

Leadership
avisé **RBC**

Comblar le déficit d'investissement autochtone au Canada

une occasion de 51 milliards de dollars
pour des projets d'intérêt national

SEPTEMBRE 2026



La stratégie canadienne de développement économique d'envergure nationale passe par les territoires des Premières Nations.

Alors que le pays amorce une nouvelle vague de développement – allant des réseaux hydroélectriques aux mines de cuivre, en passant par les projets de gaz naturel liquéfié – les groupes autochtones occupent une place centrale à plusieurs titres : en tant que communautés, investisseurs et main-d'œuvre. Ils sont également susceptibles d'être les plus profondément touchés par ces projets.

Dans sa démarche de réconciliation, le Canada dispose d'une occasion générationnelle pour mobiliser l'expertise autochtone, assurer la participation des communautés aux nouveaux investissements, et progresser dans la résolution d'enjeux d'exclusion historiques.

Il n'y a pas de développement national sans la participation des communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

Dans le rapport *Bâtir une nation*, publié plus tôt cette année, nous nous interrogeons sur les raisons pour lesquelles le cadre financier mis en place pour soutenir la participation des Autochtones au développement du Canada n'est pas adapté à la vague de projets qui se profile. La présente analyse quantifie cet écart.

Les retombées du développement

- **De nouvelles infrastructures sont essentielles pour permettre au Canada d'atteindre ses nouveaux objectifs de commerce international.** L'objectif d'Ottawa, qui consiste à accroître de 300 milliards de dollars les échanges commerciaux avec les pays autres que les États-Unis au cours de la prochaine décennie¹, repose en grande partie sur l'expansion de la capacité énergétique du pays, la mise en valeur accrue de ses vastes ressources minérales et le développement des infrastructures nécessaires à leur acheminement vers les marchés étrangers.
- **Les frontières territoriales autochtones recoupent presque tous les grands projets de développement économique au Canada.** Plus de 70 % des projets figurant dans l'inventaire des grands projets sont situés à moins de 20 kilomètres d'une communauté autochtone².
- **Lancer les projets avec les bons partenaires permettrait d'en accélérer la réalisation.** De même, plus de 70 % des 126 milliards de dollars dont l'avancement a été facilité par le Bureau des grands projets, créé par le gouvernement de Mark Carney pour soutenir la mise en œuvre de projets structurants, traversent des territoires autochtones. Créer les conditions propices à la participation des Autochtones pourrait être déterminant pour permettre au Canada de renouer avec sa réputation de pays capable de réaliser des projets de grande envergure.
- **Les possibilités de financement sont considérables.** L'inventaire répertorie 475 projets actifs d'une valeur d'environ 690 milliards de dollars, nécessitant un financement en capital estimé à 314 milliards de dollars³. Il faudrait pour cela mobiliser des capitaux canadiens et étrangers, auxquels viendraient s'ajouter du financement mixte, des garanties de prêt et d'autres formes de soutien afin de combler l'écart.
- **Les occasions ne se limitent pas aux nouveaux projets.** Les projets proposés ne représentent qu'une partie d'un potentiel beaucoup plus vaste. Les actifs en exploitation constituent une autre avenue offrant un potentiel considérable, notamment les pipelines, les réseaux de transport d'électricité et les terminaux. C'est dans ce secteur qu'ont été réalisées les plus importantes prises de participation autochtones à ce jour.
- **Les projets d'intérêt national stimuleraient l'économie.** Ensemble, ces projets pourraient générer 1 450 milliards de dollars de PIB, 665 milliards de dollars de revenus du travail, 310 000 emplois par année et 170 milliards de dollars de recettes publiques⁴. Ces retombées profiteraient au pays dans son ensemble plutôt qu'à une communauté en particulier.
- **Les pressions commerciales soulignent la nécessité de faire vite et de relever des défis en matière de financement.** Les droits de douane américains imposés en 2025 ont épargné l'énergie, la potasse et les minéraux critiques, des exportations pour lesquelles il existe peu de produits de substitution et qui appartiennent aux secteurs les plus représentés parmi les projets à venir. L'incertitude commerciale accroît ainsi l'importance des capitaux canadiens dans leur financement.

Miser sur la collaboration

Hydro One permet aux Premières Nations d'acquérir une participation pouvant atteindre 50 % dans chaque nouveau grand projet de transport d'électricité. Cette politique permanente a été adoptée à la suite du projet Wataynikaneyap Power, dans lequel 24 Premières Nations détiennent une participation de 51 % dans un réseau de 1,9 milliard de dollars reliant 17 communautés éloignées. Ce projet a démontré qu'une participation majoritaire autochtone était possible dans un projet de cette envergure.

La Nation Haisla détient 50,1 % du projet Cedar LNG, d'une valeur de 6 milliards de dollars sur la côte Ouest. Il s'agit donc d'un projet détenu majoritairement par une Nation autochtone, et ce, sans garantie de prêt.

En 2022, 20 % des dépenses totales de Suncor liées à la chaîne logistique ont été effectuées auprès d'entreprises autochtones, contre 8 % en 2019, soit une multiplication par 2,5 en trois ans.

Pendant la construction, **Trans Mountain** a attribué 25 % de la valeur de ses contrats à des entreprises autochtones, tandis que les Autochtones représentaient environ 11 % de la main-d'œuvre.

BC Hydro et SaskPower ont établi des seuils minimaux de participation des Premières Nations dans les projets faisant l'objet d'appels d'offres pour l'approvisionnement en électricité, soit respectivement 25 % et 10 %. Ces seuils constituent une condition pour soumissionner et n'entraînent aucun coût pour les finances publiques.

Milliards de dollars

690

Coût de construction des
projets figurant dans
l'inventaire des grands
projets

1 053

Coûts d'exploitation et
de maintien des projets
sur une période de 20 ans

314

Participation en capital
requis dans les projets
de l'inventaire des
grands projets

51

Participation en capital
autochtone requise

17

Garanties de prêt pour
les Autochtones

3

Garanties de prêt pour les
Autochtones déjà déployées

Sources : Leadership avisé RBC, Inventaire des grands projets de Ressources naturelles
Canada, Indigenous Energy Monitor

Le coût de la participation autochtone

Une pleine participation des Autochtones au capital nécessiterait environ 51 milliards de dollars. Cette somme correspond à une part moyenne pondérée de 16 % des 314 milliards de dollars de capitaux requis et, selon nos recherches, générerait un rendement net d'environ 75 milliards de dollars, après déduction du capital investi, sur une période de 20 ans.

Bien que ces 51 milliards de dollars ne soient pas nécessaires à la réalisation des projets, ils permettraient aux groupes autochtones d'y prendre des participations et de jouer un rôle important dans la mise en valeur des ressources canadiennes et, plus largement, dans l'économie.

Les structures de financement actuelles ne sont pas adaptées à l'ampleur des besoins. Les programmes fédéraux et provinciaux de garanties de prêt destinés aux Autochtones disposent d'une capacité combinée de plus de 17 milliards de dollars. De 2009 à juin 2026, quelque 2,5 milliards de dollars avaient été mobilisés dans le cadre de 27 transactions⁵. Or, les quelque 51 milliards de dollars nécessaires à une pleine participation autochtone au capital représentent environ trois fois la capacité combinée des programmes fédéraux et provinciaux actuellement en place pour soutenir cette participation.

Il n'est pas nécessaire d'acquérir une participation dès le lancement d'un projet. Une participation peut être acquise au moment de la clôture financière ou dans un actif déjà en exploitation. C'est d'ailleurs ainsi qu'ont été structurées les plus importantes transactions autochtones à ce jour : acquisition par un partenariat autochtone d'une participation dans un réseau de pipelines en exploitation, option de prise de participation après l'achèvement d'un projet ou acquisition éventuelle d'un actif fédéral destiné à être cédé. Environ un huitième des besoins estimés dans la présente analyse concerne des projets qui sont pour ainsi dire déjà construits et qui génèrent des flux de trésorerie.

Les possibilités pour les groupes autochtones ne se limitent donc pas aux nouveaux projets. Les projets d'exploitation des ressources menés par des entreprises, pétrole et gaz, exploitation minière et GNL, représentent environ 60 % des capitaux associés aux projets recensés et affichent les rendements attendus les plus élevés. Les actifs faisant l'objet de contrats ou assujettis à une réglementation, notamment les infrastructures de transport d'électricité et les installations de production d'électricité à l'échelle communautaire, offrent des rendements moins élevés, mais plus prévisibles. Les hypothèses de participation retenues dans la présente analyse varient donc en fonction de l'intensité capitalistique et de la maturité technologique : la participation est la plus élevée dans les actifs de moindre envergure, matures et faisant l'objet de contrats, et la plus faible dans les grands projets d'exploitation des ressources. Une partie des besoins concerne également des actifs appartenant à des sociétés d'État. La participation à ces actifs nécessiterait une décision politique permettant à des partenaires externes d'en acquérir une participation au capital. Il existe déjà des précédents à cet égard, notamment dans les projets de transport d'électricité et le projet nucléaire de Darlington, en Ontario.

Les différentes formes de participation autochtone

La valeur générée par ces projets peut profiter aux communautés de quatre façons, qui peuvent être combinées ou évaluées séparément.

- **1 – Participation au capital.** Une participation au capital de 51 milliards de dollars générerait un rendement net d'environ 75 milliards de dollars sur 20 ans, après déduction du capital investi. Il s'agit par ailleurs d'une estimation prudente, puisque les infrastructures de transport d'électricité ont une durée d'exploitation d'environ 70 ans, les installations hydroélectriques une durée encore plus longue, et la réfection des centrales nucléaires peut prolonger la durée de vie des centrales jusqu'à près de 80 ans. Le modèle ne tient compte que d'un maximum de 20 années de distributions pour chaque projet, quelle que soit sa durée de vie réelle. Or, les retombées économiques de ces actifs s'étendent bien au-delà de la période prise en compte dans le présent rapport.

- **2 – Ententes.** Les ententes sur les répercussions et les avantages prévoient des paiements négociés entre les promoteurs et les gouvernements autochtones, généralement établis en fonction des revenus ou de la production d'un projet plutôt que de son coût en capital. Selon l'[Indigenous Energy Monitor](#), les paiements déclarés ont atteint 847 millions de dollars en 2025 et totalisent 4,2 milliards de dollars depuis 2017, pour 231 entreprises déclarantes et 287 gouvernements autochtones bénéficiaires. Comme seules les données dont la divulgation est obligatoire sont prises en compte, ces montants représentent un minimum. Fait à noter, ces paiements se concentrent dans les projets où la participation au capital est la moins courante, les projets miniers présentant le niveau de risque le plus élevé. La présente étude ne modélise pas les paiements découlant de ces ententes pour l'ensemble des projets recensés : les données reposent sur les coûts en capital, et il n'existe aucune méthode suffisamment fiable pour établir un lien avec des structures de paiement fondées sur les revenus.
- **3 – Travail.** Les travailleurs autochtones touchent des salaires et les entreprises autochtones obtiennent des contrats dans le cadre de ces projets, qu'ils y détiennent ou non une participation. En appliquant des proportions fondées sur les résultats publiés – de 4 % à 12 % des revenus du travail et de 10 % à 30 % de la valeur des contrats de niveau 1 attribués au Canada –, on obtient, sur 20 ans, des salaires estimés entre 27 et 80 milliards de dollars et des contrats d'approvisionnement d'une valeur estimée entre 59 et 177 milliards de dollars. La borne inférieure de chaque fourchette ne suppose rien de plus qu'une représentation des Autochtones dans l'emploi proportionnelle à leur poids démographique et une part des contrats d'approvisionnement inférieure aux niveaux déjà déclarés par plusieurs grands exploitants. Ce volet n'exige aucun apport de capitaux de la part des Nations.
- **4 – Réalisation des projets.** Au total, ces projets pourraient générer 1 450 milliards de dollars de PIB, 665 milliards de dollars de revenus du travail, 310 000 emplois par année et 170 milliards de dollars de recettes publiques⁶. Ces retombées profiteraient au pays dans son ensemble plutôt qu'à une communauté en particulier. C'est pourquoi la question de la participation revêt une importance qui dépasse les parties directement concernées. Les distributions découlant des participations au capital et les revenus du travail font partie de ce total et ne s'y ajoutent pas.
- **Deux préoccupations influencent les décisions dans la pratique et méritent d'être examinées directement.** Premièrement, on pourrait craindre que l'acquisition d'une participation au capital se fasse au détriment d'une entente existante. Ce n'est pas le cas : ces deux volets reposent sur des sources distinctes et les sommes sont versées à des bénéficiaires différents. Les données nationales sur les paiements le confirment puisque le suivi des paiements déclarés au titre des ententes exclut expressément les sommes versées aux entrepreneurs et aux fournisseurs. Deuxièmement, les revenus autonomes tirés d'une participation au capital peuvent, avec le temps, réduire les transferts fédéraux qui financent les services essentiels. Cette préoccupation est bien réelle.
- **La participation autochtone ne se limite pas au capital.** Un projet qui ne se prête pas à une prise de participation par une Nation ne doit pas pour autant exclure celle-ci. Bon nombre des projets miniers recensés comportent des risques liés aux produits de base et à la construction qu'une communauté tributaire de distributions stables peut raisonnablement choisir de ne pas assumer, comme le ferait tout investisseur institutionnel. Les Nations peuvent toutefois participer autrement. À l'échelle du pays, ces projets pourraient notamment générer à eux seuls une valeur estimée à 85 milliards de dollars sous forme de salaires et de contrats d'approvisionnement. Une telle participation n'exigerait aucun apport de capitaux de la part des groupes autochtones, tout en contribuant à améliorer les perspectives économiques de leurs communautés.

Ce que les investisseurs internationaux doivent savoir

Deuxième plus grand pays du monde par sa superficie, le Canada a besoin d'infrastructures à l'échelle du continent pour acheminer son énergie et ses ressources minérales vers les marchés. La plupart des ressources naturelles et, par conséquent, la plupart des grands projets se trouvent à l'extérieur des centres urbains, sur les territoires traditionnels de plus de 630 Premières Nations ou à proximité de ceux-ci, ainsi que sur ceux de communautés inuites et métisses.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et confirme les droits des peuples autochtones. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle, et non d'une simple orientation politique. Il en découle pour la Couronne une obligation de consulter les peuples autochtones et, lorsque les répercussions sont importantes, de prendre des mesures d'accommodement avant la réalisation des projets. Le Canada a également adopté une loi visant à assurer la conformité de ses lois avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le principe du consentement préalable, donné librement et

en connaissance de cause influe sur les processus entourant les projets. La participation au capital est un mode de financement ; elle ne saurait se substituer au consentement.

Le cadre juridique varie selon les régions. La majeure partie de la Colombie-Britannique n'est pas visée par des traités historiques, de sorte que les questions liées au titre ancestral et à la consultation y sont sensiblement différentes de celles qui se posent en Alberta et dans les Prairies.

Des programmes fédéraux et provinciaux de garanties de prêt totalisant 17 milliards de dollars ont été mis en place pour soutenir les emprunts contractés par des groupes autochtones afin d'acquérir des participations au capital de ces projets. La participation autochtone au capital est déjà bien établie, notamment par des participations majoritaires dans des actifs en exploitation liés au GNL, au transport d'électricité et au secteur intermédiaire de l'industrie énergétique. Le gouvernement fédéral a également indiqué son intention de céder certains actifs à des acquéreurs autochtones.

Collaborateurs

Auteur principal

Shaz Merwat, Responsable principal de politique, Énergie, Leadership avisé RBC

Endnotes



Sauf indication contraire, toutes les données proviennent d'Indigenous Energy Monitor (IEM). Les données d'Indigenous Energy Monitor proviennent de son module de suivi de la participation autochtone dans le secteur de l'énergie (Indigenous Energy Ownership Tracker ou IEOT) et de son outil de suivi des paiements liés aux ressources versés aux Autochtones (Indigenous Resource Payment Tracker).

¹ Prime Minister's Office, November 2025.

² *Building Together*, April 2025.

³ Major Projects Inventory, RBC Thought Leadership estimates.

⁴ RBC Thought Leadership analysis.

⁵ *Nations Building*, April 2026; deployment updated.

⁶ Production and product taxes plus estimated personal income tax only; excludes corporate income tax and resource royalties.

