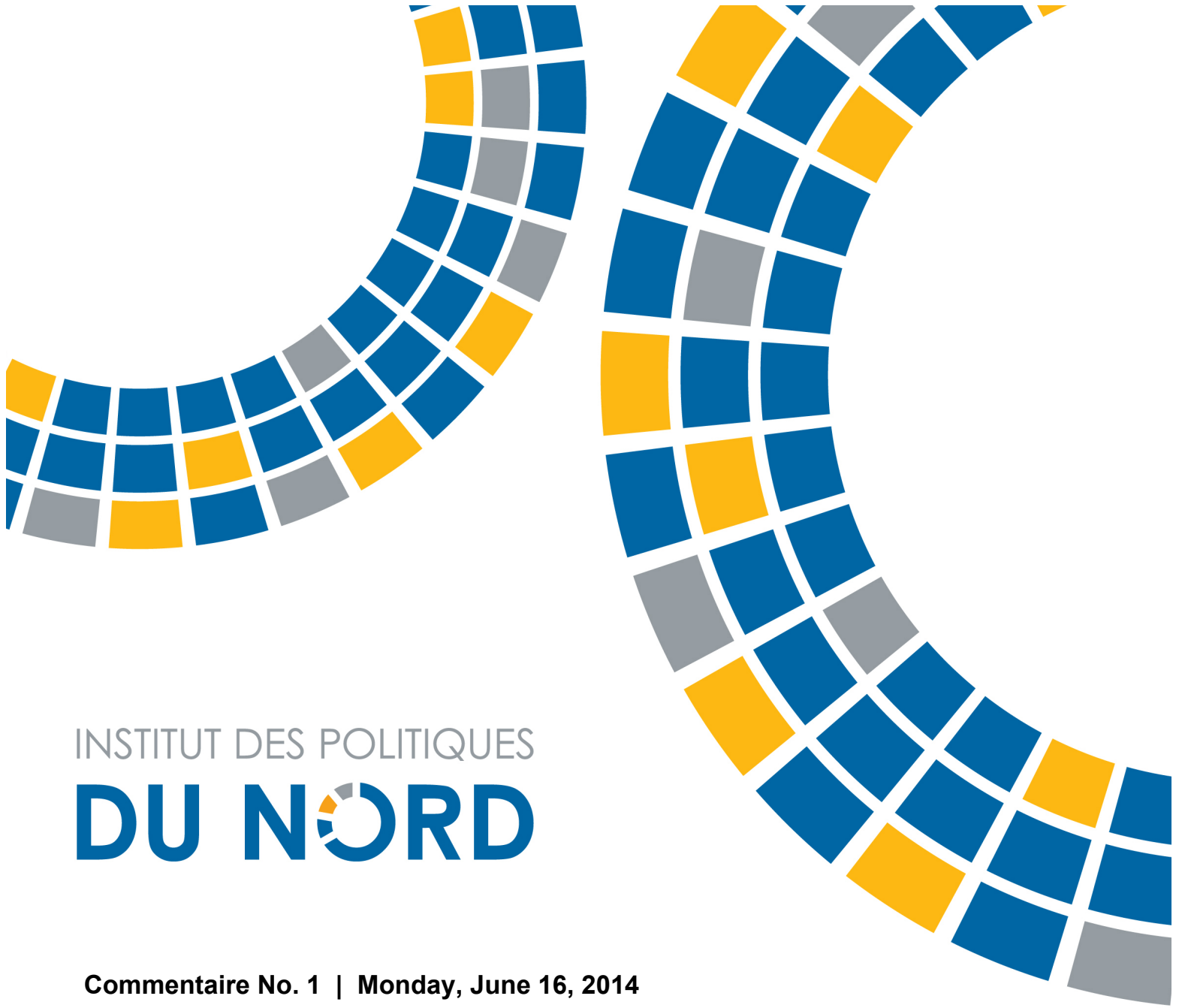




INSTITUT DES POLITIQUES DU NORD

Commentaire No. 1 | Monday, June 16, 2014

Modèle d'Administration de transport aéroportuaire et portuaire

Est-ce pratique pour le développement de la
« Ceinture de feu » dans le Nord ontarien?

Nick Mulder

©2014 par Northern Policy Institute/Institut des politiques du Nord
Publié par Northern Policy Institute/Institut des politiques du Nord
1294 Balmoral Street, NO 0002
Thunder Bay, Ontario, P7B 5E1

Téléphone: (807) 343-8956
Courriel: northernpolicy@northernpolicy.ca
Site web: www.northernpolicy.ca

Édité et préparé pour publication par James Cuddy.

Traduit par Gilles Dignard and Jamie Lee Yawney.

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien de nos partenaires Université Lakehead, Université Laurentienne, et Société de gestion du fonds du patrimoine du nord de l'Ontario. NPI/IPN exprime une grande satisfaction pour leur soutien généreux, mais met l'accent sur les points suivants :

L'opinion exprimée dans ce commentaire sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion si l'institut, conseil d'administration ou c'est partisans. Citation avec le crédit approprié est permise.

Résumé

Une difficulté continue dans l'exploitation minière de la Ceinture de feu (CF) est celle de déterminer qui paiera pour l'infrastructure requise et comment celle-ci sera organisée, planifiée, gérée et mise en place. Pour répondre aux besoins d'infrastructure, un modèle adéquatement conçu d'Administration pourrait avoir une efficacité supérieure à celle d'une société d'État classique. Le modèle d'Administration conserverait les éléments de base qui sont formulés dans les Administrations aéroportuaires/portuaires canadiennes, mais il faudrait une adaptation afin de tenir compte des difficultés uniques du développement de la CF. Dans un autre modèle efficace, le fardeau et les risques iraient à tous les intervenants et non seulement au gouvernement et aux contribuables, tout en conservant des éléments d'autonomie, du caractère inclusif, de partage du risque, d'activités axées sur le marché, d'indépendance politique et de pouvoirs juridiques contraignants.

La Ceinture de feu comprend une région du Nord ontarien près de la rivière Attawapiskat, où ont été découverts de gros gisements à haute teneur de chromite, de nickel, de cuivre et d'autres minéraux; la valeur estimative actuelle pourrait se situer entre 60 et 100 milliards de dollars, et l'extraction, s'étirer sur plusieurs décennies. Les ressources minérales dans la région sont éloignées et difficiles d'accès; il y a de nombreux intérêts qui se trouvent en conflit et en concurrence ainsi que des besoins coûteux en matière d'infrastructure. Parmi les intervenants se trouvent neuf collectivités des Premières Nations dans la région, diverses entreprises minières, les gouvernements provincial et fédéral; ainsi, répondre aux besoins d'infrastructure – notamment le chemin de fer, la route, l'énergie, le pipeline et/ou les installations aéroportuaires – suppose un arrangement complexe.

Le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il créera une société de développement qui comprendrait des partenaires publics et privés. Sous un tel modèle de société d'État, bien que les intervenants aient à investir et un gros mot à dire, il serait attendu du gouvernement provincial de prendre les décisions finales, d'approuver tous les membres du conseil d'administration, d'examiner et d'approuver les plans et tous les projets majeurs, de financer les plus grosses tranches de coûts et d'assumer la plupart des risques. Toutefois, des problèmes tels que les marchés et les prix incertains des minéraux, une dette et un déficit provinciaux en hausse, les demandes autochtones non résolues et les évaluations environnementales suggèrent qu'il y a une bonne raison de confier moins de responsabilités au gouvernement provincial.

Une telle option pourrait comprendre la création d'une Administration de l'infrastructure de la Ceinture de feu, statutaire, autonome et sans lien privilégié. Toutes les parties seraient officiellement représentées au conseil d'administration et celui-ci, non le gouvernement, choisirait son président et la haute direction. L'Administration aurait le pouvoir de planifier et d'obtenir la plupart des installations et services, ou tous, en matière de route, de chemin de fer, d'énergie et d'installations aériennes, tout en partageant les coûts et les risques avec le secteur privé – c.-à-d. grâce aux investissements des entreprises minières, des chemins de fer et, espérons-le, de partenariats publics-privés et par l'accès aux marchés financiers normaux. Le marché, non les gouvernements, imposerait la discipline nécessaire au regard de la viabilité, des coûts, des risques et des taux de rendement. L'orientation et les décisions politiques seraient minimales.

Contexte¹

Avant d'aborder le sujet principal, il est pertinent de faire ressortir les éléments clés, les enjeux et acteurs impliqués dans l'exploitation minière dans le « Ceinture du feu » dans la région du Nord de l'Ontario. Ce n'est certainement pas comme l'exploitation minière et le transport de la potasse dans les Prairies ou la construction d'une ligne de chemin de fer de la branche à l'emplacement d'une nouvelle usine de pâte et papier. Les ressources minérales de la Ceinture de feu sont beaucoup plus éloignées et inaccessibles avec beaucoup d'intérêts contradictoires et concurrentes et exigence de transport coûteux et complexes.

I. La région

Au cours de la dernière décennie, de gros gisements à haute teneur de chromite, de nickel, de cuivre et d'autres minéraux ont été découverts dans le Nord ontarien; la valeur estimative actuelle pourrait se situer entre 60 et 100 milliards de dollars que les experts croient, et l'extraction, s'étirer sur plusieurs décennies. Les ressources naturelles se trouvent à environ 500 km au nord-est de Thunder Bay et à 350 km à l'ouest de la baie d'Hudson. La zone, en forme de croissant lunaire, centrée sur le lac McFaulks près de la rivière Attawapiskat, a été nommée la Ceinture de feu en l'honneur de la chanson de Johnny Cash, une favorite du prospecteur. Cette zone couvre quelque 5 000 kilomètres carrés, mais à ce jour, la majeure partie de l'activité minière se trouve sur une bande de terrain de 20 km.

La région fait partie des basses-terres de la baie d'Hudson, une vaste zone humide où se trouvent de nombreuses rivières coulant paisiblement au nord-est de la baie d'Hudson. De la tourbe et des

marais couvrent une bonne partie du secteur. La population n'est que de 24 000 résidents de neuf Premières Nations Matawa.

Les distances sont grandes et le terrain est difficile. Le transport se fait par eau, sur glace, à l'aide de trois petites pistes d'atterrissage ou par hydravions. Les routes les plus rapprochées sont au sud-ouest la 599, au lac Pickle (300 km), ou au sud la 584, à Nakina (340 km). Les chemins de fer les plus près se trouvent à quelque 400 km plus loin : CN à Sioux Lookout/lac Savant, puis Algoma Central ainsi qu'Ontario Northland, à Hearst. Les lignes électriques majeures sont également à des centaines de kilomètres de distance.

II. Problèmes d'infrastructure

Depuis les découvertes initiales, approximativement 30 entreprises ont procédé à des explorations plus approfondies; certaines ont même commencé des évaluations environnementales. Parmi les principales entreprises se trouvent Cliffs Natural Resources (laquelle, jusqu'à une décision récente de suspendre les travaux, était la plus active), Noront Resources et KWG.

Le besoin d'une route, d'un chemin de fer et/ou d'un pipeline utilisables à l'année longue et dans toutes les conditions météorologiques dépend dans une grande mesure de la décision d'expédier les minéraux sous forme de minerai, de boulettes ou de boue. Une entreprise, KWG, a revendiqué un corridor de transport sur une bordure de sable longue mais étroite en direction des principaux gisements; elle peut probablement pas accueillir à la fois un chemin de fer et une grande route.

Cliffs Natural Resources était prête à construire et à financer une route de 340 km au coût de 600 millions de dollars en direction de Nakina, mais n'a pas été autorisée à aller de l'avant parce que sa route aurait passé sur des concessions de

¹ Une grande partie de l'information spécifique dans cette section proviennent de divers articles de journaux, le gouvernement et la société des annonces officielles et autres documents publics.

KWG. KWG a suggéré que l'« Ontario Northland Railway Network fournisse le service de transport, prolongeant sa ligne de Hearst jusqu'à la Ceinture de feu »²; à ce jour, selon les estimations, un tel chemin de fer pourrait coûter jusqu'à deux milliards de dollars.

Pour réduire la circulation de camions lourds, Noront initialement prévoit construire un long pipeline à boues, d'une longueur de 90 kilomètres, depuis sa concession de Webequie Junction, dans la section ouest de la région. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas encore opté pour la construction d'une route, dont le coût estimatif pourrait s'élever à 1,25 milliard de dollars par rapport à l'estimation de 600 million de dollars par Cliffs. Les décisions relatives aux besoins et aux lignes électriques ainsi qu'à des installations et services aériens supplémentaires ne sont pas encore prises.

Par ailleurs, en ce qui concerne la formulation des collectivités l'échelle, le type et le rythme des développements miniers dans la région, pourrait aboutir à la création de nouvelles communautés similaires, en taille et portée d'Elliot Lake ou seulement de petits dortoirs et des camps, comme c'est le cas pour la mine Victor Diamond, près d'Attawapiskat, ou à la mine de nickel de la baie Voisey, au Labrador.

III. Initiatives d'intervenants

Les neuf Premières Nations ont nommé un négociateur qui doit veiller à leurs intérêts, et le gouvernement de l'Ontario a fait de même. Dans les principaux enjeux se trouvent les impacts communautaires et environnementaux, le partage des revenus des ressources, l'emploi, le renforcement des capacités communautaires, le développement des compétences, les besoins

d'infrastructure sociale et de transport pour les collectivités autochtones. Un récent accord-cadre représente une première étape importante dans la résolution de ces questions complexes.

Relevant d'un comité ministériel interservices, le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario a un Secrétariat de la Ceinture de feu à mettre sur pied : « mettre au point la vision et le cadre stratégiques afin de faciliter la réussite de l'initiative du Cercle de feu; promouvoir les possibilités économiques pour le Nord ontarien et les collectivités autochtones et établir des partenariats avec d'autres ministères en vue de déterminer des solutions originales dans l'intérêt des Ontariens et Ontariennes du Nord, des collectivités autochtones et de l'industrie minière, tout en atteignant les objectifs commerciaux du gouvernement ».

Le gouvernement de l'Ontario a annoncé en novembre 2013 qu'il voulait créer une société « qui réunirait des partenaires privés et publics, y compris les Premières Nations, les entreprises minières ainsi que les gouvernements fédéral et provincial. --- La société concevrait, construirait, financerait, exploiterait et entretiendrait l'infrastructure favorisant l'accès aux ressources stratégiques de la Ceinture de feu. »

Au niveau fédéral, le gouvernement du Canada a un comité directeur ministériel interservices pour la Ceinture de feu a été créé; quant au Ministère des Affaires indiennes et du Nord, il s'est déclaré responsable de la préparation d'un « plan d'action pour favoriser la participation communautaire dans la Ceinture de feu ». La société de développement régional du fédéral pour le Nord ontarien (FedNor), par l'entremise de ses programmes et d'un soutien financier, travaille également avec les entreprises et les partenaires communautaires à aider le développement économique dans le Grand Nord.

²Frank Smeenk, Président et chef de la direction de KWG, ont déclaré ce dans une présentation à un forum minier organisé par Nishnawbe Aski Development Fund (NADF) à Timmins. Source: Wawatay News.

Bien que le gouvernement du Canada ait indiqué que l'infrastructure nécessaire au développement des ressources soit « d'abord » une responsabilité provinciale, des discussions entre les deux niveaux de gouvernement se poursuivent afin de déterminer les rôles du fédéral et du provincial ainsi que le soutien financier.

Enfin, le gouvernement de l'Ontario est toujours propriétaire de l'Ontario Northland Railway (ONR), mais dans le processus de privatisation- il. Les syndicats et plusieurs intérêts régional veulent s'assurer que le ONR est choisi comme le chemin de fer pour la Ceinture de feu.

IV. Questions importantes

Somme toute, il y a une pléthore de problèmes, d'intérêts, d'entreprises et d'organismes qui s'occupent du développement de la Ceinture de feu. Même si les entreprises minières, les gouvernements, les Premières Nations et d'autres sont bien sensibilisés aux ressources et aux défis qui s'annoncent, beaucoup de décisions finales restent à prendre, y compris la planification du transport et d'autres éléments d'infrastructure. Certaines questions importantes viennent à l'esprit :

1. Où et quand les principaux gisements être exploités?
2. Sera-ce par l'exploitation minière à ciel ouvert avec les grandes expéditions de minerai et/ou métros stands avec une certaine transformation locale, petits envois ou même pipeline ou la totalité de ceux-ci?
3. Il y aura un besoin pour un chemin de fer, une route, un pipeline et de nouvelles ligne électriques et, si oui, d'où à où?
4. Il y aura de nouvelles communautés locales ou des dortoirs, les besoins pour l'accès de l'air amélioré et l'infrastructure sociale?

5. Qui paiera pour le chemin de fer, la route, l'électricité et les installations aéroportuaires et en fera la gestion?
6. Comment cela sera-t-il organisé, planifié, géré et réalisé?

Le présent document traite sue les deux dernières questions et nous y tenterons de déterminer si le modèle de l'Administration aéroportuaire/portuaire du Canada est pratique pour la Ceinture de feu.

Modèle de l'Administration du transport

Dans les années 1990, face à de très gros déficits, le gouvernement du Canada décidait de procéder à un examen majeur des programmes et lançait un programme de réduction budgétaire comprenant Transports Canada (TC). En 1994, le cabinet fédéral concluait que le groupe CN Rail devait être privatisé et les services de navigation aérienne, transférés aux transporteurs aériens par l'entremise d'une entité sans but lucratif (maintenant NAV Canada).

De plus TC a trouvé ceci :

- Que 94 % de tous les passagers et du fret aériens n'utilisent que 26 des 726 aéroports.
- Que 84 % de toute la circulation ferroviaire n'utilise que 33 % des lignes ferroviaires.
- Que 80 % de tout le trafic maritime ne passe que par 30 des 300 ports publics.

Compte tenu de ces faits et du besoin de réduire les dépenses du fédéral en transport, ce cabinet a déterminé que, face au système de transport, le rôle de TC devrait être surtout de « diriger » et beaucoup moins de « ramer », puis de transférer

aux utilisateurs davantage de coûts du système.

Par conséquent, TC devait faire ceci :

- Mettre l'accent sur la politique, la sûreté et la sécurité; tirer le maximum de l'exploitation comme TC l'avait fait pour Air Canada, le CN et pour la commercialisation de NAV Canada et des aéroports de Calgary, de Vancouver et de Montréal (au début des années 1990).
- Éliminer ou réduire les subventions pour le fret et les passagers ferroviaires et des traversiers.
- Moderniser les lois et règlements pour tous les chemins de fer, afin de leur donner davantage de possibilités de devenir efficaces et efficients.
- Commercialiser au profit de sociétés autonomes, communautaires et sans but lucratif la gestion et l'exploitation de tous les aéroports et ports majeurs.
- Transférer carrément tous les autres aéroports et ports aux administrations locales ou, dans le cas d'entités d'utilisateur unique, au secteur privé.

Plus importante qu'un simple exercice d'économie de coût, la commercialisation des centaines d'aéroports et de ports à travers le pays a permis maintenant les communautés et les utilisateurs – plutôt que le gouvernement fédéral – pour décider de l'utilisation, le potentiel et la viabilité de ces actifs importants.

Le modèle d'Administration du transport qui a servi dans ces cessions comporte sommairement ce qui suit :

- Des sociétés sans capital-actions et sans but lucratif pour les aéroports, relevant de la *Loi sur les corporations canadiennes*, ou, pour les ports, de la *Loi maritime du Canada*.

- Pour les aéroports, par un bail détaillé et à long terme, faire en sorte que les nouvelles sociétés prennent en charge et exploitent les aéroports.
- Pour les ports, faire des sociétés portuaires des agents de la Couronne et, en vertu de lettres patentes et de règlements administratifs, régir les activités, l'administration et le financement des ports.
- Les membres des conseils d'administration (15 pour les aéroports, 7 pour les ports) sont des dirigeants de la collectivité, nommés par le gouvernement (les trois niveaux), et d'organismes non gouvernementaux tels que les chambres de commerce locales, pour les aéroports, ou les utilisateurs, pour les ports.
- Il y a de nombreuses exigences : apports du public, transparence et redditions de comptes.
- Il y a autonomie financière pour toute l'exploitation et l'entretien, à l'aide de droits et de frais.
- Le financement des immobilisations est assuré par l'utilisation de l'excédent des revenus de l'exploitation ainsi que par des emprunts à court et à long termes (pour les ports, il y a des limites gouvernementales relatives aux emprunts puisque la commercialisation de nombreux ports a engendré de grosses dettes que le gouvernement devait effacer afin de leur donner une chance de survie).

Il y a actuellement 21 Administrations aéroportuaires canadiennes (AAC) qui exploitent leur aéroport dans le cadre d'un bail de 60 ans avec le gouvernement du Canada. Ces aéroports ont été sélectionnés en 1993, s'ils avaient plus de 200 000 passagers annuellement et/ou se trouvaient dans une capitale provinciale. Gander

à Terre-Neuve a chuté en dessous de ce niveau et de Fort McMurray, en Alberta veut en car il est maintenant plus d'un million de passagers par an.

En ce qui a trait aux aéroports plus petits que TC possédait et exploitait, ils ont été carrément transférés aux collectivités locales ou ont disparu. Nombreux sont ceux qui ont été constitués en personnes morales en vertu d'une législation des municipalités ou de la province, avec, dans la plupart des cas, le même régime de gouvernance et de gestion que les AAC : membres du conseil d'administration provenant de la collectivité, exploitation et financement autonomes, reddition de comptes publique et transparence. Dans le Nord ontarien, le Grand Sudbury sert de bon exemple. En 2000, la propriété et la gouvernance ont été transférées à la Société de développement communautaire de l'aéroport de Sudbury, une société sans capital-actions et comportant 12 administrateurs choisis dans la localité.

Les aéroports du Grand Sudbury et d'autres aéroports qui ne sont pas des AAC doivent financer leurs propres activités à l'aide de divers droits mais peuvent avoir accès à des fonds gouvernementaux pour les immobilisations (comme Sudbury l'a fait pour de nouveaux hangars) ou se qualifier pour le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA) fédéral, qui aide à financer des projets d'immobilisation servant à maintenir ou à améliorer la sécurité, notamment les réparations des pistes ou l'éclairage d'aire de trafic. En 2013, le PAIA a investi 38 millions de dollars en vertu de ce programme.

En ce qui a trait aux ports, il y avait initialement 18 Administrations portuaires canadiennes (APC). Ces ports ont été choisis en fonction du volume d'expéditions diversifiées, de l'importance stratégique pour le commerce ainsi que des liens avec les chemins de fer et les

autoroutes. Belledune dans le nord du Nouveau-Brunswick et Oshawa en Ontario ont depuis été ajoutées à ce groupe d'origine.

Les autres – ports plus petits et quais – ont été transférés aux collectivités locales ou, dans certains cas, à des entreprises locales, p. ex., le port de Bayside au Nouveau-Brunswick. Ici aussi, beaucoup de propriétaires et d'exploitants communautaires ont adopté le modèle de gouvernance des administrations du transport de TC. Les exploitants privés ont choisi des modèles différents.

Succès et problèmes du modèle d'Administration du transport

Globalement, le modèle d'Administration du transport a été une réussite. Collectivement toutes les AAC, avec leurs nouveaux pouvoirs et libertés, ont permis d'augmenter de 65 % le nombre des passagers entre 1995 et 2012; elles ont aussi dépensé 14 milliards de dollars pour de nouveaux ou meilleurs terminaux, des pistes et de l'accès. Cela a aidé à moderniser et à agrandir les installations, et il y a maintenant 141 000 emplois directs.³

Les grandes expansions et améliorations dans des aéroports tels que ceux de Vancouver, de Calgary et de Toronto sont d'excellents exemples, tout comme le sont les investissements dans de plus petits, tels ceux de Winnipeg et de Thunder Bay. Il est important de noter que tout cela a été décidé par les collectivités et les conseils d'administration des aéroports, sans coûts financiers pour le gouvernement du Canada – qui reçoit maintenant des revenus (environ 300 millions de dollars en 2013) provenant du loyer annuel versé

³ Transport Canada et le conseil des aéroports du Canada

pour les aéroports. Si les aéroports étaient demeurés entre les mains du gouvernement, de tels résultats n'auraient jamais été obtenus, compte tenu du manque de ressources financières du Trésor et de son processus décisionnel lent, complexe et encombrant.

Le même bon dossier est un fait pour les APC. Par exemple, le passé du port de Prince Rupert dans le nord de la Colombie-Britannique a été très difficile, et il y a eu des hauts et des bas pendant des décennies. Avec la nouvelle APC et sa direction, il a été décidé il y a dix ans de tirer avantage de sa relativement courte distance de l'Asie et de construire un terminal à conteneurs majeur de 175 millions de dollars. Le financement est venu non seulement du port même (25 millions de dollars) mais des gouvernements provincial et fédéral (combinaison de 60 millions de dollars), puis du secteur privé (85 millions de CN Rail et de Maher, l'exploitant du terminal). Ce projet a été et est encore une très grande réussite d'efforts communs, où toutes les parties ont travaillé à l'unisson et partagé les coûts et les risques.

Il y a eu des expansions et investissements majeurs au port de Vancouver dans le cadre de l'initiative de la porte d'entrée du Pacifique, du gouvernement fédéral. Ici, le port, les exploitants du terminal, les expéditeurs, les chemins de fer et le gouvernement ont travaillé ensemble et partagé les coûts et les risques de l'agrandissement et de l'amélioration de l'accès au port, par un investissement commun de plus de deux milliards de dollars entre 2000 et 2013.⁴

Parmi les régions éloignées et qui reposent sur les ressources naturelles, les aéroports de Fort McMurray et du Nunavut sont de bons cas à étudier. Dans ces collectivités, des partenariats ont été formés et des décisions prises collectivement d'agrandir les aéroports afin de répondre à la demande grandissante. Ils ont été

créateurs et cherché d'autres modèles de financement; dans le cas du Nunavut, le financement a été assuré par un partenariat public-privé (3P).

Toutefois, le modèle de l'Administration du transport n'est pas sans problèmes.

Par exemple, le gouvernement fédéral a utilisé les AAC comme « vaches à lait », obtenant annuellement des centaines de millions de dollars de loyers et d'autres droits auprès des aéroports et des passagers, tout en n'investissant que dans des systèmes complexes et coûteux de sécurité aérienne. En outre, pour les aéroports plus petits, il n'a fourni qu'un modeste investissement pour des projets reliés à la sécurité, par l'entremise du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires.

En terme de gouvernance, il semble y avoir trois inquiétudes qui sont plus des perceptions et des observations qui n'ont pas été prouvées les faits:

- Y a-t-il suffisamment de transparence dans les sociétés, et le public est-il assez informé des plans, des activités, des frais et des répercussions?
- Le système de nomination des membres des conseils d'administration est-il une affaire trop exclusive, trop peu représentatives des intérêts divergents de la collectivité; prenons, par exemple, l'absence de représentations des transporteurs aériens?
- La part de marché et la dominance de certaines Administrations n'ont-elles pas fait des quasi-monopoles gérés plutôt coûteusement et des organismes hiérarchisés?

Pour les ports et aéroports plus petits, le plus grand défi est de trouver le capital pour financer les projets, car ils ont peu d'accès à de l'argent comptant. Cela constitue un énorme obstacle

⁴ Transport Canada

pour les projets de transformation. Souvent, les aéroports plus petits, ayant des revenus limités qui proviennent de redevances d'atterrissage et de baux commerciaux, doivent demander des droits aux passagers, afin de couvrir au moins les frais d'exploitation.

En dépit de ces problèmes et défis, le modèle de l'Administration du transport fonctionne bien. Les Administrations sont établies par la loi, stables, ont des pouvoirs et règlements clairs, sont autonomes et dégagées des interférences et directives politiques quotidiennes. Les principaux intérêts sont représentés dans les conseils d'administration, et il y a de nombreuses exigences relatives aux apports du public, à la transparence et à la reddition de comptes. Elles ont des responsabilités fiduciaires et rendent compte de tous les revenus, coûts, approvisionnements, investissements et emprunts. Elles peuvent faire partie de partenariats, dont des 3P, pour des placements spécifiques; accéder au marché financier normal; chercher de nouvelles façons de financer des projets de grande envergure.

De plus, pour le gouvernement, ces administrations ont permis d'éliminer la responsabilité et les effets des coûts élevés de la planification et des décisions, même si c'est très lentement, en rapport avec l'investissement dans les aéroports et les ports; il n'a plus à couvrir les pertes d'exploitation et à effacer les dettes. Le responsable, c'est l'Administration. Le gouvernement assume peu ou pas de risque aussi longtemps qu'il veille, comme il le fait, à ce que les Administrations demeurent financièrement viables.

Les investissements permettront-ils de répondre aux attentes?

Il y a de nombreux exemples du cliché « si vous le construisez, ils viendront », tel celui de la région du Grand Vancouver au cours des 15 dernières années : son port, son aéroport, ses routes, ponts, chemins de fer et son système de transport en commun connexes.

Toutefois, ce qui est souvent oublié, c'est qu'il y a aussi de nombreux exemples de « si vous le construisez, ils ne viendront pas ». L'aéroport de Mirabel au nord de Montréal en est le meilleur exemple. Peu après son ouverture, en 1975, il est devenu évident que l'aéroport deviendrait un éléphant blanc coûteux. Dans le domaine du développement des ressources naturelles et des régions éloignées, les investissements du lac Dease dans le Nord de la Colombie-Britannique dans les années 1970 est un autre exemple d'avertissement.

Dans ce cas, le gouvernement de la C.-B., par l'entremise de son chemin de fer provincial, a commencé un prolongement ferroviaire au nord de sa ligne principale, afin d'accéder à de gros gisements d'amiante et de cuivre. Toutefois, le chantier étant avancé et le nivellement terminé à un coût de 168 millions de dollars (valeur d'environ 300 millions de dollars aujourd'hui), les prix et les marchés des minéraux ont chuté. Les entreprises minières ne sont pas venues.

Dans une moindre mesure, cela est également vrai du prolongement du chemin de fer de Flin Flon/The Pas à Churchill, au Manitoba. Bien que les collectivités locales aient été aidées, l'isolement réduit et des retombées économiques produites, les développements et le trafic espérés n'ont pas atteint de gros volumes, et le chemin de fer comme le port ont été pour les gouvernements une opération coûteuse depuis

des décennies. Il en va de même pour les terminaux de blé et de charbon de l'île Ridley à Prince Rupert, où les investissements des gouvernements dans les années 1970 et 1980 n'ont pas engendré le trafic et les revenus prévus; il y a eu des subventions subséquentes pour l'exploitation ainsi que des effacements de dette. Ce n'est que ces dernières années que le terminal du charbon a semblé avoir atteint son potentiel prévu.

Options de gouvernance

Compte tenu de tout ce qui paraît ci-dessus, est-ce que le modèle de l'Administration du transport est une option utile, pratique pour répondre aux besoins d'infrastructure nécessaire au développement minéral de la « Ceinture de feu » dans le Nord ontarien? Il y a d'autres options plus classiques.

Une option est de conserver simples les rôles et responsabilités liés aux intérêts : placer les plus gros et importants sur les épaules des entreprises minières elles-mêmes; les développements du minerai de fer au Labrador et à Sept-Îles sont de bons exemples de cette méthode.

Si nous remontons aux années 1950, aux fins de l'extraction et du transport du minerai, les gouvernements ont agrandi le port de Sept-Îles et les entreprises minières ont construit et exploité les chemins de fer (et le font encore). Un modèle encore plus simple est d'utiliser celui qui a servi pour les gisements de nickel de la baie Voisey au Labrador et où la société minière a payé pour les routes d'accès au site, le port et navire spécial de fret afin d'expédier vers le sud le minerai; les rôles et investissements des gouvernements ont été relativement moindres.

Toutefois, conformément au sommaire d'une section antérieure de ce document, le

développement de la Ceinture de feu est plus complexe en raison de son éloignement, des nombreux intérêts et des besoins différents. En outre, dans la Ceinture de feu, il ne semble pas y avoir une entreprise ayant suffisamment de capitaux et possédant la plupart des gisements comme c'est le cas pour l'Iron Ore Company et Inco/Vale au Labrador. Il n'existe pas, non plus, actuellement une collectivité ou un village pouvant devenir le centre des activités.

C'est vraisemblablement la raison pour laquelle le gouvernement de l'Ontario a annoncé en novembre 2013 sa volonté de créer une société de développement « qui réunirait des partenaires privés et publics, y compris les Premières Nations, les entreprises minières ainsi que les gouvernements fédéral et provincial ». Il « commencera à travailler immédiatement avec des partenaires, y compris le gouvernement fédéral, sur la société de développement, afin de déterminer la portée de celle-ci et un modèle de gouvernance adéquat ». Il a également été un sujet dans une récente réunion à Ottawa entre le premier ministre de l'Ontario et le Premier ministre.

On pourrait s'attendre à un tel gouvernement société d'État serait dans le modèle traditionnel d'un main-sur entité axée plus concentré comme la société de développement du Cap-Breton fédéral et pas comme les organismes fédéraux de développement régional comme FedNor. Toutes les parties clés seraient représentés au conseil d'administration, élaborer les plans d'entreprise, de décider sur les grandes priorités que le gouvernement de l'Ontario a annoncé « développement, de la construction, du financement, de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure favorisant l'accès aux ressources stratégiques de la Ceinture de feu ».

En somme, la gouvernement provinc semble vouloir une nouvelle entité qui se concentre sur la dynamique du marché et les besoins

communautaires, puis soit pilotée par eux, avec beaucoup de participation du secteur privé, les représentants du conseil d'administration et les consultations publiques. Bien que d'autres auraient un gros mot à dire et à investir – les entreprises minières ainsi qu'Affaires autochtones et Développement du Nord –, sous une tel modèle de société de la Couronne, nous supposons qu'il serait attendu du gouvernement provincial de prendre les décisions finales, d'approuver tous les membres du conseil d'administration, d'examiner et d'approuver les plans et tous les projets majeurs, de financer les plus grosses tranches de coûts et d'assumer la plupart des risques. Bref, le responsable serait à Queen's Park.

Mais nous sommes dans une période où les marchés du minerai et les prix sont incertains. En 2008, le chromite se vendait à plus de 6,00 \$/kg, aujourd'hui, il est à environ 2,50 \$. Cela joue certainement sur les aspects économiques liés à la présentation des produits de base sur le marché. Alors est-ce le temps pour la province d'accepter ces responsabilités et les risques? Le gouvernement de l'Ontario est à court d'argent. De plus, nombreuses autres questions telle que les demandes des autochtones et des évaluations environnementales n'ont pas été résolus.

Par conséquent, ne sont pas là les autres modèles de gouvernance semblable au modèle d'Administration de transport qui pourrait être considéré : à transférer plus de responsabilités à d'autres une certaine distance retiré de gouvernements, plus loin que c'est le cas pour les sociétés d'État? Une telle option pourrait impliquer la création d'une nouvelle Administration de l'infrastructure de la Ceinture de feu, statutaire indépendant et sans lien de dépendance. Toutes les parties auraient représentation formelle au Conseil et, ne sélectionnez l'une de ses présidents et la haute direction.

L'Administration se verrait accorder des pouvoirs officiels et explicites reposant sur la loi, l'autorité pour planifier et pour se procurer toutes les installations et services, ou presque, en matière de routes, d'électricité et de transport aérien. Peut-être certaines questions seraient au-delà de la portée de l'Administration, tels que les besoins de transport sociaux et d'autres pour les communautés autochtones où les ministères des Affaires autochtones auraient le rôle principal (décrit plus en détail ci-dessous).

Une Administration de l'infrastructure de la Ceinture de feu aurait un accès limité aux fonds gouvernementaux – peut-être le financement initial seulement ou, dans certains cas, des garanties d'emprunt contrebalancées par des redevances et des taxes. L'Administration partagerait les coûts et les risques avec le secteur privé, les investissements des sociétés minières, des chemins de fer et, espérons-le, des partenariats publics-privés ainsi que l'accès aux marchés financiers normaux. Le marché, non les gouvernements, imposerait la discipline nécessaire au regard de la viabilité, des coûts, des risques et des taux de rendement. L'orientation et les décisions politiques seraient minimales.

Observations finales

Le présent document montre l'intérêt du modèle de l'Administration du transport, en fait une option plus efficace que la société de la Couronne classique pour répondre aux besoins d'infrastructure du développement minéral de la « Ceinture de feu » dans le Nord ontarien. Elle placerait la responsabilité et les risques sur tous les intervenants et non pas seulement sur le gouvernement provincial et les contribuables. En raison de l'unicité du développement de la Ceinture de feu et de ses nombreux défis, il y aura un besoin inévitable d'apporter des

changements au modèle de l'Administration du transport. Néanmoins, ses principaux éléments – autonomie, caractère inclusif, partage du risque, activité axée sur le marché, indépendance politique et pouvoirs juridiques contraignants – seraient tous pratiques et essentiels.

Ce document n'a pas pour objet de décrire un modèle détaillé de l'Administration ou une feuille de route pour la mettre en marche. Il sert à réfléchir à des échanges futurs servant à déterminer s'il n'y a pas en principe des modèles plus efficaces que les sociétés classiques de la Couronne, modèle de l'Administration du transport, et ce, pour planifier, financer et réaliser l'infrastructure nécessaire au développement minéral de la Ceinture de feu.

Pour que le débat soit mieux éclairé et pour les étapes du suivi, il y a des points qui méritent davantage d'élaboration.

I. Avantages des Premières nations

Un point important est de savoir comment le développement minéral de la Ceinture de feu peuvent bénéficier les Premières Nations dans la région. Il est présumé qu'elles partageront les revenus de l'exploitation minière et auront, entre autres, des besoins d'infrastructure sociale pour leurs collectivités. Les projets miniers et d'infrastructure peuvent également être pour elles des sources importantes de revenu provenant de l'emploi, mais aussi de l'approvisionnement et des services.

En ce sens, il faudra des efforts spéciaux de la part des Premières Nations, des organismes gouvernementaux et des entreprises minières. Même si les négociateurs nommés récemment abordent ces difficultés et opportunités, il est tout de même raisonnable de croire que toute action exigera une expertise spéciale de la direction des Premières Nations ainsi que des organismes gouvernementaux chargés des

affaires autochtones. Il leur faut jouer un rôle primordial face aux éléments du changement : croissance durable des collectivités, infrastructure sociale et du transport, formation, développement commercial et autres enjeux purement locaux.

Il serait irréaliste de supposer que l'Administration de l'infrastructure de la Ceinture de feu puisse jouer ou joue le rôle primordial dans ces affaires des Premières Nations. L'Administration doit se concentrer sur l'infrastructure principale et majeure – s'agira-t-il d'une route, d'un chemin de fer, d'un pipeline et de transport aérien –, puis sur les besoins de services publics selon l'ampleur de l'exploration, le rythme du développement et les demandes connexes de l'accès et du transport.

II. Portée géographique

Si une telle administration devait être mise sur pied, elle pourrait avoir une plus grande portée géographique que celle de l'AAC ou de l'APC. Bien qu'à ce jour l'activité soit concentrée sur une petite superficie, les distances sont grandes pour une route et un chemin de fer. Quelle devrait être l'ampleur de cette portée géographique? Il pourrait être préférable de se concentrer sur la région immédiate de la Ceinture de feu et de laisser à d'autres – quoique des partenaires – la responsabilité des services de transport sur une plus longue distance.

Par exemple, à Prince Rupert, le port assumait la responsabilité du terminal à conteneur, mais avait une entente officielle avec CN Rail pour le service ferroviaire et sa modernisation; par contre, il y avait recouvrement des coûts par les tarifs marchandises. Le même modèle pourrait servir à l'Administration de la ceinture de feu : celle-ci pourrait s'occuper des plans globaux, des coûts, de l'administration et des options de financement, mais un chemin de fer – CN Rail ou ONR – pourrait être construit et ses coûts

directs (moins toute subvention spéciale), recouvrés par les tarifs marchandises. Le chemin de fer pourrait avoir un représentant au conseil d'administration et être un partenaire officiel, mais son exploitation demeurerait distincte de celle de l'Administration.

III. Société de la Couronne vs Administration

L'option Administration remplacerait le projet de société de la Couronne. En se fondant sur les modèles de l'AAC et de l'APC, les membres et le conseil d'administration seraient des représentants de tous les grands intervenants : sociétés minières, Premières Nations et les trois niveaux gouvernementaux, par exemple, trois membres de chaque groupe. Ces neuf personnes pourraient alors nommer trois ou quatre autres membres indépendants, à savoir, du monde des affaires local, d'un chemin de fer, des experts miniers et de la construction ou d'autres disciplines. Le conseil d'administration élirait son président et recruterait sa haute direction, le tout considérablement écarté de l'intervention de tout gouvernement. La responsabilité serait chez les intervenants, non à Queen's Park.

L'Administration participerait aussi aux décisions finales liées au rythme et à l'emplacement des développements miniers ou aux différends pour des concessions. Les sociétés minières conserveraient le pouvoir exclusif de prendre leurs décisions et de résoudre les problèmes, le cas échéant, avec les organismes de réglementation existants ou même les tribunaux de l'Ontario.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'Administration n'aurait qu'un accès limité aux fonds gouvernementaux et, contrairement à la société de la Couronne, elle ne pourrait se fier à un filet de sécurité du gouvernement pour les risques ou les dettes ou en dépendre. Ces risques seraient pris par l'Administration et ses associés

tels que les sociétés minières et ferroviaires et, surtout, puisque les finances ne se trouveraient pas dans les livres gouvernementaux, les détenteurs d'obligations ou tous les autres intervenants ou partenaires financiers prêts à aider l'Administration à financer les projets.

Références

- Affaires autochtones et développement du Nord Canada. *Note d'information: Action Plan for Supporting Community Participation in the Ring of Fire*. 4 Février. 2013. Web.
<<https://www.documentcloud.org/documents/717490-aboriginal-affairs-ring-of-fire-briefing-note-a.html>>.
- Gouvernement de l'Ontario. Ministère du développement du nord et des mines. *Moving Forward on the Ring of Fire. Government of Ontario*. N.p., 8 Novembre 2013. Web.
<<http://news.ontario.ca/mndmf/en/2013/11/moving-forward-on-the-ring-of-fire.html>>
- << Secrétariat du Cercle de feu. >> *Ministère du développement du nord et des mines*. Ministère du développement du nord et des mines, 23 Janvier 2013. Web.
<<http://www.mndm.gov.on.ca/en/ring-fire-secretariat/about-us>>.
- Wawatay News. *Cliffs Appeals Mining Commissioner's Ruling on Proposed Road. Wawatay News Online*. Wawatay News, 24 Octobre. 2013. Web.
<http://www.wawataynews.ca/archive/all/2013/10/25/cliffs-appeals-mining-commissioner-s-ruling-proposed-road_25152>.