent sur de nouvelles façons pour le gouvernement fédéral d'**interagir** avec les entreprises minières tout au long de la séquence des opérations minières, on pourrait élargir la vision pour qu'elle comprenne des questions de fond sur lesquelles porte l'interaction (processus par rapport à substance). Du côté de l'interaction, par exemple, le gouvernement fédéral pourrait s'engager auprès de l'industrie minière à ce que toute conformité aux règlements fédéraux quant à la séquence des opérations minières ne prenne pas plus qu'une période de temps déterminée.

---

Il faudrait bien préciser les objectifs précis connexes à cette vision. Ces objectifs prendraient la forme de déterminants de la qualité du service : souplesse, rapidité d'exécution, exactitude/fiabilité, accès et compétence. L'un des objectifs pourrait être de minimiser les coûts liés à la conformité ou de restreindre le délai d'exécution. Ils pourraient être définis de façon à ce que l'on puisse établir des indicateurs de rendement mesurables — un nombre maximum de jours pour obtenir un permis, un nombre maximal de points de contact, un délai maximum pour terminer une évaluation environnementale — ou définis du point de vue qualitatif, par exemple, grâce à des mesures visant la satisfaction.

Il faut établir la vision et les objectifs de concert avec le client, car il faut s'assurer qu'ils répondent aux préoccupations réelles du client.

**Pour témoigner clairement de son intention, le gouvernement devrait envisager l'établissement d'une charte ou d'un code de conduite qui énonce sans équivoque la vision et les objectifs précis, et qui l'aiderait à améliorer ses relations avec l'industrie. Cette charte pourrait être utilisée à l'interne pour assurer le respect des nouveaux engagements et elle pourrait constituer un engagement envers le public également.**

L'engagement du promoteur est peut-être l'élément le plus important d'une stratégie couronnée de succès. S'il n'est pas totalement engagé, dans la plupart des cas, l'organisation n'avancera pas — elle continuera de faire affaire comme elle le faisait auparavant. Il reste à savoir qui doit être ce promoteur? Dans le cas de l'industrie minière, où de nombreux ministères fédéraux ont l'autorité nécessaire à différents stades du processus, le promoteur doit, au minimum, être en mesure de régler les questions interministérielles. Il faut donc que toutes les diverses autorités réunies en viennent à régler tout conflit ou tout encombrement.

Ce plan de mise en oeuvre doit établir la stratégie générale de même que les étapes individuelles pour réaliser cette vision. Le gouvernement fédéral aurait à s'organiser à l'interne parmi les ministères pour s'assurer que l'engagement est satisfait. Il faudrait répartir ce plan en étapes réalisables. Par exemple, même si la vision est large, ce n'est pas une bonne idée que d'essayer de tout régler en même temps. Il faut établir des buts, réaliser des progrès et utiliser des mesures de succès pour partir sur notre lancée. Il serait avantageux de consulter le client avant de procéder à la mise en oeuvre du plan.

---

L'agent principal de changement, qui mettrait en oeuvre le plan pour le compte du promoteur, devra rendre compte des progrès réalisés chaque jour. Bien que l'agent de changement doive avoir du leadership et de bonnes capacités personnelles, il importe moins de savoir où ces capacités se trouvent (c'est-à-dire dans quel ministère).

### 3.3 Solutions organisationnelles

En supposant que la vision est définie et qu'un promoteur est en place, un élément clé du plan de mise en oeuvre sera la structure organisationnelle. Quelles structures se prêteraient bien à la réalisation de la vision?

Nous avons examiné brièvement quatre options organisationnelles : une agence désignée, un directeur de comptes, un conseil consultatif du secteur minier, et un conseil revitalisé des ministres des Mines des gouvernements fédéral et provinciaux. Les deux premières options mettraient l'accent sur les relations principales avec l'entreprise minière — régler les processus. Les deux dernières élargiraient l'initiative pour y inclure les questions de fond.

#### 1. *Agence désignée/Point de contact unique*

Une seule agence serait établie au sein du gouvernement fédéral. Elle verrait à s'assurer que, pour chaque projet minier, on a satisfait aux objectifs et aux engagements en matière de relations établis dans la **charte**. L'agence, ou le chef de l'agence, deviendrait en fait l'agent principal de changement. Elle ouvrirait un dossier sur le projet et suivrait le progrès sur le plan des relations avec le gouvernement, au fur et à mesure du déroulement des aspects clés de la séquence des opérations minières. Le dossier resterait ouvert jusqu'à ce qu'un aspect précis de la séquence — c'est-à-dire l'évaluation environnementale — soit réalisé ou tout au long de la durée de la vie de la mine. Dans les deux cas, l'agence devra s'acquitter des obligations établies dans la charte.

L'agence pourrait être un point unique de contact entre l'entreprise minière et tous les ministères fédéraux compétents. En fait, l'agence pourrait, à titre de principe général, essayer de protéger les auteurs du projet contre les points de contact multiples, en reconnaissant le besoin d'une intervention directe dans certaines circonstances.

Pour que le modèle soit efficace, un réalignement interne s'imposerait au sein des ministères pour qu'il se conforme aux normes et aux engagements en matière de prestation des services. L'emplacement de l'agence, sa taille et sa structure organisationnelle seraient des questions à régler, même si nous n'envisageons pas une grande organisation autonome.



---

(Afin d'étendre la visibilité — et peut-être la responsabilisation — on pourrait placer l'agence (ou simplement une personne) dans un poste au Bureau du Conseil privé, relevant du premier ministre et du Cabinet pour les questions relatives aux projets miniers.)

Il faut débattre la question à savoir si l'agence assumera elle-même de nouvelles responsabilités prévues par la loi ou si les services hiérarchiques continueraient à les prendre en charge, l'agence ne devenant qu'un simple organisme de coordination. Peu importe, il faudra avoir un promoteur (même si l'agence assume de nouvelles responsabilités prévues par la loi, il y aura des questions horizontales qu'il faudra régler).

L'agence mettra surtout l'accent sur l'amélioration des relations principales. L'agence court le risque d'être perçue comme un promoteur de l'industrie sur des questions de substance, ce qui serait mal vu du gouvernement. D'un autre côté, si l'on perçoit l'industrie tout simplement comme un autre palier de bureaucratie, cela ne règle rien. Étant donné les objectifs stratégiques, il faudra modérer les attentes.

## **2. *Directeur des comptes***

Un modèle comprenant un directeur des comptes traitera de questions semblables à celui d'une agence désignée. La principale différence est que le directeur des comptes fait affaire avec une seule personne par dossier au lieu de toute une agence désignée. Dans ce contexte, on n'aurait peut-être pas besoin d'une agence officielle. D'un autre côté, il serait possible de commencer par le concept de directeur des comptes et de passer ensuite au modèle d'agence.

Le directeur des comptes serait chargé de gérer le projet conformément aux objectifs établis dans la charte. Il interviendrait dans le dossier tout au long du processus de rapports avec le gouvernement et serait chargé de tenir le client informé des progrès réalisés, des questions, des délais, des réunions, etc.

Les responsabilités entre le promoteur du projet et le gouvernement (directeur des comptes) seraient tout à fait transparentes. À l'instar de l'agence désignée, la mesure dans laquelle les responsabilités ministérielles auraient à être rajustées serait tributaire des responsabilités officielles du directeur des comptes. (Si le directeur oublie d'informer le promoteur de la tenue d'une réunion, ce qui a une incidence subséquente sur le projet, qui est responsable?)

---

L'emplacement réel où se trouverait le directeur des comptes et de qui il releverait seraient deux questions importantes. Au fil du temps, le directeur des comptes se sensibiliserait bien à la bureaucratie « administrative » — des délais qui sont, en grande partie, attribuables au système plutôt qu'à la conformité à des règlements — il pourrait, avec l'appui du promoteur, préconiser des changements de procédure qui contribueraient à améliorer la relation principale.

### 3. *Conseil consultatif du secteur minier*

On pourrait établir un Conseil consultatif du secteur minier (CCSM) suivant le modèle de son homologue du secteur forestier (qui existe depuis quinze ans). Les ministres (RNCan? Industrie? Environnement?) nommeraient les membres du Conseil, qui pourrait comprendre, en plus de représentants de l'industrie minière, des intervenants du secteur de la main-d'oeuvre et des environnementalistes. Le Conseil se réunirait avec les ministres suivant un cycle régulier pour traiter de l'ordre du jour planifié à l'avance.

Le modèle servirait à améliorer la relation secondaire — celle de l'industrie minière et du gouvernement. Cette relation mettrait l'accent sur des questions sectorielles de niveau plus élevé, notamment le commerce, la technologie, le régime fiscal, les questions d'harmonisation fédérale-provinciale, le chevauchement et le dédoublement, les normes, etc. On se servirait de ce modèle pour discuter de la bureaucratie et des questions réglementaires de façon coordonnée et exhaustive. Le Conseil ne traiterait pas des questions propres aux projets et ne serait pas défenseur du projet.

Au sein du gouvernement fédéral, ce Conseil pourrait favoriser la réduction des cloisons verticales parmi les ministres et les ministères, tant et aussi longtemps que le promoteur s'engage à travailler avec l'industrie pour établir l'ordre du jour général. Étant donné la nature proposée du travail du Conseil, on ne s'attend pas à ce qu'il y ait d'importantes questions de reddition de comptes.

En tant que mécanisme de consultation, l'approche du Conseil compléterait celle visant à améliorer la relation principale. En effet, le Conseil deviendrait le « gardien » de la relation principale ou de la charte. En outre, plus la composition du Conseil est large, (c'est-à-dire plus le Conseil inclut des groupes de l'extérieur du secteur minier), plus celui-ci serait efficace comme véhicule de consultation dans le cadre général des politiques fédérales régissant l'industrie.

Une seule lacune resterait à combler, il s'agit de l'établissement d'un pont officiel, du Conseil à une tribune, afin de discuter des questions d'harmonisation et de coordination des gouvernements fédéral et provinciaux.

---

#### 4. *Ministres provinciaux/fédéral des Mines*

Les ministres provinciaux et fédéral des Mines se rencontrent officiellement une fois l'an, notamment à l'occasion de la conférence annuelle des ministres des Mines. Cette réunion devient l'occasion idéale de discuter des secteurs qui nécessitent une coordination des efforts fédéraux et provinciaux. Un groupe de travail intergouvernemental de représentants établit les thèmes de la réunion et les ordres du jour. L'industrie et les autres intervenants travaillent en collaboration avec les ministères, et sont invités à faire des présentations écrites avant la conférence pour s'assurer que leurs points de vue sont connus et communiqués à la réunion. À l'exception d'une séance de deux heures qui se tient à huis clos, la rencontre est publique.

La conférence fédérale/provinciale traite de toutes les questions de coordination des programmes et des politiques. De par sa nature, elle aborde nombre de questions qui intéressent également le CCSM. Cependant, comme elle est structurée actuellement, la conférence ne profite pas de l'apport officiel, coordonné et important du client (l'industrie minière) et d'autres intervenants; il n'y a aucune relation officielle.

Deux options semblent s'offrir : on pourrait soit continuer à s'assurer que l'ordre du jour de la conférence et le travail effectué dans le cadre de la tribune tiennent compte des points de vue et des besoins de l'industrie soit procéder à un alignement officiel de l'industrie et des gouvernements :

**Nous recommandons le renforcement de la relation secondaire (industrie minière et autre intervenants) en alignant officiellement le cycle annuel des ministres pour l'intégrer à un modèle de type CCSM.**

Les gouvernements et les intervenants établiraient conjointement les ordres du jour importants. Quant au travail analytique et d'orientation, un service conjoint de secrétariat du gouvernement et de l'industrie pourrait, s'en charger. Bien que le cycle annuel pourrait commencer ou se terminer par la conférence, on pourrait organiser d'autres réunions pour traiter des progrès réalisés, réviser l'ordre du jour à venir, etc.

Les avantages de ce processus sont évidents : la rencontre officielle de l'industrie et des deux paliers de gouvernement. En ce qui a trait aux questions nécessitant une collaboration fédérale et provinciale, ce modèle profiterait des avantages directs de connaître de première main les points de vue de l'industrie à propos du diagnostic, de même que ses réactions à l'égard des solutions. Ce serait également un processus d'apprentissage pour l'industrie et d'autres intervenants car ils seraient mieux sensibilisés aux problèmes complexes de gérer des compétences partagées. Notons également que l'amélioration de la relation secondaire contribuerait à améliorer la relation principale si les gouvernements sont disposés à discuter de

---

la prestation des services au client sans discontinuité. De toute manière, si des progrès visibles et mesurables sont réalisés grâce à ce processus, cela constituerait un facteur positif pour l'ensemble de l'industrie.

Il ne s'agit pas de laisser entendre que ce modèle ne comporte aucun risque. La tribune fédérale-provinciale est suffisamment compliquée sans la participation officielle d'intervenants dans le processus. La taille et la formalité de la tribune pourraient créer un climat de travail très difficile, lent et qui prendrait beaucoup de temps. En outre, ce modèle n'éliminera pas le besoin de relations entre l'industrie d'une part, et séparément avec les deux paliers de gouvernement d'autre part.

Néanmoins, vu l'importance d'améliorer la relation secondaire, et le besoin évident d'une coordination fédérale-provinciale, il semblerait que les avantages possibles de ce modèle d'intégration l'emporteraient sur les inconvénients.

### **3.4 Conclusion**

En définissant le **client** comme l'**entreprise** minière, on reconnaît que les avantages principaux sont l'amélioration des relations entre le gouvernement et une compagnie désireuse de faire affaire dans le domaine minier au Canada. Dans ce cas-ci, sans aucune coordination officielle fédérale-provinciale visant à offrir un service sans discontinuité au client, la relation ne peut être abordée qu'au niveau fédéral.

Les modèles d'agence désignée/de directeur des comptes semblent fournir l'occasion d'éliminer la plupart des frustrations que l'on connaît au chapitre des processus par suite des points de contact multiples. Un engagement ferme de la part du promoteur pourrait, en partie, réduire le temps du cycle et les coûts.

Le modèle de CCSM renforce la relation secondaire, c'est-à-dire celle entre le gouvernement et l'industrie et d'autres intervenants. Cependant, la coordination fédérale-provinciale est absente. Bien que cela se produise dans le cadre de la conférence annuelle des ministres, un certain alignement officiel entre la conférence et le CCSM pourrait compléter les relations principale et secondaire.

---

Au début de cette section, nous avons mentionné qu'on ne peut tout faire en même temps et qu'il importe d'avoir une vision claire du déroulement du projet avant de l'entreprendre. Au fur et à mesure que l'on définit le projet, cette règle devient importante. Initialement, il faut mettre l'accent sur les problèmes que l'on peut régler le plus facilement et, dans le cas qui nous intéresse, il s'agit vraisemblablement de la relation principale au niveau fédéral.

---

## 4.0 PROCHAINES ÉTAPES

Nos options et analyses organisationnelles ont profité de l'apport non officiel de l'industrie et des représentants fédéraux. Cependant, avant de développer davantage ces options, il faut :

- resserrer et clarifier la définition du problème, particulièrement la discussion entre les questions de processus et de fond;
- organiser des entrevues avec l'industrie sur la mise en correspondance des problèmes avec les solutions — du point de vue du client;
- établir, plus officiellement, une vision et des objectifs officiels et généraux, et un plan de mise en oeuvre complet, au moins pour les étapes initiales (par exemple, la relation principale avec le gouvernement fédéral), y compris les paramètres concernant les options organisationnelles et l'élaboration de déterminants sur la qualité du service et d'indicateurs mesurables du service.