

Vers la fin du « contrat colonial moderne » ? Le cas des ententes hydroélectriques au Québec et au Manitoba Towards the End of the « Modern Colonial Contract ? » Hydroelectric Agreements in Quebec and Manitoba

Thibault Martin

Volume 13, Number 2, 2010

Énergie et citoyenneté

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001133ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001133ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)

1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Martin, T. (2010). Vers la fin du « contrat colonial moderne » ? Le cas des ententes hydroélectriques au Québec et au Manitoba. *Globe*, 13(2), 125–150. <https://doi.org/10.7202/1001133ar>

Article abstract

In Canada, the agreements negotiated with Aboriginal groups in order to make hydroelectric developments possible contribute, at various levels, to the renewal of relations between the Government and First Nations. Though provincial governments displayed a homogeneous conduct towards Aboriginal peoples until 1975, today's "hydroelectric agreements" vary greatly from one province to another. These agreements can be said to reflect two types of approach. The first type consists of agreements developed with the sole intention of establishing economic partnerships that consist in sharing the "risks" and "benefits" generated by these projects between Aboriginal communities and hydroelectric industries. The second type of agreement claims to foster a renewal of the social contract between First Nations and Inuit Communities and the Government of Canada. In this article, we analyze the evolution of the "hydroelectric agreements" signed with the Cree communities in both Quebec and Manitoba, for in examining these cases the above emerging tendencies can be clearly demonstrated. We will also ask ourselves if these new approaches, beyond their differences, attest to the renewal of the "contemporary colonial contract" ideal that has, thus far, prevailed over the relationships between Aboriginal communities and the Government of Canada.

VERS LA FIN DU « CONTRAT COLONIAL MODERNE » ? LE CAS DES ENTENTES HYDROÉLECTRIQUES AU QUÉBEC ET AU MANITOBA¹

THIBAUT MARTIN
Université du Québec en Outaouais

✦ ✦

Résumé — Au Canada, les ententes conclues avec les Autochtones afin de rendre possibles les développements hydroélectriques participent à divers degrés au renouvellement de la relation entre l'État et les Premières Nations. Alors que jusque dans les années 1975 l'attitude des gouvernements provinciaux face aux populations autochtones était assez homogène, aujourd'hui les « ententes hydroélectriques » varient grandement d'une province à l'autre. Pour schématiser, nous pourrions dire qu'elles reflètent deux attitudes différentes. Il y a, d'une part, les ententes ayant pour seul objectif la mise en place de partenariats économiques consistant à partager, entre les communautés autochtones et les entreprises hydroélectriques, les « risques » et les « bénéfiques » engendrés par les projets. De l'autre, il y a les ententes prétendant conduire à un renouvellement du contrat social entre les Premières Nations et l'État. Dans cet article, nous analysons l'évolution des « ententes hydroélectriques » signées avec les Cris au Québec et

✦ ✦ ✦

1. Ce texte s'appuie sur les résultats de deux projets de recherche ayant reçu le soutien financier du CRSH, que je tiens à remercier. Ces travaux ont donné lieu à des publications de nature relativement empirique (plusieurs sont citées dans cet article) et mettant l'accent sur des aspects spécifiques des impacts socioéconomiques des grands projets hydroélectriques au Québec et au Manitoba.

daît à la fois d'un certain mépris pour leur mode de vie et d'une conception coloniale du développement, aujourd'hui les ententes économiques et les accords politiques signés afin de rendre possibles les aménagements hydro-électriques varient grandement d'une province à l'autre. Pour schématiser, nous pourrions dire qu'ils procèdent de deux perspectives différentes : il y a, d'une part, les ententes développées avec pour seul objectif la mise en place de partenariats économiques consistant à partager, pour le meilleur et pour le pire, les « risques » et les « bénéfiques » ; de l'autre, il y a les ententes devant conduire à un renouvellement de ce que nous avons qualifié, dans des publications antérieures, de « contrat colonial³ » entre les Premières Nations et l'État, avec ce que cela sous-entend de renoncements à la souveraineté, de part et d'autre mais surtout pour les Autochtones. Dans cet article, nous allons analyser l'évolution des « ententes hydroélectriques » signées au Québec et au Manitoba, notamment parce que ces deux provinces sont les plus importants producteurs et exportateurs d'hydroélectricité du Canada, mais surtout parce que les ententes en question représentent de façon exemplaire les deux nouvelles approches que nous venons d'évoquer. Nous nous demanderons surtout si ces nouvelles façons de définir les rapports entre l'État et les Autochtones, l'une purement économique et l'autre arrimant économie et politique, vont s'imposer comme des modèles susceptibles d'inspirer les autres provinces et le gouvernement fédéral. En somme, ces nouvelles approches, par-delà leurs différences, attesteraient-elles du renouvellement du paradigme du contrat colonial, puis du contrat colonial moderne ayant jusqu'à présent gouverné les rapports entre l'État et les Autochtones ?

DU CONTRAT COLONIAL AUX ENTENTES DITES MODERNES

Afin de se plier à l'obligation que lui avait transmise la Couronne britannique (en 1870) de ne pas entamer la colonisation d'un nouveau territoire sans avoir obtenu le règlement des droits territoriaux du ou des groupes



3. Par contrat colonial nous faisons référence à la relation établie par les puissances coloniales, en Afrique comme en Amérique et en Asie, avec les populations indigènes. Relation certes inégale mais fondée sur le principe qu'en échange des territoires et ressources confisqués, la puissance coloniale s'engageait à fournir aux populations indigènes sa protection et la civilisation. Ce contrat moral pouvait être implicite mais il pouvait aussi être formalisé à travers des traités. Ainsi, les réserves, introduites par le régime français, avaient pour but de protéger les Autochtones en les soustrayant à l'influence néfastes des nouveaux-venus. Les politiques de sédentarisation, les déplacements de population, les écoles résidentielles et autres mesures coercitives peuvent elles aussi être comprises comme faisant parties de ce contrat colonial, puisqu'elles avaient pour objectif de civiliser les Autochtones et d'accélérer leur développement.

autochtones l'occupant⁴, le gouvernement canadien signa, entre 1871 et 1921, 11 traités avec les nations amérindiennes. Ces traités établissaient les termes du contrat colonial qui allait désormais lier l'État canadien et les groupes autochtones concernés. Il faisait en sorte que les Autochtones renonçaient à leurs droits sur le territoire laissant à l'État canadien, ou ses citoyens, la possibilité d'en entreprendre le développement ; en contrepartie le gouvernement fédéral s'engageait à leur fournir sa protection. Cependant, tous les groupes autochtones, notamment les plus nordiques, ne signèrent pas de traités durant cette période ; ce qui signifie qu'ils n'avaient pas renoncé à leurs droits sur le territoire. Dans les années 1970, cinquante ans après la signature du dernier des traités numérotés, lorsque le gouvernement du Québec décida de développer le potentiel hydroélectrique du nord de la province, il feignit d'avoir oublié cette obligation transmise par la Couronne britannique, la province considérant que ce territoire n'était habité que par « quelques poignées d'Inuit et de Cris », selon la formule du Premier ministre du Québec, promoteur du projet⁵. Pourtant, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, connue sous le nom de Commission Dorion⁶, avait conclu au début des années 1970 que les droits territoriaux des populations autochtones n'avaient pas été éteints. De façon similaire, lorsque le gouvernement du Manitoba décida lui aussi de mettre en branle le développement hydroélectrique du nord de la province en initiant les projets Churchill River Diversion et Lake Winnipeg Regulation, il ignora totalement la présence des communautés autochtones⁷. Comme le concluait la firme engagée par le gouvernement manitobain pour étudier la faisabilité des projets, ceux-ci représentaient une chance inespérée qui permettrait aux Autochtones, qualifiés de « sous-développés », de faire un bond en avant prodigieux vers la modernité⁸.

✦ ✦ ✦

4. Olive P. DICKASON, *Les Premières Nations du Canada. Depuis les temps les plus lointains jusqu'à nos jours*, Québec, Éditions du Septentrion, 1996 [1992].

5. Robert BOURASSA, *L'énergie du Nord. La force du Québec*, Montréal, Québec/Amérique, 1985, p. 14.

6. Alain G. GAGNON et Alain NOËL, *L'espace québécois*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 1995, p. 11. Voir aussi Henri DORION, « Contribution à une géopolitique des Amérindiens du Canada », Marc-Adélar TREMBLAY (dir.), *Les Facettes de l'identité amérindienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1976.

7. Voir James B. WALDRAM, *As Long as Rivers Run. Hydroelectric Development and Native Communities in Western Canada*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1988 ; James B. WALDRAM, « Hydro-Electric Development and the Process of Negotiation in Northern Manitoba, 1960-1977 », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 4, n° 2, 1984, p. 205-239 ; Jean-Louis CHODKIEWICZ et Jennifer BROWN, *First Nations and Hydroelectric Development in Northern Manitoba. The Northern Flood Agreement. Issues and Implications*, Winnipeg, Centre for Rupert's Land Studies, University of Winnipeg, 1999.

8. Van Ginkel Associates, *Transition in the North. The Churchill River Diversion and the people of South Indian Lake*, Winnipeg, Manitoba Development Authority, 1967, p. 8.

Grande fut la surprise des gouvernements provinciaux quand ces poignées d'« indigènes [vivant] en fragile harmonie avec la terre⁹ » eurent recours aux tribunaux et les contraignirent à négocier des ententes. Le résultat de ces négociations est bien connu : du côté québécois il donna naissance à la Convention de la Baie James et du Nord québécois (ci-après CBJNQ) signée avec les Cris et les Inuits ; elle fut suivie en 1978 par une entente similaire signée avec les Naskapis (la Convention du Nord-Est québécois). Au Manitoba, ce fut le Northern Flood Agreement (ci-après NFA). Tout comme les traités numérotés du XIX^e et du début du XX^e siècle procédaient d'une seule logique, ces deux accords avaient le même objectif : régler la question autochtone afin de permettre le développement hydroélectrique. Pourtant, ils eurent des résultats différents, notamment parce que les gouvernements provinciaux adoptèrent, lors de leur mise en œuvre (ou leur « implantation »), des attitudes qui allaient diverger inexorablement. Les relations qu'entretenaient désormais chacune des provinces avec « leurs » populations autochtones signataires des ententes respectives trahissaient deux visions du nouveau contrat social défini entre l'État et les nations autochtones¹⁰. Ces approches manitobaine et québécoise vont respectivement s'institutionnaliser à travers les ententes ou projets d'accords les plus récents – Wuskwatim Project Development Agreement, Paix des Braves, Entente Sanarrutik, Approche commune – qui nous intéresserons dans la seconde partie de ce texte. Afin de mieux comprendre ce qui distingue aujourd'hui l'esprit des approches québécoise et manitobaine, nous allons revenir sur la manière dont ces provinces se sont approprié les ententes (CBJNQ et NFA) qu'elles n'avaient pas voulues mais qu'elles furent contraintes de négocier. Ensuite nous verrons comment, au fur et à mesure de leur appropriation, elles ont défini les bases du modèle qui règle aujourd'hui les rapports qu'ont ces provinces avec les Autochtones.

LA TENTATION COLONIALE DU QUÉBEC

Aujourd'hui, les Québécois peuvent difficilement imaginer leur province sans ses immensités nordiques. Ce n'est pourtant qu'en 1912 que la *Loi de l'extension des frontières* adjoignait à la province de Québec les territoires nordiques de la baie James¹¹, de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava.

✦ ✦ ✦

9. Robert BOURASSA, *op. cit.*, p. 49.

10. Thibault MARTIN and Steven HOFFMAN (dir.), *Power Struggles. Hydro development in Manitoba and Quebec*, *op. cit.*, p. 3-12.

11. La graphie que nous employons, « baie James », fait référence à la région, alors que « Baie James » renvoie aux projets hydroélectriques dits de la Baie James.

Néanmoins, la province n'annexa qu'avec peu d'enthousiasme ce territoire, craignant d'avoir à prendre en charge le bien-être des populations autochtones qui l'habitaient. Certes, la Loi sur les Indiens faisant des Amérindiens des pupilles de l'État fédéral, toutefois les Inuits de la partie arctique du territoire qui n'avaient pas le statut d'Indien pouvaient, en tant que simples résidents de la province, tomber sous la responsabilité du gouvernement provincial. C'est pourquoi Québec essaya de démontrer que les Inuits étaient des Indiens, selon les termes de la loi. La province perdit la cause mais Ottawa reconnut que c'était son rôle d'assurer la protection des Inuits. Ce peu d'intérêt initialement manifesté par le Québec pour ce « Nouveau-Québec » et les populations autochtones prit brutalement fin avec la Révolution tranquille. Au cours des années 1970, les Québécois se mirent non seulement à rêver de s'affranchir de la tutelle d'Ottawa, mais aussi de devenir les maîtres d'œuvre de leur propre développement. Pour cela, ils se lancèrent à la conquête des immensités qui s'étendent au nord de leur province. Voici en quels termes le premier ministre du Québec Robert Bourassa parlait de ce Nord : « Là où tout le monde ne voyait qu'une terre inhospitalière et désolée, [...] se dessine aujourd'hui la nouvelle frontière du Québec¹² ». Il ne faut pas beaucoup d'imagination sociologique pour reconnaître dans ces propos une version à peine déguisée du classique *terra nullius*, ayant historiquement servi à justifier l'appropriation coloniale des ressources des peuples indigènes pour les rediriger vers les zones métropolitaines. Pour les nations coloniales, puisque ces populations n'avaient pas su ou voulu développer le potentiel économique de leur territoire, il était légitime que cela soit réalisé par ceux qui en avaient besoin et savaient le faire. C'est en substance l'argument que la Cour d'appel du Québec utilisa pour casser le jugement Malouf et ainsi relancer la construction du complexe La Grande :

C'est donc l'intérêt public et général du peuple du Québec qui s'oppose à l'intérêt d'environ deux mille de ses habitants. Nous sommes d'avis que ces deux intérêts en présence ne souffrent pas la comparaison, à ce stade des procédures les besoins des populations sont sans mesures¹³.

Bien que la Cour d'appel du Québec ait donné le feu vert à Hydro-Québec, l'opposition des Autochtones força Québec à négocier ce

✦ ✦ ✦

12. Robert BOURASSA, *op. cit.*, p. 14.

13. Cité par Albert Malouf dans Albert MALOUF, *La Baie James indienne. Texte intégral du jugement du juge Albert Malouf*, Montréal, Éditions du jour, 1973.

que certains ont qualifié de « premier traité moderne¹⁴ », mais que nous qualifierons plutôt de contrat colonial moderne. En effet, il s'agit bien d'un contrat colonial puisqu'il permet à l'État moderne d'ouvrir au développement des territoires qui étaient jusqu'alors possédés par des populations indigènes ; en échange, ces populations ont accès à divers programmes destinés à améliorer leur sort et à les éduquer. Sa « modernité » réside avant tout dans l'approche technocratique et procédurière qui consiste à définir de façon systématique et légaliste les droits et devoirs de chaque partie.

Pour résumer, la Convention de la Baie James comprenait un certain nombre de dispositions spécifiques à chacun des groupes autochtones de la région, couvrant la plupart des domaines de l'administration publique. L'entente leur attribuait des droits précis sur différentes catégories de terres. L'accord permit aussi la création d'un certain nombre d'administrations et d'organismes publics ou parapublics destinés aux bénéficiaires de la convention. Les Inuits, les Cris et les Naskapis ont aussi obtenu une indemnité sous forme d'un fonds patrimonial. Toutefois, la Convention ne dota pas les groupes autochtones d'une véritable autonomie politique.

Quelles que soient les limites mais aussi les possibilités qu'offrait aux Autochtones la Convention de la Baie James, elle marqua un tournant dans la place que Québec entendait occuper dans la définition de la relation entre les Autochtones et l'État. En effet, par cette entente, Québec s'immisça dans un domaine jusqu'alors largement monopolisé par Ottawa, car l'accord donnait au gouvernement provincial la possibilité et la responsabilité de s'impliquer dans le développement social et économique des Autochtones. Québec, en s'engageant à leur fournir des outils de développement, mais aussi à financer certains de leurs efforts destinés à préserver leur mode de vie, s'appropriä en somme une partie du devoir de protection des Autochtones. Il s'ensuivit d'ailleurs une certaine compétition entre les deux paliers de gouvernement¹⁵, notamment dans les communautés inuites où Québec implanta un ensemble d'infrastructures et d'administrations publiques qui dédoublait les dispositifs fédéraux déjà implantés¹⁶.

✦ ✦ ✦

14. Alan C. CAIRNS, *Citizens Plus. Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000 ainsi que James C. SAKU et Robert M. BONE, « Modern Treaties in Canada. The Case of Northern Quebec Agreements and the Inuvialuit Final Agreement », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 20, n° 2, 2000, p. 283-308.

15. Jean-Jacques SIMARD *et al.*, *Tendances nordiques. Les changements sociaux 1970-1990 chez les Cris et les Inuit du Québec. Une enquête statistique exploratoire*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1996.

16. Gérard DUHAIME, *De l'igloo au H.L.M. Les Inuit sédentaires et l'État providence*, Québec, Centre d'Études Nordiques de l'Université Laval, 1985 et Lina NOËL, *Essai sur le développement socio-économique de Kuujuarapik. Nouveau-Québec*, Québec, Centre d'études nordiques de l'Université Laval, 1989.

À partir de la signature de la CBJNQ, le gouvernement provincial allait non seulement s'impliquer matériellement dans le développement des communautés autochtones, mais, avec les années, prendre le leadership des négociations avec les Autochtones, malgré une réticence évidente de leur part, notamment des Cris. Pourquoi Québec voulut-il prendre autant de place ? La réponse se trouve dans l'idéal de la Révolution tranquille. Désormais Québec, qui vibrait au chant du nationalisme, rêvait de contrôler son destin et son développement ; le Nord, qui regorgeait de ressources naturelles, devait devenir accessible et ses populations originelles ne plus faire obstacle aux projets québécois. Les gouvernements provinciaux successifs, souverainistes comme fédéralistes, qui partageaient – au-delà de la question de l'indépendance – cet élan émancipateur, ne faisaient pas confiance à Ottawa pour leur ouvrir les portes du Nord. On trouve à cela plusieurs raisons. Lors du lancement des projets de la Baie James, Ottawa n'avait pas facilité la tâche à Québec en finançant la résistance juridique des Autochtones. Par ailleurs le style de négociations menées par Ottawa, englué dans des procédures judiciaires consistant à « interpréter *ad nauseam* la Loi sur les Indiens »¹⁷, ne pouvait faire avancer rapidement les projets québécois et pourrait même leur être défavorable.

La conviction que la question autochtone n'avancerait pas s'il n'en prenait pas le leadership conduisit le gouvernement du Québec à s'impliquer de façon systématique dans les affaires autochtones. Au début, l'action de Québec consista surtout à tenter de faire avancer le plus rapidement possible, selon les dispositions de la CBJNQ, les projets hydroélectriques. Dans cette perspective, l'approche de Québec fut avant tout économique : il s'agissait pour la province que le « contrat » signé soit respecté au moindre coût possible, notamment en essayant de se soustraire à ses obligations, surtout dans le domaine des évaluations environnementales. Cette stratégie conduira les Autochtones à recourir aux tribunaux à de multiples occasions afin de contraindre Québec à respecter les termes de la CBJNQ¹⁸. Cette approche purement économique ne changera qu'avec la « crise Grande-Baleine » alors que l'opposition farouche des Cris et des Inuits aux phases II (Grande-

✦ ✦ ✦

17. Je tiens cette formule d'un négociateur du gouvernement fédéral.

18. Cette attitude de Québec perdure encore. En mai 2010, la Cour suprême donnait, une fois de plus, tort au gouvernement du Québec dans une cause qui l'opposait aux Cris, ceux-ci accusant Québec de ne pas respecter les obligations définies dans la CBJNQ en termes d'évaluation environnementale. Voir « Baie James : la Cour suprême donne tort à Québec », <http://www.cyberpresse.ca/environnement/201005/14/01-4280393-baie-james-la-cour-supreme-donne-tort-a-quebec.php> (15 novembre 2010).

Baleine) et III (NBR) des projets de la Baie James conduira Québec à redéfinir ou plutôt à définir une véritable approche politique vis-à-vis des Autochtones. En effet, le gouvernement québécois avait compris deux choses : la province ne pouvait pas ignorer les demandes des Autochtones et ne pouvait rien tenir pour acquis. Les Cris et les Inuits de la baie James québécoise surent tirer parti des avantages de la CBJNQ, se développer économiquement et acquérir des compétences politiques et des habiletés de négociateurs. Ils n'étaient plus des sujets coloniaux auxquels on pouvait imposer un contrat inégal, tel que l'indique ce commentaire d'un leader inuit que nous avons recueilli quelques mois avant que le projet Grande-Baleine ne soit reporté *sine die*:

À cette époque [il fait référence à la période de la négociation de la CBJNQ] on ne savait pas négocier avec les Blancs. Nous étions des *sauvages*, des *nomades*, c'est pourquoi nous avons signé la Convention... mais depuis nous avons appris à faire de meilleures affaires [rires]¹⁹.

Ce nouveau rapport de force conduisit Québec à réaliser que le développement de la baie James ne se ferait pas en imposant de force aux Autochtones la volonté de l'État, mais plutôt en les convainquant de devenir des partenaires du développement. Durant toute la crise Grande-Baleine, Québec tenta, malgré le climat très tendu, de maintenir le dialogue avec les leaders autochtones. En fait, même si les ponts étaient rompus sur la scène publique, et que les Autochtones poursuivaient régulièrement le gouvernement québécois pour qu'il respecte ses engagements, les individus continuaient à se parler sur le terrain ; Hydro-Québec finançait différents comités où siégeaient des Autochtones et payait même une étude²⁰, qui portait sur les impacts socioéconomiques du projet Grande-Baleine non réalisé, dont l'utilité était surtout de maintenir des liens avec les Inuits. De la même manière, Québec versa régulièrement sa contribution aux programmes d'aide aux chasseurs. Autant d'actions qui distinguent le Québec du Manitoba, qui ne fera rien pour maintenir le dialogue avec les Autochtones.

✦ ✦ ✦

19. Cité dans Thibault MARTIN, *De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture*, Paris et Québec, UNESCO et Presses de l'Université Laval, 2003, p. 73.

20. L'étude fut réalisée par une équipe de chercheurs de l'Université Laval (Gérard DUHAIME, Thibault MARTIN, Pierre FRÉCHETTE et Véronique ROBICHAUD, *A Perception Study of the Socio-economic Impacts of the Grande-Baleine Feasibility Studies on the Inuit Communities of Kuujjuarapik and Umiujaq*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998).

Cela dit, la grande leçon que Québec a apprise au cours des années 1980 est que les groupes autochtones de la baie James étaient engagés dans leur propre révolution tranquille et voulaient désormais être traités sur un pied d'égalité politique. Ils n'étaient plus simplement des « Premières Nations » tel qu'Ottawa les définissait, c'est-à-dire les descendants des premiers habitants du territoire qui, au nom de cette généalogie, avaient des droits limités sur un territoire restreint. Ils étaient désormais des nations, non pas définies par des pratiques passées dont les tribunaux estimaient l'authenticité, mais par l'adhésion à une identité collective qui venait s'ajouter aux appartenances locales. Lorsque le gouvernement du Québec relança, à la fin des années 1990, les projets hydroélectriques, il avait acquis la certitude que la seule manière de rallier les Autochtones à ses projets était de faire en sorte que les nouvelles ententes qu'il allait leur proposer leur permettraient de faire avancer leur propre projet de construction nationale. Il fallait donc que celles-ci soient à la fois capables de les aider à soutenir de façon réelle et durable leur développement socioéconomique et qu'elles contribuent à faire reconnaître leur statut de nation. En somme, comme Roméo Saganash²¹ l'exprime ici, la Paix des Braves a pu avoir lieu parce que :

Le gouvernement du Québec a finalement compris que sans un sérieux et sincère engagement envers le développement, la nation crie de la Baie James ne l'aurait jamais appuyé. Tout comme le Québec profite des retombées du développement, il est entendu que les Cris peuvent en profiter eux aussi s'ils veulent survivre en tant que nation²². [Je traduis]

La Paix des Braves va devenir le symbole de la nouvelle posture québécoise en matière de relations avec les Autochtones. Mais avant de nous demander si, au-delà de son aspect symbolique, elle peut devenir un modèle, retournons au Manitoba pour voir comment le Manitoba a évolué depuis la signature du Northern Flood Agreement (NFA).

✦ ✦ ✦

21. Directeur des relations gouvernementales et des affaires internationales du Grand Conseil des Cris.
22. « The government of Quebec finally understood that without a serious, meaningful and honourable stake in development, the James Bay Cree Nation would never support it. Just as Quebec enjoyed the benefits from development, it understood that the Crees needed to benefit also if they were to survive as a nation » (Romeo SAGANASH, « The *Paix des Braves*: An Attempt to Renew Relations with the Cree », Thibault MARTIN et Steven HOFFMAN (dir.), *Power Struggles. Hydro development in Manitoba and Quebec*, op. cit., p. 208).

LE NORTHERN FLOOD AGREEMENT

Le Northern Flood Agreement fut signé en 1977 entre les gouvernements du Canada et du Manitoba, Manitoba Hydro, et le Northern Flood Committee, représentant les communautés de Nelson House, Norway House, Cross Lake, Split Lake, et York Landing, communautés concernées par le méga projet hydroélectrique connu sous le nom de Churchill River Diversion Project et Lake Winnipeg Regulation. Lorsqu'elle inaugura son ambitieux projet, la même logique coloniale qui avait conduit le Québec à se lancer à la conquête de la baie James animait la province des prairies. Du point de vue de Winnipeg, le Nord du Manitoba n'était habité que par une population « sous-développée », selon les termes mêmes des conseillers du gouvernement provincial qui ajoutaient que :

La véritable solution pour chaque Amérindien consiste à devenir membre à part entière de cette société technocratique, et le fait que cette société soit parfaite ou non est sans pertinence. S'il veut pleinement se réaliser, chaque individu n'a d'autre choix que de prendre part à cette société²³. [Je traduis]

Le développement des territoires autochtones était donc légitime, car il allait permettre à la province d'accomplir, pour le bien du plus grand nombre, ce qu'Alex Netherton qualifie de « provincial continental modernization²⁴ » ; en contrepartie les retombées de ce développement allaient contribuer à faire progresser les populations autochtones. Le NFA est donc lui aussi un « contrat colonial moderne » qui définit les conditions de cet « échange inégal », selon la formule de Denys Delâge²⁵. Cependant, contrairement au Québec où la population et le gouvernement vont s'approprier la Convention de la Baie James pour l'ériger en traité qu'ils qualifieront de moderne, au Manitoba, le NFA ne restera aux yeux du gouvernement et de la population qu'une simple « entente » dont la province essaiera de maximiser les bénéfices quitte à ne pas respecter ses engagements envers les populations



23. « The ultimate solution for every Indian in North America will be to become a member of our technocratic society and whether this society is perfect or not is irrelevant. There is simply no choice but to take part in that society, if the individual is to achieve full status » (Van Ginkel Associates, *Transition in the North. The Churchill River Diversion and the people of South Indian Lake*, op. cit.).

24. Thomas NETHERTON, « From Rentiership to Continental Modernization. Shifting Policy Paradigms of State Intervention in Hydro in Manitoba. 1922-1977 », thèse de doctorat (science politique), Carlton University, 1993.

25. Denys DELÂGE, *Le pays renversé. Amérindiens et Européens en Amérique du Nord-Est 1600-1664*, Montréal, Boréal, 1985.

autochtones²⁶. À cet égard, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones concluait que « l'histoire de la Convention sur l'inondation des terres du Nord a été marquée par la quasi-absence d'exécution de ses obligations et un long, fastidieux (et continu) processus d'arbitrage pour forcer les gouvernements à accomplir leurs obligations²⁷ ». [Je traduis] La Commission allait même plus loin en affirmant que la province du Manitoba et Manitoba Hydro n'avaient jamais eu l'intention de coopérer avec les Premières Nations. Selon Steven Hoffman : « Ils ont plutôt utilisé tous les moyens légaux pour limiter leurs responsabilités individuelles en vertu de la Convention²⁸ ». [Je traduis] En fait, pour la province, le NFA n'était qu'une entente économique et nullement un moyen de définir un nouveau contrat social avec les Autochtones. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Tout d'abord, la plupart des Premières Nations du nord du Manitoba avaient signé le Traité numéro cinq avec la Couronne, ce qui fait que les droits territoriaux avaient déjà été réglés. C'est d'ailleurs en tant que représentant des Premières Nations signataires du Traité numéro cinq que le Northern Flood Committee fera appel à Ottawa afin que la Couronne protège leurs intérêts et l'aide à obtenir des compensations pour les impacts reliés aux projets hydroélectriques²⁹.

Cela dit, même si les droits territoriaux avaient été partiellement réglés au préalable, la province aurait pu chercher à négocier un traité avec la communauté de South Indian Lake qui souhaitait à obtenir un statut de bande. En effet, bien que membres de la Première Nation de Nelson House, signataire du Traité numéro cinq, les habitants de South Indian Lake vivaient depuis les années 1930 sur des terres de la Couronne qui ne font pas partie des terres attribuées à la Bande de Nelson House. Ils étaient donc littéralement des squatters sur leur territoire ancestral et vivaient dans une sorte de vacuum juridique selon l'opinion de l'arbitre de la NFA qui estimait que, puisqu'ils vivaient hors réserve, ils n'avaient pas de droits, Il ajoutait que

✦ ✦ ✦

26. Patricia COBB, *Northern Flood Agreement case study in a treaty area. Phase II report contemporary Aboriginal land and environmental regimes. Origins, problems and prospects*, Winnipeg, Symbion Consultants, 1992.

27. « History of the NFA has been marked by little or no action in implementation of [its] obligations and a long, drawn-out (and continuing) process of arbitration to force governments to implement their obligations » (Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, Communication Publishing Group, vol. 2, n° 517, 1996).

28. « They have instead used every legal device to limit their individual liabilities under the Agreement » (Steven HOFFMAN, « Engineering Poverty. Colonialism and Hydroelectric Development in Northern Manitoba », Thibault MARTIN et Steven HOFFMAN (dir.), *Power Struggles. Hydro development in Manitoba and Quebec*, op. cit.).

29. Patricia COBB, *Northern Flood Agreement case study in a treaty area...*, op. cit., p. 30.

malgré tout « il avait le pouvoir de traiter leurs demandes concernant les impacts du projet³⁰ ». [Je traduis] Au lieu de saisir l'occasion de la négociation du NFA pour répondre aux demandes de South Indian Lake, la Province profita de ce flou juridique pour faire en sorte que la communauté soit exclue des négociations.

Il peut être compréhensible que la province n'ait pas voulu négocier une entente avec South Indian Lake, voire qu'elle ait voulu tirer avantage de la situation, mais le gouvernement fédéral aurait, par contre, dû intervenir pour défendre les membres autochtones de la communauté de South Indian Lake. D'une certaine manière, ils étaient dans une situation comparable à celle des membres des communautés de la baie James québécoise qui n'avaient pas signé de traité, mais qui en tant que descendants des premiers habitants, avaient droit à la protection du gouvernement fédéral, une protection que leur accorda Ottawa en leur apportant un support financier qui leur permit de faire arrêter les travaux de la Phase I des projets de la Baie James³¹. Le fédéral n'imposa pas au Manitoba de « régler », avant la mise en œuvre des travaux, les droits territoriaux de la communauté de South Indian Lake, mais initia plutôt des pourparlers qui prirent près de 40 ans à aboutir. S'ils débouchèrent sur une entente, ce fut pour permettre à la province de relancer ses projets, comme nous le verrons plus loin. On comprendra donc que, contrairement au Québec, le Manitoba ne chercha pas à obtenir un plus grand rôle dans la gestion des affaires autochtones puisque le gouvernement fédéral ne contrariait pas ses projets mais les favorisait. D'ailleurs, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones³² fut à ce sujet très claire et considéra qu'Ottawa avait manqué à son devoir de fiduciaire en laissant le champ libre au gouvernement du Manitoba. Cette non-ingérence du fédéral dans les affaires de la province permettra à celle-ci d'utiliser tous les moyens possibles pour revoir à la baisse les compensations versées aux Autochtones³³. En somme, la position d'Ottawa permit au Manitoba de réduire le NFA à une simple entente juridique réglant les droits commerciaux



30. « He had jurisdiction to deal with their claims for Project related impacts », *Ibid.*, p. 42.

31. Il est probable que l'élan émancipateur qui traversait le Québec depuis le début de la Révolution tranquille inquiétait Ottawa, et qu'il lui semblait important de limiter les ambitions de la province, surtout dans le domaine des territoires autochtones du nord où aucun traité n'avait été signé, ce qui laissait le champ libre à toutes sortes de projets plus ou moins démesurés. Cette question mériterait d'être étudiée.

32. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples...*, *op. cit.*

33. Voir les différents articles illustrant cet état de fait publiés dans Jean-Louis CHODKIEWICZ et Jennifer BROWN, *First Nations and Hydroelectric Development in Northern Manitoba...*, *op. cit.*

de chaque partie. Cette approche purement économique perdue aujourd'hui sous le vocable de *benefit sharing*.

LE CONTRAT DE NATION À NATION

La signature de ce qu'on a qualifié de Paix des Braves a frappé l'opinion publique parce qu'elle a été présentée comme la fin du paradigme colonial de relation avec les Autochtones, tel que l'exprime ici Saganash : « Le gouvernement du Québec et les Cris ont courageusement abandonné leurs vieilles positions coloniales conflictuelles issues de l'histoire de l'Angleterre et qui ont teinté notre droit commun³⁴ ». [Je traduis] Désormais, les relations entre les Cris et les Québécois se dérouleront dans le cadre de ce que Ted Moses, le Grand Chef des Cris, et Bernard Landry, promoteurs de la Paix des Braves, qualifient d'entente de « nation à nation ». À cet égard, il est remarquable que le véritable nom de la Paix des Braves soit « Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec³⁵ ». Mais surtout, alors que cette entente a pour objectif de permettre le développement économique des territoires de la baie James, dans les attendus qui introduisent l'entente il n'est nullement fait référence à cet objectif comme cela est généralement le cas. On aurait pu s'attendre à une formulation de ce type : « attendu que le Québec entend développer le potentiel économique de la baie James... », mais ce n'est nullement le cas. Les attendus semblent plutôt avoir pour objectif de reconnaître le droit des Cris à l'autonomie politique et économique et constituent autant d'engagements de la part de Québec à favoriser l'exercice de cette autonomie.

Ainsi le premier attendu stipule que « les parties concluent par les présentes une Entente de nation à nation qui renforce les relations politiques, économiques et sociales entre le Québec et les Cris...³⁶ ». On notera que l'attendu ne parle pas des Cris du Québec mais simplement des Cris, comme s'il s'agissait d'une nation autonome avec laquelle on signe un traité de mutuelle assistance. Le second affirme que cette Entente concerne une « approche globale en faveur d'une plus grande autonomie et de la prise en

✦ ✦ ✦

34. « Québec and the Crees have bravely abandoned the old colonial confrontational positions that came with the history of the United Kingdom and grew in our common law » (extrait de la communication faite par Roméo SAGANASH, « La Paix des Braves », à la Conference of the American Council for Quebec Studies, Mobile, Alabama, 24-27 octobre 2002).

35. Secrétariat aux affaires autochtones, *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, Québec, [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/entente_cris_20020207.pdf](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/rerelations_autochtones/ententes/cris/entente_cris_20020207.pdf) (15 janvier 2010).

36. *Ibid.*, p. 1.

charge, par les Cris de leur développement économique...³⁷ ». Les troisième, quatrième et cinquième attendus mettent eux aussi l'accent sur le renforcement de la capacité de prise en charge par les Cris de leur développement, le tout dans le respect de la CBJNQ.

Cela dit, la Paix des Braves ne renouvelle pas véritablement les contours de la relation légale entre les Cris et les Québécois, celle-ci étant enchâssée dans la Convention de la Baie James³⁸. En fait, la Paix des Braves est avant tout un accord économique qui fixe les règles d'exploitation par l'industrie forestière, minière, énergétique du territoire de la baie James et doit permettre à Québec de développer les projets hydroélectriques qui sont en sommeil depuis la crise Grande-Baleine. Les Autochtones ne sont pas dupes. Par delà les discours officiels de réconciliation, plusieurs dénoncent l'accord justement parce qu'il a aussi – et surtout, comme certains le prétendent – pour objectif d'ouvrir la porte aux développements hydroélectriques. N'oublions pas que Matthew Mukash a défait, en 2005, Ted Moses, artisan de la Paix des Braves aux élections à la chefferie du grand Conseil des Cris Eeyou Istchee, en dénonçant justement les projets hydroélectriques que l'entente rend possibles. Néanmoins, la Paix des Braves se distingue de la CBJNQ parce qu'elle reconnaît que les nations autochtones sont des partenaires politiques et économiques avec lesquels l'État doit traiter d'égal à égal, ce qui signifie que les ententes ouvrant la porte au développement économique doivent se fonder sur la recherche de partenariats également profitables aux deux parties :

Les Cris de la Baie James et le gouvernement du Québec ont reconnu que cette nouvelle relation ne pouvait se construire dans un contexte de déséquilibre du pouvoir, d'hostilité et de conflit. [...] À la base, les négociations – les directives données aux négociateurs de chaque éventuel partenaire – avaient pour but de déterminer les objectifs communs et les moyens de les atteindre³⁹. [Je traduis]

✦ ✦ ✦

37. *Ibidem*.

38. Renée DUPUIS, « Should the James Bay and Northern Quebec Agreement Serve as a Model Agreement for Other First Nations? », Martin THIBAUT et Steven HOFFMAN (dir.), *Power Struggles. Hydro development in Manitoba and Quebec*, op. cit., p. 215-227.

39. « Both the James Bay Crees and Quebec realized that our new relationship could not be built in a context of power imbalances, hostility, and contention. [...] The basis of negotiations – the instructions given to the negotiators for each of the potential partners – was to identify the shared objectives and the means to attain them » (Romeo SAGANASH, « The Paix des Braves. An Attempt to Renew Relations with the Cree », Thibault MARTIN et Steven HOFFMAN (dir.), *Power Struggles. Hydro development in Manitoba and Quebec*, op. cit., p. 205-214).

En plus de créer les conditions de l'équité économique, l'entente prétend aussi mettre un terme, tout au moins sur le plan symbolique, à l'inégalité politique, sapant ainsi le deuxième pilier du contrat colonial moderne, qui fait des populations colonisées des « enfants qui ont besoin de ressembler aux autres enfants du pays⁴⁰ » [Je traduis]. Le vocable même de « Paix des Braves » qui renvoie aux traités pré-Confédération entre « hommes libres », qualifie avec conviction ce nouvel état d'esprit. Mais surtout, le contrat colonial moderne qui était justifié par l'inégalité culturelle entre les peuples est rendu caduc par la reconnaissance que les Cris constituent une nation distincte, au sein du Québec, et qu'à ce titre ils ont, tout comme les Québécois, le droit de prospérer économiquement et culturellement. Selon Cairns⁴¹, c'est cette approche qui devrait désormais guider la définition du nouveau contrat social entre l'État canadien et les Autochtones. Ainsi, la Paix des Braves jette les bases d'une nouvelle forme d'entente qui ne serait pas simplement économique mais contribuerait à l'avancement de la construction nationale des peuples autochtones et à la définition d'un nouveau contrat social fondé sur l'égalité dans la différence⁴². En somme, bien qu'elle soit aussi une entente économique, la Paix des Braves est revêtue d'un sens politique fort. Pour Québec, ce nouveau contrat social est une chance inespérée, car il permet d'oublier les années de conflits juridiques – et, au passage, d'annuler ceux en cours – ; il lui donne aussi la possibilité d'effacer les suspicions de racisme ou d'identitarisme dont on rendait les ambitions souverainistes responsables. On comprendra donc que la province veuille l'ériger en exemple.

WUSKWATIM. UN MODÈLE DE CONTRAT ÉCONOMIQUE

Contrairement à la province de Québec, le Manitoba ne fait pas face à des groupes autochtones unifiés, et ne veut pas non plus créer des relations de nation à nation selon le vocable utilisé au Québec mais cherche, au contraire, à négocier avec chaque communauté individuellement, voire exploite les tensions intercommunautaires préexistantes afin d'éviter d'avoir à faire face à un front commun⁴³. L'exemple le plus récent et sans doute le plus représen-

✦ ✦ ✦

40. « Children who need to be brought in line with the rest of the country » (Ania LOOMBA, *Colonialism/Postcolonialism*, New York, Routledge, 1998, p. 10).

41. Alan C. CAIRNS, *Citizens Plus. Aboriginal Peoples and the Canadian State*, *op. cit.*

42. Brieg CAPITAINE, *Droits culturels aux droits ancestraux. Violence et racisme aux marges du mouvement amérindien au Québec*, Actes du XVIII^e congrès de l'AISLF, CR3, Istanbul, 2008, (http://w3.aislf.univ-tlse2.fr/cr3/cr3_renc_2008_Capitaine.pdf).

43. Steven HOFFMAN, « Engineering Poverty. Colonialism and Hydroelectric Development in Northern Manitoba », *op. cit.*

tatif concerne South Indian Lake. Lorsque la province voulut lancer le projet Wuskwatim, Manitoba Hydro proposa un partenariat économique à la communauté Nisichawayasihk Cree Nation (NCN). Toutefois, pour que l'entente de partenariat puisse être entérinée, elle devait être approuvée par un référendum au sein de la NCN. Or, celle-ci comprenait deux communautés, celle de Nelson House (plutôt en faveur du projet) et celle de South Indian Lake dont les résidents étaient farouchement opposés au projet, notamment parce qu'ils avaient été exclus des négociations⁴⁴. L'opposition de South Indian Lake était si importante qu'il apparut très vite qu'aucun référendum ne pourrait être gagné tant que les résidents de South Indian Lake y participeraient. Pour régler cette opposition, la province put compter sur la complicité du fédéral. En effet :

Quelques mois avant le vote, environ un quart des votants [les résidents de SIL], la plupart opposés au projet, ont été rendus inéligibles par le gouvernement fédéral qui sans aucune justification permit la création d'une bande séparée à South Indian Lake (après vingt ans de lutte, il s'agit d'une victoire aigre-douce pour cette communauté, mais qui est tombée à point pour Manitoba Hydro)⁴⁵. [Je traduis]

Comme dans les années 1970, alors que le fédéral avait favorisé les plans de la province en ne la forçant pas à négocier avec South Indian Lake, Ottawa faisait encore le jeu du gouvernement du Manitoba. On comprendra aisément que la province, contrairement au Québec, n'avait aucun intérêt à vouloir régler par elle-même les questions territoriales et politiques. Celles-ci étant résolues à son avantage par une tierce partie (le fédéral), la province put se concentrer sur la négociation d'ententes économiques. Et sur ce plan, le *Wuskwatim Project Development Agreement* (WPDA) n'est peut-être pas une première au Canada, mais il n'en est pas moins exemplaire d'une nouvelle tendance. Tout d'abord, l'accord est à vocation économique, d'ailleurs le fédéral n'y participe pas (même si sans son intervention il eut été impossible) il ne peut donc régler aucun différend territorial et n'a pas de prétentions

✦ ✦ ✦

44. Peter KULCHYSKI, « A step back », Thibault MARTIN et Steven HOFFMAN (dir), *Power struggles. Hydro development and First nations in Manitoba and Quebec*, *op.cit.*, p. 129-144. Voir aussi Christopher BAKER, « Presentation made to the Manitoba Clean Environment Commission », Winnipeg, manuscrit inédit, 2004.

45. « A few months before the vote, about one quarter of the voters [les résidents de SIL], most of whom opposed the project, were made ineligible as the federal government inexplicably finally stepped in to create a separate band for South Indian Lake (this was after twenty years of struggle, a bittersweet victory for that sub-band, but the timing was extremely propitious to Manitoba Hydro) » (Peter KULCHYSKI, « A step back », *op. cit.*, p. 143).

politiques. Certes, dans le préambule la partie autochtone déclare qu'un des préalables de l'entente est de se conformer à l'objectif de la Première Nation Crie « afin d'exercer une souveraineté qui soutienne le futur socioéconomique de la nation Nisichawayasihk Cree⁴⁶ », [Je traduis], mais il n'est plus fait ensuite référence à cet objectif de souveraineté. Le reste du texte de l'entente est consacré à définir les paramètres économiques du partenariat.

Le cœur de l'entente est financier, et il met en branle des mécanismes assez complexes fondés sur l'approche *risk and benefit sharing* qui fait en sorte que chaque partie investit (et pour cela emprunte) afin de toucher des dividendes de l'exploitation du complexe hydroélectrique. Contrairement aux Cris du Québec qui ont des revenus garantis quelles que soient les conditions du marché, NCN ne recevra pas de dividendes les années où le projet Wuskwatim ne générera aucun profit. Ce qui fait dire à Steven Hoffman que « l'aspect le plus important et innovateur de l'entente de projet de développement s'est révélé n'être qu'une promesse noyée dans un ensemble de possibles plutôt qu'une source de revenus garantis⁴⁷ ». [Je traduis] En somme, l'entente s'inscrit dans une perspective économique sans tenir compte du fait qu'un des partenaires est un conseil de bande dont la vocation n'est pas de devenir promoteur de mégaprojets de développement, en prenant des risques financiers, mais d'administrer les fonds que le gouvernement fédéral alloue à la communauté pour fournir des services essentiels (santé, éducation, sécurité, etc.) à ses membres.

Par ailleurs, contrairement à la CBJNQ qui avait établi que certaines des indemnités accordées seraient spécifiquement allouées à des programmes destinés à soutenir le mode de vie des Autochtones⁴⁸, l'entente relative au projet Wuskwatim n'a pas pour objectif de soutenir les activités qui caractérisent le mode de vie autochtone, tout du moins dans une perspective identitaire, comme le constate Kulchyski :

Il n'y a dans l'entente de projet de développement pratiquement aucun programme ou politique qui appuie les chasseurs du nord du Manitoba mais plutôt une variété de structures, de programmes et de

✦ ✦ ✦

46. « To exercise sovereignty that sustains a prosperous socioeconomic future for the Nisichawayasihk Cree Nation », Manitoba Hydro, *Wuskwatim project development*, Winnipeg, Manitoba Hydro, 2006, p. 2, (http://www.hydro.mb.ca/projects/wuskwatim/pda/Wuskwatim_PDA_ToC.pdf.2 (18 novembre 2009)).

47. « the most important and groundbreaking aspect of the pda turns out to be more of a promise embedded in a set of possibilities than a secured stream of income » Steven HOFFMAN, « Engineering Poverty. Colonialism and Hydroelectric Development in Northern Manitoba », *op. cit.*, p. 127.

48. Notamment les programmes d'aide aux chasseurs (chapitre 29 de la CBJNQ).

politiques qui détournent les chasseurs de leur mode de vie. Les chasseurs sont souvent considérés comme étant sans emploi et ne sont pas considérés comme contribuant au produit intérieur brut⁴⁹. [Je traduis]

Par ailleurs, l'entente ne contient qu'une référence aux savoirs de la Première Nation Nisichawayasihk, et encore cette disposition est loin de démontrer un intérêt concret pour ce savoir :

lors de l'élaboration de n'importe quel plan de protection ou de surveillance de l'environnement soumis ou qui doit être soumis à l'organisme de contrôle ou lors de modifications à un tel plan, on utilisera le savoir traditionnel, Ethinesewin, qui inclut la sagesse collective de Nisichawayasihk Nehethowuk et l'analyse scientifique conventionnelle⁵⁰. [Je traduis]

Cela veut-il dire qu'il est impératif d'avoir recours au savoir de la Première Nation Nisichawayasihk, et si oui, par qui et comment ce savoir sera-t-il collecté? Que signifie «de manière égale et significative»? Alors que le WPDA détaille de façon très spécifique chaque procédure et la responsabilité économique de chacun dans ce domaine, cette référence au savoir autochtone sans recommandation concernant son opérationnalisation semble, en fait, relever du propos conventionnel que l'on retrouve dans les discours officiels et dans la plupart des organismes fédéraux depuis que la Commission royale des peuples autochtones a recommandé que le savoir traditionnel soit intégré dans les différents programmes destinés aux autochtones⁵¹. Une entente qui voudrait utiliser le savoir autochtone prévoirait des mécanismes pour inclure ce savoir dans l'élaboration du barrage et autres ouvrages d'art, de même des références spécifiques auraient dû apparaître dans la section sur les *adverse effects*⁵².

✦ ✦ ✦

49. « There is [in the Project Development Agreement] virtually no program or policy that supports Aboriginal hunting families in northern Manitoba, but a wide variety of structures, programs, and policies that actively discourage the hunting way of life. Hunters are often classed as “unemployed” and are not seen as contributors to the gross domestic product », KULCHYSKI, *op. cit.*, p. 142.

50. « When preparing any environmental protection plan or environmental monitoring plan filed or required to be filed with **Regulatory Authorities** or when considering any amendments to any such plan, it will utilize Ethinesewin (traditional knowledge, including the collective wisdom of Nisichawayasihk Nehethowuk) and conventional scientific analysis in a manner that is equal and meaningful », *Wuskwatim project development*, Winnipeg, Manitoba Hydro, 2006, p. 34.

51. Frances ABELE, « Between Respect and Control. Traditional Indigenous Knowledge in Canadian Public Policy », Michael ORSINI et Miriam SMITH (dir.), *Critical Policy Studies*, Vancouver, UBC Press, 2007.

52. Manitoba Hydro, *Wuskwatim project development*, *op. cit.*, p. 63-64.

LA FIN D'UN PARADIGME ?

Alors que les ententes hydroélectriques et, par extension, celles destinées à ouvrir les territoires autochtones au développement procédaient, depuis les années 1970, d'une rationalité que nous avons qualifiée de paradigme du « contrat colonial moderne », les développements récents au Québec et au Manitoba sont suffisamment importants pour que l'on puisse parler de sa remise en cause. Ce contrat, nous l'avons qualifié de « contrat moderne » parce qu'il s'inscrit, à la fois, dans la continuité de l'approche coloniale traditionnelle fondée sur la relation de réciprocité inégale (appropriation versus protection-civilisation) et parce qu'il ajoute un élément technocratique qui définit les rouages de cette réciprocité par des textes de loi et des mécanismes complexes de mise en œuvre des ententes qui nécessitent souvent le recours à l'arbitrage des tribunaux. Cependant, l'effritement de ce paradigme donne-t-il naissance à une nouvelle forme de rationalité qui transcenderait les particularités des ententes provinciales ? À l'aune des exemples présentés, nous ne le pensons pas. En effet, l'approche manitobaine du *benefit sharing* s'inscrit dans une approche contractuelle fondée sur l'échange économique égalitaire (chaque partie prend des risques financiers et obtient des dividendes au prorata des risques qu'elle a pris). Si nous étions encore dans une relation régie par un « contrat colonial moderne » l'État qui obtient d'une communauté autochtone la possibilité d'exploiter ses ressources ne chercherait pas à faire de celle-ci un partenaire économique (seul l'État est censé avoir les compétences et la responsabilité de gérer le développement des ressources naturelles) mais négocierait plutôt des compensations et définirait des programmes destinés à faire progresser le développement de la communauté. Le WPDA prévoit certes de réserver des emplois aux Autochtones et de mettre en place des programmes de formation mais l'impact majeur du projet est censé venir des revenus générés par le projet dont la communauté bénéficiera en tant que partenaire économique. Il s'agit donc d'un contrat économique et non pas d'un contrat définissant les contours d'une relation sociale.

Du côté du Québec, la Paix des Braves contribue elle aussi à la remise en cause de ce paradigme, mais pour d'autres raisons. En effet, bien qu'en partie fondé sur un contrat économique, cet accord reconnaît l'égalité entre la nation « coloniale » et la nation autochtone signataire du contrat, alors que le contrat colonial, notamment dans sa déclinaison moderne telle que définie au Canada, se fondait sur l'inégalité culturelle qui justifiait les deux volets empiriques de l'œuvre coloniale : la dépossession des Autochtones au bénéfice de l'État colonial et la protection/civilisation de ceux-ci. Nous avons, avec la Paix des Braves, une relation fondée sur une réciprocité qui se veut

égalitaire, en premier lieu parce qu'elle propose que l'exploitation des ressources du territoire autochtone sur lequel l'État conforte sa souveraineté serve à soutenir également le développement des deux sociétés en présence, mais aussi parce que cette entente reconnaît la différence et l'égalité des deux sociétés.

En somme, dans les deux provinces, le contrat colonial moderne semble avoir fait son temps sans qu'apparaisse une nouvelle approche homogène qui pourrait être qualifiée de paradigme. Mais peut-on dire que le Canada innove en redéfinissant les bases d'un nouveau partenariat avec les autochtones ? Dans le cas du Manitoba, la réponse est sans hésitation négative. En effet, le *benefit sharing* est une approche répandue⁵³ et recommandée par les agences internationales de développement⁵⁴. Du côté québécois, la réponse est sujette à débat. En effet, la Paix des Braves constitue du point de vue de certains un véritable basculement, notamment par rapport au passif historique qui liait les protagonistes devenus aujourd'hui, nonobstant des contestations au sein de chaque camp, les meilleurs partenaires au monde. Comme le pense Roméo Saganash :

Le 7 février 2002, une percée s'est produite entre les Cris et le gouvernement du Québec. [...] Nous sommes parvenus à une entente et un degré de respect mutuel et de reconnaissance *que je pense être le tout début d'une approche fondée sur les droits des Autochtones à l'échelle de la planète*. Nous nous sommes battus depuis longtemps en ce sens, et je pense que la nation Crie a été enfin entendue et comprise par le gouvernement du Québec. Bien que le gouvernement du Québec soit, *pour l'instant, le seul à reconnaître le caractère mutuellement avantageux que cette entente procure, je pense que les autres gouvernements emboîteront le pas*⁵⁵. [Je traduis, et je souligne]

✦ ✦ ✦

53. Voir Jason PAIEMENT et Thibault MARTIN, *Benefit Sharing and Hydrodevelopment project a global perspective. Synthesize Report*, Rimouski, Cahier de recherche du CRDT-CRGRN, 2009.

54. Voir *Compendium on Relevant Practices – 2nd Stage. Benefit Sharing Issue*, United Nations Environment Programme Dams and Development Project, 2010.

55. « On February 7, 2002, a breakthrough occurred between the Crees and the Government of Québec. [...] We reached an understanding and a level of mutual respect and recognition *that I believe could well be the very beginning of a rights-based approach for indigenous peoples throughout the world*. We have fought long and hard for this and I feel that the Cree Nation, has finally been heard and understood, at least by the Government of Québec. Although the Government of Québec *is so far the only government to recognize the mutually beneficial nature of this understanding, I believe that others will follow* » [Je souligne]. Extrait de la communication faite par Roméo Saganash, « La Paix des Braves », À la Conférence of the American Council for Quebec Studies, Mobile, Alabama, 24-27 octobre 2002.

Bien sûr, une telle affirmation provenant d'une des parties⁵⁶ doit être considérée avec prudence. D'autant plus qu'il y a chez les politiciens et chez les porte-parole des groupes autochtones, tant au Québec qu'au Canada, une certaine propension à croire et proclamer que les ententes signées avec les Autochtones sont avant-gardistes et uniques. Cette certitude des politiciens n'est toutefois pas toujours partagée par les membres des communautés concernées⁵⁷. Cela dit, la Paix des Braves est en général vue par les leaders autochtones comme un modèle à suivre. Tel que la sénatrice inuite Mary Simmons le déclarait : « L'approche du Québec est vraiment différente et elle est la bienvenue⁵⁸ ». [Je traduis]. Néanmoins, pour que cette nouvelle approche puisse être considérée comme la marque d'un basculement paradigmatique, il faudrait que le Québec la mette en application dans toutes ses négociations et non pas seulement avec les Cris et les Inuits de la baie James. Ce qui ne semble pas le cas, à tout le moins pour l'instant, dans les territoires innus. Or ce qui se passe en territoire innu mérite notre attention, puisqu'un tiers de l'hydroélectricité de la province provient des territoires innus.

Paul Charest, qui travaille depuis plusieurs dizaines d'années dans les communautés innues, dresse un portrait peu encourageant de la relation entre Québec et les Premières Nations innues⁵⁹. Tout d'abord, il constate que ce n'est qu'en 2000 qu'Hydro-Québec s'est engagée officiellement dans un partenariat avec elles. Jusqu'à cette date, Hydro-Québec, à la manière de Manitoba Hydro, tentait d'imposer aux Innus ses projets au moindre coût, tant politique qu'économique, n'hésitant pas à négocier séparément avec les communautés innues et profitant des divisions politiques préexistantes pour éviter que ceux-ci fassent front commun comme avaient réussi à le faire les Cris de la baie James⁶⁰. De plus, cette relation qu'Hydro-Québec qualifie de « partenariat⁶¹ » n'a rien en commun avec la Paix des Braves, puisqu'il s'agit d'un partenariat uniquement économique qui a conduit à la création d'une entreprise à deux actionnaires : le conseil de bande de Mashteuiatsh, qui

✦ ✦ ✦

56. Roméo Saganash est le Directeur des relations gouvernementales et des affaires internationales du Grand Conseil des Cris (« Director of Governmental Relations and International Affairs for the Grand Council of the Crees »).

57. D'ailleurs, nous l'avons vu, la Paix des Braves n'a pas été sans susciter de vives oppositions au sein de la nation crie.

58. « Quebec approach is clearly different and welcome ». Propos rapporté par le *Globe and Mail*, 25 août 2007.

59. Paul CHAREST, « More Dams for Nitassinan. New Business Partnerships between Hydro-Québec and Innu Communities », Thibault MARTIN et Steven HOFFMAN (dir), *Power struggles. Hydro development and First nations in Manitoba and Quebec*, op. cit., p. 255-281 et Paul CHAREST, « Qui a peur des Innus? », *Anthropologie et société*, vol. 27, n° 2, p. 185-206, 2003.

60. Paul CHAREST, « More Dams for Nitassinan... », op. cit., p. 261.

61. *Ibid.*, p. 263.

détient 50,1 % des parts, et Hydro-Québec 49,9 %. L'objectif étant le partage à parité des bénéfices sans que cela ne s'accompagne de reconnaissance politique de la nation innue et de son droit à l'autonomie, comme le fait la Paix des Braves. À quelques détails près, cet accord ressemble beaucoup au *Wuskwatim Project Development Agreement*. Charest estime que dans le cas des Innus, « selon Hydro-Québec, l'idée de partenariat émane principalement du milieu des affaires⁶² ». [Je traduis]

Par ailleurs, Hydro-Québec négocia directement avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador un accord pour développer la Phase II du projet Churchill. Durant tout le processus de négociation, les Innus furent tenus dans l'ignorance et n'ont été prévenus que quarante-huit heures avant que ne se tienne la conférence de presse qui annonça qu'Hydro-Québec et Terre-Neuve-et-Labrador étaient arrivées à s'entendre pour développer le projet. Une telle approche est loin de jeter les bases d'une relation fondée sur « la coopération, le partenariat et le respect mutuel », pour reprendre les termes du premier attendu de la Paix des Braves. Charest conclut que pendant que le gouvernement provincial négociait l'Approche commune, une entente censée renouveler de façon importante la relation entre le Québec et les Innus⁶³, sur le terrain :

la stratégie d'Hydro-Québec, consistait à négocier les futurs aménagements hydroélectriques sur la Côte-Nord selon une approche par projets, sans vision ou plan d'ensemble à long terme. À cet égard, la stratégie de développement de l'entreprise s'inscrit dans la lignée des projets de la Baie James des années 1970⁶⁴. [Je traduis]

On en conviendra, autant la relation que Québec entretient avec les Cris permet de définir un nouveau contrat social, autant l'attitude de Québec avec les Innus, dans le cadre des développements hydroélectriques, s'inscrit dans la tradition du contrat colonial moderne teinté de cette nouvelle approche de « *benefit sharing* » qui veut que les communautés autochtones deviennent des partenaires économiques des entreprises qui développent les projets. La

✦ ✦ ✦

62. « According to Hydro-Québec, therefore the idea of partnership is largely a business proposition », *Ibid.*, p. 274.

63. Ce projet d'entente qui n'a pas encore été entériné proposait pour la première fois au Canada de régler les négociations territoriales des Innus, c'est-à-dire de leurs reconnaître des droits spécifiques sans pour autant éteindre leurs droits aborigènes, comme toutes les ententes précédentes le faisaient (Paul CHAREST, « Qui a peur des Innus? », *op. cit.*)

64. « The strategy of Hydro-Québec, which is to negotiate the future hydroelectric developments on the North Shore on a project-by-project basis without a general vision or plan [with the Innus] for the long term. In this regard the company's development strategy harkens back to the 1970s era James Bay projects », Paul CHAREST, « More Dams for Nitassinan... », *op. cit.*, p. 278.

nécessité de convaincre les Cris d'ouvrir leurs territoires aux développements hydroélectriques donna à Québec « l'inspiration politique » nécessaire pour tracer les contours d'un nouveau contrat social avec les Autochtones. Toutefois, la province ne semble pas, à tout le moins pour l'instant, désireuse ou capable de l'étendre à toutes les nations autochtones. À cet égard, l'annonce du Plan Nord en 2008, qui propose de répondre à la crise économique que traverse actuellement le Québec en relançant, comme du temps des projets de la Baie James, le développement industriel du Nord – notamment hydroélectrique⁶⁵ –, sans avoir consulté les Autochtones, est révélatrice.

De plus, le Plan Nord est avant tout un vaste projet économique et ne cherche pas à développer de nouvelles ententes politiques ou à redéfinir la relation avec les communautés autochtones⁶⁶. Certes, Jean Charest réitère que rien, dans le Plan Nord, ne remettra en question les ententes conclues avec ces dernières, qu'elles soient en négociation ou en pourparlers⁶⁷. Cependant le gouvernement se contentera de « confi[er] au ministre des Affaires autochtones le mandat de convenir avec eux du meilleur processus pour les assurer de la prise en compte de leurs droits, de leurs intérêts et de leurs préoccupations ». Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que ce plan ne soit pas acceptable pour plusieurs leaders autochtones. Une « Alliance stratégique contre le Plan Nord » a été créée en 2009 par cinq chefs innus. Raphaël Picard, Chef de la communauté de Pessamit (Betsiamites), menace d'employer tous les moyens possibles pour bloquer le Plan, ajoutant : « Il va falloir marcher sur le corps de nos ancêtres, sur nos corps à nous, pour qu'il y ait de nouveaux développements sans qu'on y ait participé pleinement⁶⁸ ». Il faut souligner que, comme dans le cas des autres projets ou ententes, les Autochtones pas plus que leurs leaders ne sont unanimes, si bien que malgré l'opposition de l'Alliance stratégique et de celle de Ghislain Picard, le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, de nombreux chefs et représentants d'institutions autochtones participèrent à la table de concertation mise en place par le gouvernement du Québec pour définir la

✦ ✦ ✦

65. M^{me} Normandeau, vice-première ministre et ministre responsable du Plan Nord, déclarait d'ailleurs que ce plan était encore plus ambitieux que celui qu'avait échafaudé l'ancien Premier ministre Robert Bourassa pour la baie James (« Plan Nord. Une bataille en perspective », http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/10/14/001-nord_plan.shtml (15 novembre 2010)).

66. Voir Martin THIBAUT, « Le Plan Nord. Simple projet de relance économique ou nouvelle vision du développement territorial ? », Miriam FAHMY (dir.), *L'État du Québec*, Montréal, Institut du Nouveau Monde, p. 419-425.

67. « Allocution du premier ministre du Québec, Jean Charest, lors du discours inaugural à l'Assemblée nationale », <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/discours-2009-03-30.shtml> (10 mars 2009).

68. « Plan Nord. Une bataille en perspective », <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/11/06/001-plan-nord-innus.shtml> (15 novembre 2010).

vision du Plan Nord. Ce qui indique qu'il y a des Autochtones qui supportent, à divers degrés, des partenariats qui n'ont pas d'autres objectifs que de stimuler le développement économique de leur territoire.

CONCLUSION

L'attitude d'Hydro-Québec vis-à-vis des Inuits et des Premières Nations a grandement évolué depuis le lancement des projets de la Baie James. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution, notamment la volonté des leaders québécois d'établir une nouvelle relation avec les Inuits et les Premières Nations de la province afin de diminuer leur antagonisme face à Hydro-Québec et, dans le cas des gouvernements péquistes, leur opposition à la souveraineté du Québec. Ce changement d'attitude résulte aussi du désir de Québec de prendre le leadership sur son territoire dans le domaine des négociations politiques et économiques avec les Autochtones. De plus, la résistance des Cris et des Inuits a contribué grandement à faire infléchir l'État québécois et l'a forcé à les traiter en égaux. Il n'y aurait, en somme, pas eu de Paix des Braves s'il n'y avait pas eu la résistance des Braves. Cela dit, au Québec, ce renouvellement du contrat social n'est pas proposé à toutes les nations autochtones, les Innus ont toujours face à eux une société d'État qui cherche à obtenir, à moindre coût, la possibilité d'accéder à la ressource hydroélectrique. Au Manitoba, la relation entre le gouvernement provincial et les Premières Nations a elle aussi évolué, mais dans une tout autre direction que la Paix des Braves. La province, afin de continuer à développer de nouveaux projets, s'est lancée dans une approche qu'elle qualifie de *benefit sharing*, c'est-à-dire qu'elle cherche à engager les communautés autochtones dans des partenariats économiques dans lesquels chaque partie est actionnaire et partage les risques et les bénéfices du projet. Dans cette perspective, la province ne veut pas gérer les questions d'ordre politique et se repose sur Ottawa, qui lui a répondu jusqu'ici favorablement, pour créer les conditions légales lui permettant d'aller de l'avant.

Cependant, un point commun rapproche les provinces. Alors que dans les années 1970, pour pouvoir s'engager dans leurs projets, les provinces durent négocier des ententes qui impliquaient le fédéral, aujourd'hui elles négocient directement avec les Autochtones. Au Québec, la Paix des Braves est en fait l'« Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec » et n'inclut pas Ottawa, qui a dû se contenter de signer, après Québec, sa propre entente, l'« Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou

Istchee⁶⁹ ». Au Manitoba le Wuskwatim Project Development Agreement n'inclut pas davantage Ottawa. Cette prépondérance provinciale atteste de l'incapacité du gouvernement fédéral de faire avancer la définition d'un nouveau contrat social avec les Autochtones. En effet, le fédéral, qui reste englué dans des procédures judiciaires, n'a pas une vision de ce que devrait être le partenariat entre l'État et les collectivités autochtones mais « répond au cas par cas » aux injonctions, tant légales que politiques, qui lui sont faites de régler telle ou telle revendication, ou entérine les ententes bilatérales faites entre les provinces et les groupes autochtones.

En somme, l'approche « nation à nation » que Québec développe avec les Cris et l'approche de « *Benefit sharing* » du Manitoba attestent de l'effritement du contrat colonial moderne. Toutefois, il ne semble pas émerger de nouveaux paradigmes de relation mais plutôt des stratégies locales développées en fonction des contextes politiques et économiques.

✦ ✦ ✦

69. Affaires indiennes et du Nord Canada, « Les Cris de la Baie James et le gouvernement du Canada forment une nouvelle relation grâce à un partenariat », <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mt/nr/j-a2008/2-2994-fra.asp> (15 novembre 2010).