

Denendeh Investments CEO  
**Darrell Beaulieu**  
wants to build mines

**So  
what's  
stopping  
him?**

**Darrell Beaulieu**  
PDG de Denendeh Investments,  
veut construire des mines

**Alors,  
qu'est-ce qui  
l'empêche ?**



# 62

cover story

## ON THE LAND

Can aboriginal mining companies realize their dreams?

by Eavan Moore

### 24 “Comply or explain”

Canada, and particularly its mining industry, are laggards when it comes to having women on boards and in senior management positions. With new proposed disclosure rules, the Ontario Securities Commission is putting the pressure on companies to change that

by Alexandra Lopez-Pacheco

### 73 New conveyor designs stand out in a traditional field

Miners may prefer tried and true conveying systems, but new designs for niche operations offer novel approaches for bulk material handling

by Eavan Moore

### 77 Perseverance pays off for Cameco

Enormous technical challenges and a series of setbacks did not deter the team working to make the Cigar Lake mine a reality

by Ian Ewing





# ON THE LAND

Mining and  
First Nations  
have not always  
gotten along,  
but what if they  
were one  
and the same?

By Eavan Moore





**For a long time, Hans Matthews did not connect his mining career to his background as a member of the Wahnapiatae First Nation. A childhood mineral enthusiast who dug “gold” out of the road at age seven, he had risen to vice-president of a mining company without thinking much about aboriginal land issues.**

But when a violent land-use standoff between the Mohawk and the army in Oka, Quebec in 1990 led mining executives to fear they would lose the ability to mine in Canada, the nightmare visions shared by his colleagues left Matthews skeptical. He quit his job, got up to speed on treaty and land claim issues, and founded an organization to inform and aid aboriginal groups asking the same question he had always had: “Why aren’t more communities involved in mining when mines are in their backyards?”

Since founding the Canadian Aboriginal Minerals Association (CAMA) and serving as its president for the last 22 years, Matthews says the conversation has changed. Most obviously, the fears of 1990 have turned into awareness among mining companies that genuinely successful mining projects depend on community cooperation. But a handful of aboriginal groups have turned that notion on its head. Why should First Nations, Inuit, or Métis groups not build their own mines?

## Self-sufficiency

The Dene Nations of the Northwest Territories (N.W.T.) have become the latest to act on that vision and are the most ambitious so far. In 2013, Denen-

deh Investments Limited Partnership formed an exploration and mining company and bought up brownfield mineral properties in the N.W.T. with the intent of developing and operating a metal mine.

The decision to explore arose from broad discussions amongst Dene in N.W.T. communities about their vision for economic development in a region driven by the mining industry. Darrell Beaulieu, president and CEO at Denendeh Investments, tells the story of an elderly woman from the Yellowknives Dene who showed a prospector a lump of gold in 1932 and kicked off the development of the Giant mine. Beaulieu himself got his start in the exploration business. Since then, his focus on economic development as a former Yellowknives Dene First Nation chief and Dene business leader has often involved mining in some form or another.

But over those years, Beaulieu says, “The Dene have not really fully participated in the way that they wanted to.” Economic self-sufficiency is their new vision: Through exploring, developing and directly benefiting from their resources, the Dene can diversify their economies and sustain existing aboriginal-owned mine services businesses, more than 60 of which have sprung up in the N.W.T. in the last decade. As far as Beaulieu knows, they would be the first aboriginal owners of a metal mining company in Canada.

Hans Matthews founded the Canadian Aboriginal Minerals Association and has been its president for 22 years.





Patrick Kane

As resident owners, they also want to show potential investors a competitive edge. “We live here, we’re based here, we operate here,” Beaulieu explains, “whereas people in the past have seen mining companies come from

could generate far more income as a project proponent than impact and benefit agreements would provide. “I think First Nations are starting to realize that that’s where the real substantial income is made,” says Merle Alexander,

have it particularly hard, as their income sources put tight limits on what they can actually do.

“Most communities get probably 90 per cent of their money from government revenues,” says Matthews. “Maybe the other 10 per cent comes from their own economic development ventures.” Government cash contributions are measured within short timeframes from one year to several years, limiting their usefulness on major infrastructure projects.

“Other orders of government do not function on such short financial horizons,” says Harold Calla, co-founder and executive chair of the First Nations Financial Management Board (FNFMB) and member of the Squamish Nation in British Columbia. “Most governments will finance their infrastructure assets over the life of the asset. We’re being expected to pay for them in 12 months. It’s just not realistic in the world we have today.”

More important than cash is the ability to obtain loans. Here, too, aboriginal governments are at a disadvantage. Rarely does a First Nation have the financial track record to reassure lenders; it is also difficult to get a loan without collateral, which is the case for First Nations whose assets are on reserve land. Those assets cannot be put up as collateral, because the lender has no right of seizure and no ability to sell to another party.

And finally, there are multiple types of expertise involved in starting a mine. Most communities, although they may have residents and businesses that have worked at and for mines, do not have experience when it comes to managing one. Making major financial calls in general, says Calla, exceeds most communities’ capacity and expertise. “The Indian Act froze us in time,” he says. “We were not allowed to engage in the economic mainstream. And we’ve been that way for 300 years. All of a sudden, in the last 20 years, we’ve been unfrozen, but we’ve not had those 300 years to evolve.”

That’s why the First Nations Finance Authority exists. The non-profit was incorporated in 1995 to provide alter-

**“We live here,  
we’re based here,  
we operate here.”**

– D. Beaulieu

other jurisdictions not really knowing the lay of the land.”

The Denendeh Exploration and Mining Company, or DEMCo, bought four brownfield mining properties in the Camsell River mining area near Great Bear Lake in 2013. The Terra mine is the most exciting property, with a past history of silver production. There is also potential for other minerals in the total assembly of leases, which includes the former Smallwood, Northrim, and Norex mines. The claimholder of Norex was a lone prospector, geologist and mining engineer who optioned it to DEMCo and asked to be a director of the company.

DEMCo is now focused on compiling existing exploration data and using that information to create three-dimensional models. Denendeh Investments has raised close to the \$1 million needed to carry the project through this phase. After the models are complete, DEMCo will hit the mining conventions in Yellowknife, Vancouver, and Toronto and begin in earnest to seek out a joint venture partner, whether from Canada or overseas.

## **Project proponents, not beneficiaries**

With a vision, good management and a strong funding base, DEMCo

is a partner at Gowlings, who practises aboriginal resource law, “and that they have to start looking at their own territory and identifying areas where they could find it acceptable for there to be mining development and then trying themselves to start staking claims.”

Aboriginal-run mining operations are out there. Many First Nations run gravel pits, which have low start-up costs, ranging up to \$1 million. A few aboriginal groups have run industrial minerals operations producing graphite, garnet or marble, which can cost several million dollars to develop. Matthews and CAMA helped a Labrador Inuit company start up two labradorite quarries. A Sudbury-area garnet mine owned by members of the Mohawk Nation and located on Wahnapiatae land has been running for about 10 years. In 2013, Mohawk Garnet received \$4.3 million from the Northern Ontario Heritage Fund to expand its processing plant.

But despite the potential, Alexander says the topic of becoming a project proponent seldom surfaces in his conversations with clients. While there are numerous reasons why more First Nations have not started up their own mines, they generally come down to money. “To be a mine operator you have to have a lot of cash, and so that excludes a lot of people, not just First Nations,” points out Glenn Nolan, vice-president, aboriginal affairs at Noront Resources and former chief of the Missanabie Cree. But First Nations

Opposite page: Darrell Beaulieu is CEO of Denendeh Investments, which was established to create long-term economic self-sufficiency for the Dene through business ventures.



nate financing sources. This year it will issue about \$350 million in loans. “It’s almost like a credit union or a co-op,” explains Calla. “You get a bunch of First Nations who come together, they get a credit rating, and they go directly to the capital markets, and they borrow money under the Finance Authority who issues bonds, and we lend that money to the First Nation. What we’re creating in this process is a wholesale access to capital that is not subject to some risk-management policy of a major financial institution. And access to capital is probably the single most important thing that First Nations as governments can use to support achieving their goals and aspirations.”

For ambitious projects, however, First Nations could use more help, and Calla suggests that aboriginal groups accept a significant minority stake as a good stepping stone. It does not have the same profit potential, but it guarantees a portion of the wealth while skirting risk.

When First Nations who lived along proposed liquefied natural gas (LNG) corridors in British Columbia expressed an interest in buying a share of the projects, FNFMB did the math on an example LNG project and came up with a financing proposal: Why shouldn’t the federal government of Canada backstop loans to First Nations seeking to invest?

“An equity participation in a \$37-billion project is beyond the financial capacity of any single or group of First Nations likely in this country,” says Calla. “And so as part of the duty to consult and accommodate, what we have suggested is that Canada should consider, under terms that it would deem appropriate, bringing to the table a federal loan guarantee program, so that the private sector and First Nations would know that an equity ask by First Nations was possible.”

The FNFMB’s proposal, released in October, showed the value chain of an illustrative gas pipeline, intending that everyone should know precisely what the numbers would look like for a First Nation interested in equity participation. (A few gas companies have already offered First Nations about a third of the

equity in a project.) Assuming that a \$37-billion project is financed on a 60:40 debt-to-equity split, a one-third equity interest would cost \$4.5 billion.

“So you can imagine how the jaws dropped, when we tabled that report,” says Calla. The initial response from the

**“That’s a  
BIG  
number,  
Harold.”**

– H. Calla

feds and First Nations? “That’s a big number, Harold.”

It is a big number, and it is roughly the figure that proponents of a new metal mine would be looking at. For First Nations or for anyone, the associated risk is tremendous. “You know, there’s a great romantic notion – and I say that deliberately – about what being in business means,” Calla says. “In my opinion, we don’t understand the concepts of risk. We just think it’s all going to be like Indian Affairs funding: the cheque’s just going to show up.

“I will tell you,” he continues, “that in the early 1990s, I was very much active in an attempt by the Squamish Nation to purchase a regional shopping centre on our lands in West Vancouver, B.C. We came second, and I was really disappointed. But I can say today, ‘Thank God we didn’t win.’” Calla wheezes a laugh. “Because they’ve invested twice what they paid for it to modernize it.”

## The path to ownership

How can aboriginal groups earn a significant stake in a multibillion-dollar project with limited funds? The FNFMB

proposes that First Nations acquire their option when the private sector brings the project online, so that cost overruns and delays do not hit them hard before any revenue has materialized.

One way to do this is to divert the proceeds from their revenue sharing agreement into buying shares. Another way, used by the Naskapi Nation of Kawawachikamach in northern Quebec, is to negotiate a carried interest to be paid back when the project starts producing. The Naskapis were originally approached by an iron company looking for investors on the LabMag project, and they agreed to use their treaty settlement funds to pay for environmental baseline studies in exchange for a 16.5 per cent stake in the project. When New Millennium Iron Corp. bought out the owners, it negotiated an additional 3.5 per cent stake and a 0.333 per cent gross overriding royalty on future production with the Naskapis. The First Nation will pay back its share of development costs, but only when the mine starts reporting a profit. By then, a joint-venture partner will have come on board, so the Naskapis will be paying for a fraction of a fraction of the cost if the project gets off the ground.

The right partnership can eventually take a community to 100 per cent ownership without upfront risk. In a transitional ownership model, the group can partner with an owner, generate money from the project, and then use it to gain full control – on the condition that the product go to a specific buyer. This has been used in the forestry industry and in the case of the Labrador Inuit labradorite quarries.

A growing number of firms are offering small equity shares to aboriginal communities without cash changing hands. Avalon Rare Metals hopes to develop its Nechalacho rare earth project in the N.W.T. under a limited partnership with 10 per cent aboriginal ownership, shared equally among three First Nations. Avalon President and CEO Don Bubar believes there is inherent value in treaty rights and traditional use of the land; providing equity is a

# “The whole industry needs this to happen...”

– D. Bubar

way of recognizing that value, showing respect to the community, and providing an asset that can be leveraged for further investment.

But he also sees this model as an interim stage: “In the future, most mineral exploration development in northern Canada will be led by aboriginal businesses. The whole industry needs this to happen, because most of the mines of tomorrow will be found in the North and in areas where aboriginal communities are the only communities.”

## A South African example

To see the most lucrative example to date of an indigenous government running its own mining venture, Canadians can look to South Africa. The experience of the Royal Bafokeng Nation (RBN) shows how a group with strong land claims and vision can reap long-term rewards from its mineral wealth.

In the late 19th century, the Bafokeng began buying up the titles to land within the roughly 1,200 square kilometres they had occupied for 500 years, foreseeing that private landownership would provide a measure of community protection under colonial European law. Bafokeng men went to work on farms and diamond mines to earn the purchase funds. In 1925, this foresight paid off when platinum was discovered on Bafokeng land. With ownership established, RBN was able to lease mineral rights to platinum companies and eventually negotiate royalties from platinum mining, most notably with Impala Platinum. It used the money to improve infrastructure and services for its community.

Tara Polzer Ngwato, who holds the title of executive of research and knowledge management within the Royal Bafokeng Administration, studies the history and impacts of the nation's work. “Retaining land ownership and

securing income from mineral exploitation was not an easy or obvious process, but one requiring a long legal struggle against both the South African state and against Impala,” she comments. Polzer Ngwato believes that mines must “abandon the idea of a state-management-labour trifecta where ‘social licence’ is understood merely as the cost of keeping communities happy.” In the Bafokeng's experience, she says, the shift to sustainability happened when they moved “from being recipients of benefits to becoming owners and managers.”

RBN benefited from post-Apartheid Black Economic Empowerment regulations requiring companies to have a certain percentage of ownership by historically disadvantaged people, which ushered in the opportunity to translate royalties into stock holding agreements. That brought a 13 per cent share of in Impala Platinum; it also facilitated a joint venture with Anglo American Platinum that is now 57-per-cent-owned by RBN. Polzer Ngwato notes that it was RBN's initiative and hard work that got the ball rolling on the Anglo American joint venture.

The platinum boom from 1996 to 2008 fattened the community's asset base to figures in the billions. These assets are held entirely in a trust and are invested in a diversified equity portfolio by RBN's own investment company to reduce the overall dependence on the mining commodities cycle. RBN has used the dividends from these investments to upgrade the public infrastructure of its 150,000-person community with roads, water lines, schools and clinics. In the last decade, street lights have replaced nighttime darkness. The infrastructure in the RBN community is now markedly better than other communities in the platinum belt.

Nevertheless, Polzer Ngwato points out, the wealth of the community cannot be confused with the wealth of its

members. Unemployment remains high, and some question RBN's policy of major long-term investments as opposed to more direct relief. But the community can boast a 2013 social expenditure budget of about \$75 million, and it can look forward to the long-term sustainability of its existence. RBN is deliberately planning for the time when platinum resources run out.

## Evolution

In Darrell Beaulieu's view, the time to become owners is now, when the industry downturn has put cut-rate properties on the market. But DEMCo is likely to remain a rarity. From their positions at FNFMB and CAMA – organizations intended to help Aboriginal Peoples get their financial houses in order and share what they know about the mining industry, respectively – Calla and Matthews can see that there is a long way to go.

Building a sustainable future will be much easier if mining companies and governments make it a priority. “Governments, both federal and provincial, need to stop looking at First Nations as a risk management issue,” says Calla, “and to start looking at us as partners that need to be supported, need to have the resources, the same kind of resourcing that the federal government has when it's making its decisions.”

What is the role for mining companies looking to support active community involvement? Matthews has an answer. “I'm telling mining companies that when we started 20 years ago, everyone talked about aboriginal participation in mining. It's no longer aboriginal participation in mining, it's mining company participation in the aboriginal community, and that's the key. And that's how communities are going to learn about the industry, not by being on the workbench sitting in the mine.” **CIM**



# VIVRE DES RESSOURCES DE LA TERRE

Alexander Filion



## Le secteur minier et les communautés des Premières nations ne se sont pas toujours bien entendus. Mais s'il y avait convergence entre leurs intérêts ?

par Eavan Moore

Pendant longtemps, Hans Matthews ne faisait pas de lien entre sa carrière dans l'industrie minière et ses antécédents dans la Première nation des Wahnapitae. À l'époque de son enfance, il était un amateur de minéraux et, à sept ans, il déterrait de « l'or » du chemin.

Plus tard, il a atteint le poste de vice-président d'une compagnie minière sans trop réfléchir aux questions de revendications territoriales autochtones. Lors d'un affrontement violent survenu

à Oka, au Québec, en 1990, au sujet de l'utilisation des terres, qui opposait l'Armée et les Mohawks, certains dirigeants de compagnies minières craignaient qu'il ne serait plus possible de faire de l'extraction minière au Canada. Matthews trouvait peu crédibles ces visions cauchemardesques de ses collègues. Il a démissionné, a étudié les questions liées aux traités et aux revendications territoriales et a fondé un organisme qui aiderait les groupes

autochtones à mieux connaître la réponse à une question qui l'avait toujours préoccupé : Comment se fait-il que des communautés plus nombreuses ne participent pas à l'extraction minière lorsque des mines se trouvent dans leur propre arrière-cour ?

Depuis qu'il a fondé l'Association canadienne des intérêts autochtones de l'industrie minière (Canadian Aboriginal Minerals Association – CAMA) et qu'il en a été le président depuis 22 ans, Matthews trouve que le sujet de la conversation a changé. De toute évidence, les craintes de 1990 se sont transformées. Les sociétés minières ont pris conscience qu'un véritable succès de projets miniers nécessite la coopération de la communauté. Cependant, quelques groupes autochtones ont pris cette idée

par l'autre bout. Pourquoi les Premières nations, les Inuits ou les groupes métis ne construiraient-ils pas leurs propres mines ?

## L'autosuffisance

La Nation dénée des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) est la dernière en date à donner suite à cette vision et se révèle la plus ambitieuse jusqu'à présent. En 2013, Denendeh Investments, société en commandite, a créé une entreprise d'exploration et d'exploitation minière et a acheté des sites désaffectés de biens miniers dans les T.N.-O. dans l'intention de développer et d'exploiter une mine métallifère.

La décision d'explorer a découlé d'un large débat parmi les Dénés dans les collectivités des T.N.-O.

au sujet de leur vision du développement économique dans une région dirigée par l'industrie minière.

Darrell Beaulieu, président et chef des opérations de Denendeh Investments, raconte l'histoire d'une femme âgée des Dénés Yellowknives qui montre à un prospecteur, en 1932, un gros morceau d'or, ce qui donne le coup d'envoi à l'aménagement de la mine Giant. Beaulieu lui-même a fait ses débuts dans les activités d'exploration. Depuis lors, cet ancien chef de la Première nation des Dénés Yellowknives et homme d'affaires Déné a mis l'accent sur le développement économique, souvent dans un contexte minier.

Toutefois, au fil de ces années, Beaulieu dit : « Les Dénés n'ont pas participé pleinement comme ils l'auraient voulu. » Ils ont une nouvelle vision d'autonomie économique : par l'exploration, le développement minier et les retombées positives de leurs ressources, les Dénés seront en mesure de diversifier leur économie et de soutenir les entreprises de services miniers qui appartiennent actuellement à des autochtones, dont plus de 60 ont vu le jour dans les T.N.-O. depuis dix ans. À sa connaissance, Beaulieu croit qu'ils seraient les

premiers propriétaires autochtones d'une mine métallifère au Canada.

En tant que propriétaires résidents, ils veulent aussi présenter aux investisseurs potentiels un avantage concurrentiel. Beaulieu explique : « Nous vivons ici, nous sommes établis ici, nous travaillons ici, alors que, dans le passé, les gens voyaient des sociétés minières venir ici d'ailleurs, sans vraiment connaître les réalités d'ici. »

En 2013, la Denendeh Exploration and Mining Company, ou DEMCo, a fait l'achat de quatre zones minières désaffectées dans la région minière de la rivière Camsell, près du Grand lac de l'Ours. La mine Terra est la plus prometteuse, ayant des antécédents de production d'argent. Il y a aussi du potentiel pour d'autres minéraux dans l'ensemble des concessions minières, qui comprend les anciennes mines de Smallwood, Northrim et Norex. Le titulaire d'un concession d'exploration de Norex était un prospecteur solitaire, géologue et ingénieur des mines, qui a donné une option à DEMCo et a demandé d'en devenir un administrateur.

DEMCo met maintenant l'accent sur la compilation de données d'exploration existantes pour en faire des modèles tridimensionnels. Denendeh Investments a recueilli près de un million de dollars nécessaires pour franchir cette étape du projet. Une fois les modèles achevés, DEMCo se rendra aux congrès de Yellowknife, Vancouver et Toronto et se mettra sérieusement à chercher un partenaire en coentreprise au Canada ou à l'étranger.

## Des promoteurs de projets, plutôt que des bénéficiaires

Avec une vision, une bonne gestion et une base de financement solide, DEMCo pourrait générer bien plus de revenus en tant que promoteur de projet que ne pourraient procurer des ententes sur les répercussions et les avantages. « À mon avis, les Premières nations commencent maintenant à se rendre compte que c'est ainsi que se réalisent les grands bénéfices », selon Merle Alexander, associé au sein du cabinet Gowlings et spécialiste

du droit des autochtones et des ressources. « Elles doivent se pencher sur leur propre territoire et cerner des zones qui pourraient admettre une exploitation minière acceptable et puis essayer elles-mêmes de jalonner des concessions d'exploration. »

Il existe des opérations minières dirigées par des autochtones. Plusieurs groupes des Premières nations exploitent des carrières de gravier qui ont de faibles coûts de démarrage, allant jusqu'à un million de dollars. Quelques groupes autochtones ont dirigé des opérations de minéraux industriels qui produisent du graphite, du grenat ou du marbre, ce qui peut coûter quelques millions à aménager. Matthews et CAMA ont aidé une entreprise inuite du Labrador à lancer deux carrières de labradorite. Depuis environ dix ans dans la région de Sudbury, on exploite une mine de grenat qui appartient à des membres de la Nation mohawk et qui est située sur des terres des Wahnapiatae. En 2013, Mohawk Garnet a reçu 4,3 millions de dollars du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario pour agrandir son usine de traitement.

Toutefois, malgré le potentiel, Alexander fait remarquer qu'il entend rarement ses clients aborder le sujet de devenir promoteurs de projet. Bien qu'il existe de nombreuses raisons qui expliquent pourquoi les Premières nations n'ont pas été plus nombreuses à lancer leurs propres mines, cela se résume en général en questions d'argent. « Pour devenir exploitant minier, il faut posséder beaucoup de liquidités, ce qui exclut bien des gens, et pas seulement des Premières nations », selon Glenn Nolan, vice-président, affaires autochtones chez Noront Resources et ancien chef de la Première nation crie Missanabie. Cependant, c'est particulièrement difficile pour les Premières nations puisque leurs sources de revenus limitent ce qu'elles peuvent réellement faire.

Selon Matthews, « La plupart des communautés touchent probablement 90 % de leurs revenus du Gouvernement. Les 10 % qui restent viennent peut-être de leurs propres initiatives de développement économique. » La con-

(Page précédente) Hans Matthews est le fondateur de la Canadian Aboriginal Minerals Association, où il siège comme président depuis 22 ans.



tribution au comptant versée par le Gouvernement s'étale sur une période courte, allant de un an à quelques années, ce qui en limite l'utilité dans les grands projets d'infrastructure.

« D'autres ordres de gouvernement n'ont pas des horizons financiers aussi courts », selon Harold Calla, cofondateur et président exécutif du Conseil de gestion financière des Premières nations (CGFPN) et membre de la Première nation de Squamish en Colombie-Britannique. « La plupart des gouvernements financent leurs actifs liés à l'infrastructure sur la durée de vie de ces actifs. On nous demande de les payer sur une période de douze mois. Ce n'est pas un objectif réaliste dans notre monde contemporain. »

Ce qui compte encore plus que l'argent liquide, c'est la possibilité d'obtenir des prêts. Là aussi, les gouvernements autochtones sont désavantagés. Une Première nation a rarement un dossier d'antécédents financiers qui puisse rassurer les prêteurs. Il est difficile aussi d'obtenir un prêt en l'absence de garanties, ce qui pose un problème pour les Premières nations dont l'actif se trouve sur des terres de réserve. Ce genre d'actif ne peut pas être fourni en nantissement car le prêteur n'aura aucun droit de saisie et ne pourra pas vendre à un tiers.

Finalement, la mise en service d'une mine exige des types multiples de compétences. Bien qu'il y ait parfois des résidents et des entreprises qui ont une expérience du travail minier, la plupart des collectivités ne possèdent pas d'expérience pertinente quand il s'agit de gérer une mine. En règle générale, prendre de grandes décisions financières dépasse les capacités et les compétences de la plupart des communautés, selon Calla. Il dit que « La Loi sur les Indiens nous a empêchés d'évoluer au fil du temps. Il ne nous était pas permis de participer à l'économie générale. Et c'était ainsi pendant 300 ans. Et tout à coup, depuis vingt ans, nous avons pu bouger mais sans bénéficier d'expériences accumulées pendant ces trois siècles. »

Voilà pourquoi il existe l'Administration financière des premières nations. Cette organisation à but non lucratif remonte à 1995 et a pour mandat de

fournir des sources de financement de rechange. En 2005, elle est placée sous l'autorité de la Loi sur la gestion financière des premières nations. Cette loi a fourni à des groupes signataires des mécanismes de fiscalité foncière et a mis sur pied un certain nombre d'institutions d'appui, notamment le CGFPN de Calla.

Calla explique : L'Administration financière des premières nations, « C'est presque comme une caisse populaire ou une coop. » Sous la direction de Premières nations, elle rassemble des Premières nations qui ont adhéré en tant que membres emprunteurs. L'institution obtient une cote de crédit et émet des obligations sur les marchés des capitaux et, par la suite, prête de l'argent à des Premières nations individuelles. Cette année, elle émettra environ 350 millions de dollars d'emprunts. Calla précise : « Par ce processus, nous créons un accès de gros au capital, sans être soumis à quelque politique de gestion des risques de grandes institutions financières. En somme, pour les Premières nations qui gouvernent, l'accès aux capitaux est probablement le facteur le plus important pour atteindre leurs objectifs et réaliser leurs aspirations. »

Cependant, pour les projets d'envergure, les Premières nations auraient besoin d'une aide plus importante. Calla suggère que les groupes autochtones acceptent une participation minoritaire non négligeable, ce qui serait un bon tremplin. Bien que cela n'ait pas le même potentiel de profit, cela garantit une part des bénéfices tout en diminuant le risque.

Lorsque des Premières nations qui habitaient le long de corridors proposés pour des pipelines de gaz naturel liquéfié (GNL) en Colombie-Britannique ont manifesté leur intérêt pour acheter une part des projets, le CGFPN a fait des calculs sur un projet-type de GNL et a trouvé une proposition de

Financement : pourquoi le gouvernement fédéral canadien ne pourrait-il pas garantir des prêts aux Premières nations qui voudraient investir ?

« Une participation au capital dans un projet de 37 milliards de dollars dépasse la capacité financière d'une Pre-

mière nation ou de tout groupe de Premières nations susceptible de se former au Canada », selon Calla. « Par conséquent, d'après nous, une partie de l'obligation légale de consulter et d'accommoder serait que le Canada envisage des modalités appropriées pour soumettre un programme fédéral de garanties de prêts. Ainsi, le secteur privé et les Premières nations sauraient qu'il est possible d'octroyer à une Première nation une participation au capital. »

Le rapport du CGFPN publié en octobre affiche, en guise d'exemple, la chaîne de valeur d'un gazoduc, dans l'intention que tout le monde sache précisément à quoi ressembleraient les chiffres d'une participation au capital par une Première nation. Quelques sociétés gazières ont déjà offert à des Premières nations environ un tiers des capitaux propres d'un projet. En supposant qu'un projet de 37 milliards de dollars se finance selon un ratio emprunts/capitaux propres de 60-40, une participation jusqu'à concurrence d'un tiers coûterait 4,5 milliards de dollars.

Selon Calla : « Alors, vous pourrez bien imaginer comment ce rapport a fait tomber les mâchoires. » Comment les autorités fédérales et les Premières nations ont-elles réagi dans un premier temps ? « Harold, ça représente un montant faramineux. »

Oui, c'est une somme faramineuse et c'est à peu près ce montant que devront envisager les promoteurs d'une nouvelle mine métallifère. Pour les Premières nations ou quiconque, les niveaux de risques associés sont énormes. Selon Calla : « Écoutez, il y a des gens qui rêvent en couleurs – je le dis délibérément – des gens qui se font des idées fausses au sujet d'être en affaires. Selon moi, nous comprenons mal le concept de risque. Nous sommes portés à croire que le commerce ressemble aux rapports avec les Affaires indiennes, que le chèque de financement est dans le courrier. Il illustre son propos : « Laissez-moi vous dire que vers le début des années 1990,

---

(Page suivante) Darrell Beaulieu est le PDG de Denendeh Investments Inc., un cabinet qui a été établi pour appuyer une autonomie économique durable pour le peuple déné par la création d'entreprises commerciales.



Patrick Kane

j'ai participé très activement à une tentative par la Première nation de Squamish d'acheter un centre commercial régional situé sur nos terres dans West Vancouver, en Colombie-Britannique. Nous sommes arrivés en deuxième position, ce qui m'a bien déçu. Mais, aujourd'hui, je peux dire que c'était un coup de chance pour nous, heureusement. » Calla éclate de rire. « Nos concurrents ont dû dépenser le double du prix d'achat pour moderniser leurs installations. »

## La voie menant vers la propriété

Vu leurs fonds restreints, comment les groupes autochtones pourront-ils se tailler une place importante dans un projet qui vaut plusieurs milliards de dollars ? Le CGFPN propose que les Premières nations acquièrent leur option quand le projet du secteur privé entre en service. De cette façon, elles ne seront pas durement touchées par des retards dans la réalisation et des dépassements de coûts avant que des revenus ne se matérialisent.

Une des manières de le faire consiste à affecter les recettes issues de leur

entente de répartition à l'achat d'actions. Une deuxième façon : imiter l'exemple de la Nation naskapi de Kawawachikamach, du Nord de Québec, qui a négocié des intérêts reportés qui seront remboursés quand le projet commencera à produire. À l'origine, une compagnie de minerai de fer a abordé les Naskapis pour trouver des investisseurs dans le projet de LabMag. Les Naskapis se sont mis d'accord pour utiliser leurs fonds de règlement de traité pour payer des études initiales sur l'environnement. En contrepartie, les Naskapis ont acquis une prise de participation de 16,5 % dans le projet. Lorsque New Millenium Iron Corp. a racheté les parts des propriétaires en place, elle a négocié avec les Naskapis un supplément de 3,5 % de la prise de participation et une redevance dérogatoire brute de 0,333 % de la production future. La Première nation remboursera sa part des frais de développement, mais seulement quand la mine commencera à enregistrer des bénéfices. D'ici là, un partenaire de coentreprise se sera joint au projet. Par conséquent, les Naskapis ne paieront qu'une fraction d'une fraction du coût si le projet devient une réalité.

Un bon partenariat peut par la suite amener la communauté à un taux de propriété de 100 %, et cela sans s'exposer au risque initial. Dans un modèle de propriété transitoire, le groupe pourra s'associer avec un propriétaire, faire fructifier de l'argent du projet et puis s'en servir pour s'assurer le contrôle total – à la condition que le produit soit vendu à un acheteur particulier. Cette stratégie a servi dans l'industrie forestière et dans les carrières de labradorite des Inuits au Labrador.

Un nombre croissant de sociétés offrent maintenant une petite part d'actions à des communautés autochtones sans que de l'argent ne change de mains. Par exemple, Avalon Rare Metals espère développer son projet Nechalacho de terres rares dans les T.N.-O. au moyen d'une société en commandite avec 10 % de propriété autochtone que se partageront également trois Premières nations. Don Bubar, président et chef de la direction d'Avalon, croit en la valeur intrinsèque des droits issus de traités et en l'utilisation traditionnelle des terres. Offrir une prise de participation est un moyen d'apprécier cette valeur, de faire preuve de respect pour la communauté



et de fournir un actif qui pourra multiplier des investissements supplémentaires.

Toutefois, Bubar voit aussi dans ce modèle une étape intermédiaire : « À l'avenir, ce seront des entreprises autochtones qui mèneront l'essentiel de l'exploration et de la mise en valeur du minerai dans le Nord du Canada. Toute l'industrie en a besoin puisque la plupart des mines de demain seront situées dans le Nord et dans des régions où les seules communautés seront des communautés autochtones. »

## Un exemple sud-africain

Pour trouver l'exemple le plus lucratif jusqu'à présent d'un gouvernement autochtone qui mène un projet minier qui lui appartient, examinons l'Afrique du Sud. L'expérience vécue par la Royal Bafokeng Nation (RBN) montre comment un groupe ayant de fortes revendications territoriales et une vision d'avenir peut tirer profit à long terme de ses richesses minérales.

À la fin du XIXe siècle, les Bafokengs se sont mis à acheter des titres de propriété des terres à l'intérieur des quelques 1 200 kilomètres carrés de territoire qu'ils avaient occupés depuis cinquante ans. Ils prévoyaient qu'une propriété privée de la terre offrirait une certaine protection à leur communauté sous le droit colonial européen. Les hommes Bafokengs allaient travailler sur des fermes et dans des mines à diamants pour gagner le prix d'achat des terres. En 1925, leur prévoyance a rapporté quand on a découvert la présence de platine dans les terres des Bafokengs. Leur propriété étant établie, la RBN était en mesure d'accorder des droits miniers à des compagnies de production de platine et, par la suite, de négocier des redevances minières, notamment avec Impala Platinum. Cet argent a servi à améliorer l'infrastructure et les services dans la communauté.

Tara Polzer Ngwato, cadre responsable de la recherche et de la gestion du savoir dans la Royal Bafokeng Administration, étudie l'histoire et les conséquences des travaux de la Nation. « Demeurer propriétaires des terres et

tirer des revenus d'une exploitation de minerai n'étaient ni faciles ni évidents ; cela a nécessité un long combat juridique contre l'État sud-africain ainsi que contre Impala. » Elle croit que les sociétés minières doivent : « renoncer à l'idée d'une relation triangulaire rentable État-patronat-travailleurs, d'un 'pacte social' qui ne représente que le coût d'apaisement des communautés. Selon l'expérience connue par les Bafokengs, la transition vers la pérennité s'est produite quand les Bafokengs sont passés du statut de bénéficiaires des retombées à celui de propriétaires et de gestionnaires. »

La RBN a tiré avantage des règlements visant à faire accéder les Noirs au pouvoir économique après l'apartheid. Les entreprises étaient tenues d'avoir un certain pourcentage de propriété appartenant à des groupes historiquement désavantagés, ce qui a ouvert la porte à la possibilité de transformer des redevances en des accords d'actionnariat. Cela a mené à une propriété de 13 % des actions d'Impala Platinum. Cela a aussi favorisé une coentreprise avec Anglo American Platinum qui appartient maintenant jusqu'à concurrence de 57 % à la RBN. Polzer Ngwato fait remarquer que c'était l'initiative et le travail acharné de la RBN qui ont fait avancer la coentreprise avec Anglo American.

L'essor de la platine entre 1996 et 2008 a fait grimper à quelques milliards la base des actifs de la communauté. Ces actifs sont détenus entièrement en fiducie et sont investis dans des portefeuilles d'actions diversifiées par une société d'investissement qui appartient à la RBN. Cela réduit la dépendance globale à l'égard du cycle des produits miniers. La RBN a employé le rendement de ses actions pour parachever l'infrastructure publique de sa communauté de 150 000 personnes : routes, conduites d'eau, écoles, cliniques. Au cours de la dernière décennie, l'obscurité nocturne a cédé la place à un éclairage des rues. La communauté de la RBN possède maintenant une infrastructure nettement meilleure que celle d'autres communautés dans la zone de platine.

Cependant, Polzer Ngwato signale que l'on ne doit pas confondre la

richesse de la communauté avec celle de ses membres. Le chômage reste élevé et certains remettent en cause la politique RBN de grands investissements à long terme, par opposition à une aide plus directe. Toutefois, la communauté peut se vanter d'avoir un budget de dépenses sociales en 2013 d'environ 75 millions de dollars et elle peut s'attendre à être viable à long terme. La RBN envisage délibérément une époque marquée par l'épuisement des ressources de platine.

## Évolution

D'après Darrell Beaulieu, le temps est maintenant venu de devenir propriétaires, pendant que le ralentissement de l'industrie fait vendre des propriétés au rabais. Mais DEMCo pourrait bien demeurer un phénomène rare. Le CGFPN et CAMA ont le mandat d'aider les peuples autochtones à mettre de l'ordre dans leur situation financière et de partager leurs connaissances de l'industrie minière. Calla et Matthews voient qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir.

Il sera bien plus facile de bâtir un avenir durable si les compagnies minières et les gouvernements en font une priorité. Selon Calla : « Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, doivent cesser de voir dans les Premières nations un problème de gestion des risques ; ils doivent commencer à voir en nous des partenaires à appuyer, des partenaires qui ont besoin de ressources à un niveau analogue à celui du Gouvernement fédéral quand il fait des choix. »

Quel rôle reviendra aux compagnies minières qui cherchent à soutenir un engagement communautaire actif ? Matthews donne une réponse : « Je dis aux compagnies minières qu'à nos débuts, il y a vingt ans, tout le monde parlait de la participation autochtone dans le secteur minier. De nos jours, c'est périmé. Parlons plutôt de la participation des sociétés minières dans les communautés autochtones. Je pense que cela est fondamental. C'est ainsi que les communautés apprendront au sujet de l'industrie, plutôt qu'en travaillant à l'intérieur des mines. » 