

# *Cahiers* **DIALOG**

Cahier n° 2012-04. Recueil de textes

## **LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LE PLAN NORD: ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT**

**Sous la direction de Carole Lévesque, Daniel Salée et Ioana Radu**

Montréal 2012

**INRS**  
Université d'avant-garde



Réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones  
Aboriginal Peoples Research and Knowledge Network  
Red de investigación y de conocimientos relativos a los pueblos indígenas

[www.reseaudialog.ca](http://www.reseaudialog.ca)

## **Cahiers DIALOG**

Cahier DIALOG n° 2012-04. Recueil de textes

Titre : *Les Peuples Autochtones et le Plan Nord : éléments pour un débat*

Sous la direction de : Carole Lévesque, Daniel Salée et Ioana Radu

Éditeur : Réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones (DIALOG) et Institut national de la recherche scientifique (INRS)

Lieu de publication : Montréal

Date : 2012

## **Carole Lévesque**

Professeure au Centre Urbanisation Culture Société, Institut national de la recherche scientifique. Directrice du Réseau DIALOG

## **Daniel Salée**

Professeur, École des affaires publiques et communautaires, Université Concordia

## **Ioana Radu**

Candidate au doctorat, faculté des sciences humaines, Université Concordia

## **Éditique**

Céline Juin, Centre Urbanisation Culture Société, INRS

## **Révision linguistique**

Catherine Couturier, Centre Urbanisation Culture Société, INRS

## **Diffusion**

DIALOG. Le Réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones

Institut national de la recherche scientifique

Centre Urbanisation Culture Société

385, rue Sherbrooke Est

Montréal, Québec, Canada H2X 1E3

[reseaudialog@ucs.inrs.ca](mailto:reseaudialog@ucs.inrs.ca)

## **Organismes subventionnaires**

DIALOG – Le réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones est subventionné par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).

## **Université d'accueil du Réseau DIALOG**



---

ISSN : 2291-4188 (imprimé)

ISSN : 2291-4196 (en ligne)

Dépôt légal : 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada



Réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones  
Aboriginal Peoples Research and Knowledge Network  
Red de investigación y de conocimientos relativos a los pueblos indígenas

[www.reseaudialog.ca](http://www.reseaudialog.ca)

Le réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones — DIALOG — est un forum d'échange novateur entre le monde autochtone et le monde universitaire fondé sur la valorisation de la recherche et la coconstruction des connaissances et voué au développement de rapports sociaux justes, équitables et équitables. Regroupement stratégique interuniversitaire, interinstitutionnel, interdisciplinaire et international créé en 2001, DIALOG est ancré à l'Institut national de la recherche scientifique (une constituante de l'Université du Québec). Subventionné par le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), DIALOG réunit plus de 150 personnes et bénéficie de l'étroite collaboration de plusieurs partenaires universitaires et autochtones.

Les membres de DIALOG proviennent d'horizons disciplinaires multiples, partagent des pratiques et des intérêts de recherche diversifiés et ont pour objectif commun l'avancement des connaissances pour une société plus égalitaire et une reconnaissance à part entière des cultures, des droits, des valeurs et des visions du monde des Premiers Peuples. Par ses activités d'animation scientifique, ses programmes de soutien à la recherche collaborative et partenariale, à la formation et à l'édition, ses initiatives en matière de mobilisation des connaissances, ses dispositifs de diffusion et ses banques de données interactives, DIALOG contribue à la démocratisation des savoirs relatifs au monde autochtone à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale. À l'heure de la société du savoir, DIALOG participe à la promotion de la diversité culturelle et à sa prise en compte dans le projet du vivre ensemble. Le mandat de DIALOG comporte quatre volets :

- **Contribuer** à la mise en place d'un dialogue constructif, novateur et durable entre l'université et les instances et communautés autochtones afin de dynamiser et de promouvoir la recherche interactive et collaborative.
- **Développer** une meilleure compréhension des réalités historiques, sociales, économiques, culturelles et politiques du monde autochtone, des enjeux contemporains et des relations entre Autochtones et non-Autochtones en misant sur la coconstruction des connaissances et en favorisant la prise en compte des besoins, perspectives et approches des Autochtones en matière de recherche et de politiques publiques.
- **Soutenir** la formation et l'encadrement des étudiants universitaires, et plus particulièrement des étudiants autochtones, en les associant aux activités et réalisations du réseau et en mettant à leur disposition des programmes d'aide financière et des bourses d'excellence.
- **Accroître** l'impact scientifique et social de la recherche relative aux peuples autochtones en développant de nouveaux outils de connaissance afin de faire connaître et de mettre en valeur ses résultats au Québec, au Canada et à travers le monde.



Fonds de recherche  
sur la société  
et la culture



Conseil de recherches en  
sciences humaines du Canada

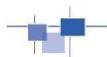
Social Sciences and Humanities  
Research Council of Canada





## | Table des matières |

Présentation : Le Plan Nord en question!.....	1
CAROLE LÉVESQUE, DANIEL SALÉE, LES STAGIAIRES DU RÉSEAU DIALOG	
Section 1 : Vision de développement, le Nord du Québec .....	15
LOUIS-EDMOND HAMELIN	
Section 2 : Réactions des acteurs sociaux et politiques à propos du Plan Nord.....	17
IOANA RADU, DANIEL SALÉE	
Section 3 : La perspective de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador sur le Plan Nord .....	29
GHISLAIN PICARD	
Section 4 : Le Plan Nord : une démarche engagée et réaliste .....	31
GILBERT DOMINIQUE	
Section 5 : Les femmes ont-elles une place dans le Plan Nord?.....	35
MICHELLE AUDETTE	
Section 6 : Le Plan Nord québécois. Quelle place pour les femmes autochtones? .....	37
ÉVELYNE ROY	
Section 7 : L'exploitation des ressources naturelles en contexte nordique : a-t-on fait des progrès?.....	47
JACQUES KURTNESS	
Section 8 : « Ouvrir le Nord » : réflexions sur le Plan Nord et l'imaginaire pionnier d'hier à aujourd'hui.....	51
CAROLINE DESBIENS	
Section 9 : Le Plan Nord : vers un autre cas de malédiction des ressources naturelles? .....	59
HUGO ASSELIN	
Section 10 : L'effet structurant des droits reconnus aux Peuples autochtones sur le débat entourant le Plan Nord .....	65
JEAN LECLAIR	
Section 11 : « On est les éternels oubliés » .....	79
ENTRETIEN AVEC BRUNO KISTABISH ET DAVID KISTABISH TOM MAPACHEE ET STEVE RANKIN PAR SUZY BASILE	
Section 12 : Les travers de la consultation dans le cadre du Plan Nord : un exemple innu .....	83
ENTRETIEN AVEC DENIS VOLLANT PAR JULIE CUNNINGHAM	
Section 13 : Conjuguer développement et enjeux locaux dans le cadre du Plan Nord.....	87
ENTREVUE AVEC ÉDITH CLOUTIER PAR JULIE CUNNINGHAM	
Section 14 : Le développement nordique au Québec et en Ontario. Différentes perspectives d'avenir pour les Peuples autochtones.....	95
ALEXANDRE GERMAIN	
Section 15 : Plan Nord et santé au Nunavik : au-delà de l'accès aux soins, l'importance de l'alimentation traditionnelle et des conditions de logement ...	107
MYLÈNE RIVA, MÉLANIE LEMIRE	





## Présentation : Le Plan Nord en question!

CAROLE LÉVESQUE, PROFESSEURE, INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE;  
DIRECTRICE DU RÉSEAU DIALOG

DANIEL SALÉE, PROFESSEUR, ÉCOLE DES AFFAIRES PUBLIQUES ET COMMUNAUTAIRES,  
UNIVERSITÉ CONCORDIA

LES STAGIAIRES DU RÉSEAU DIALOG

### Un exercice de partage et d'échange de connaissances

Le présent Cahier DIALOG, entièrement consacré au Plan Nord du gouvernement du Québec, est le fruit d'un exercice collectif de partage des expertises et des connaissances entre Autochtones et Québécois. Ce Cahier a été conçu à la manière d'un outil de réflexion et d'analyse proposant à la fois des repères et des balises aux chercheurs, étudiants, décideurs, intervenants et acteurs de différents horizons qui s'intéressent à l'avenir d'un Québec pensé et planifié avec les Premiers Peuples.

Depuis plus de dix ans, le réseau DIALOG consacre beaucoup d'énergie et de ressources à la construction d'un dialogue constructif entre le monde universitaire et le monde autochtone. Ce réseau s'investit entièrement dans une démarche de démocratisation des savoirs afin de développer des conditions favorables à l'émergence de nouveaux questionnements scientifiques qui prennent acte des réalités historiques, sociales, économiques, culturelles juridiques et politiques des Peuples autochtones, de leurs approches et perspectives intellectuelles, de leur contribution à la société du savoir, de leurs initiatives de reconstruction sociale et de décolonisation ainsi que de leurs visions du développement. **C'est dans cette optique que DIALOG a multiplié au cours des dernières années les occasions de rencontre et d'échange entre les uns et les autres en favorisant l'insertion sociale des résultats de la recherche scientifique relative aux Peuples autochtones et en misant sur son renouvellement à la lumière des enjeux contemporains qui se posent aux Peuples autochtones engagés sur le chemin de l'affirmation et de la reconnaissance à part entière de leurs droits et de leurs cultures.**

Le programme de formation de l'Université nomade de DIALOG constitue une de ces voies d'action privilégiées en matière de rapprochement. Depuis sa création en 2007, huit éditions ont été organisées au Québec (à Montréal et à Val-d'Or), en France et au Mexique. Chacune de ces éditions s'articule autour d'un thème central et laisse place à des analyses de différents types tout en mettant en présence des participants et participantes de différents secteurs de la société. Déjà, à l'occasion de la 5<sup>e</sup> édition qui s'est déroulée à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue — Pavillon des Premiers-Peuples — en juin 2010, la question du Plan Nord et du développement nordique avait été abordée sous de nombreux angles et débattue pendant toute une semaine par une assistance de 60 personnes provenant autant du milieu universitaire que des instances régionales et locales, des milieux d'affaires, des communautés autochtones environnantes et des étudiants de l'UQAT et de plusieurs universités québécoises<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> On peut lire le compte rendu de cette 5<sup>e</sup> édition dans le *Bulletin DIALOG*, édition de septembre 2010 : 3-8. <http://www.reseaudialog.ca...>

### L'Université nomade de DIALOG

Le programme de formation de l'Université nomade a été créé en 2007; il fait partie des initiatives de mobilisation des connaissances que DIALOG met de l'avant afin de favoriser le partage des savoirs et des compétences entre le milieu universitaire et le milieu autochtone et afin de contribuer, par conséquent et à sa manière, au développement de relations constructives et durables entre les Québécois et les Autochtones. À travers les activités de l'Université nomade, DIALOG propose des enseignements interactifs et dynamiques qui favorisent le développement d'une approche réflexive et intégrée au regard des questions autochtones. Les équipes de formation qui interviennent dans le cadre de l'Université nomade comptent à la fois des chercheurs, des étudiants, des spécialistes de différents horizons et des partenaires autochtones de DIALOG. La composition de ces équipes reflète la collaboration interdisciplinaire et inter-culturelle qui caractérise DIALOG.

En consacrant à nouveau la 7<sup>e</sup> édition de l'Université nomade au débat entourant le Plan Nord, le réseau DIALOG a voulu souligner l'importance de mieux comprendre ce qui est en jeu – et ce qui ne l'est pas encore ou devrait l'être – dans ce projet de développement de très grande envergure. Sans nul doute, au cours de cette 7<sup>e</sup> édition, les questions ont été encore plus nombreuses qu'elles n'avaient été en 2010 à Val-d'Or : En quoi consiste réellement ce Plan Nord? À qui s'adresse-t-il? Qui bénéficiera de ses retombées économiques? Qui assumera les coûts sociaux associés aux efforts de développement? Le territoire visé par le Plan Nord reflète-t-il la géopolitique nordique contemporaine? Quelles places a-t-on faites aux instances et acteurs autochtones? Qui représente les régions et les populations autochtones régionales?

Les jeunes, les femmes (voir le texte d'Évelyne Roy), les aînés auront-ils voix au chapitre au regard du développement? Quels enseignements ont-ils été retirés des expériences antérieures de développement et d'exploitation des ressources en région nordique? Les traités et les ententes signées par les Autochtones depuis le milieu des années 1970 seront-ils respectés? Les droits territoriaux et ancestraux des Peuples autochtones en contexte de négociation seront-ils respectés?

Est-il possible d'entrevoir un modèle de développement qui satisfasse toutes les parties concernées par le Plan Nord? Les valeurs sous-jacentes au Plan Nord sont-elles dépassées? Peuvent-elles être conciliées à celles que défendent ceux qui s'y opposent? À la lumière des positions contradictoires, quel est l'avenir du Plan Nord? Une véritable gestion du territoire et des ressources est-elle possible?

### Quelques repères à propos du territoire du Plan Nord

- Le territoire du Plan Nord s'étend du 49<sup>e</sup> parallèle aux limites septentrionales de la province de Québec. Il couvre une superficie de 1,2 million de kilomètres carrés, ce qui correspond à 72 % de la superficie totale du Québec.
- Les territoires et les communautés de trois Premières Nations sont localisés entre le 49<sup>e</sup> et le 55<sup>e</sup> parallèle : la Première Nation crie, la Première Nation innue et la Première Nation naskapie.
- Le Peuple inuit est établi pour sa part au nord du 55<sup>e</sup> parallèle dans la région du Nunavik.
- Les terres ancestrales de la Première Nation anicinapek (algonquine) et de la Première Nation atikamekw s'étendent au-delà du 49<sup>e</sup> parallèle, actuelle limite méridionale du territoire du Plan Nord, bien que leurs communautés n'y soient pas situées géographiquement.
- La Première Nation crie compte quelque 16 000 personnes, établies pour la plupart dans neuf communautés situées sur la côte est de la baie James ainsi que dans l'arrière-pays de ce bassin hydrographique. Une dixième communauté crie, Washa Sibi, est en cours de constitution.
- La Première Nation innue est répartie en neuf communautés (8 sur la Côte-Nord et une au Saguenay–Lac-Saint-Jean) regroupant 16 000 personnes, dont plus de 9 300 résident sur le territoire du Plan Nord.
- La Première Nation naskapie rassemble près de 900 personnes établies dans la communauté de Kawawachikamach, située à 15 km au nord de Schefferville.
- Le Peuple inuit regroupe environ 11 000 personnes, réparties dans 14 municipalités nordiques, comptant de 200 à 2 200 habitants chacune. Ces villages sont situés dans la portion septentrionale de la province, sur le littoral de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson et de la baie d'Ungava.
- La Première Nation anicinapek (algonquine) compte quelque 10 400 personnes, réparties dans 9 communautés et situées principalement dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue.
- La Première Nation atikamekw compte près de 7 000 personnes réparties dans 3 communautés du Haut-Saint-Maurice.
- Entre 1991 et 2006, la population autochtone située à l'intérieur des limites actuelles du territoire du Plan Nord a connu une forte croissance qui a fait passer son poids démographique de 17,7 % à 27,1 % de la population totale du territoire du Plan Nord.
- En 2011, parmi la population autochtone, les jeunes âgés de 0 à 14 ans sont deux fois plus nombreux que la moyenne québécoise. L'âge médian y est de 27 ans chez les Premières Nations et de 20 ans chez les Inuit (40 ans pour la population québécoise), tandis que la proportion des 65 ans et plus représente 4,5 %, soit moins de la moitié de celle de l'ensemble du Québec (13,2 %).

## Le caractère pluriel du Plan Nord

Les textes réunis dans ce Cahier sont volontairement de facture variée. Il ne saurait en être autrement lorsqu'un dialogue est souhaité entre des chercheurs et des acteurs sociaux et politiques dont les expertises et les connaissances se sont construites sur des parcours et des engagements également diversifiés. Néanmoins, tous ces textes et toutes ces voix soulèvent des questions d'une grande pertinence dans le débat actuel. En fait, il faudrait dire dans **LES** débats actuels entourant le Plan Nord. Il y a en effet plusieurs lectures possibles du Plan Nord et le grand défi sera de les faire coexister. Il est illusoire d'envisager qu'un seul projet, aussi immense soit-il, puisse aujourd'hui faire l'unanimité au sein d'une société aussi complexe que le Québec contemporain. **Il est donc particulièrement réducteur de penser le Plan Nord au singulier et surtout de classer les acteurs concernés en deux seules catégories : ceux qui sont pour et ceux qui sont contre.**

Il ne fait aucun doute qu'à plusieurs égards le Plan Nord puisse répondre à des impératifs économiques que les récessions des années 1990 et 2000, la croissance démographique, le vieillissement de la population — pour ne parler que de ces aspects — ont placé à l'avant-scène des besoins sociétaux. Mais à l'heure de la société du savoir et de la mondialisation, d'autres impératifs de nature sociale et environnementale doivent expressément être pris en considération. Rien de nouveau diront les tenants d'un développement durable tel que pensé par la commission Brundtland vers la fin des années 1980 (voir le texte de Mylène Riva et Mélanie Lemire). Pourtant, les choses ont bien changé depuis les deux dernières décennies, les prescriptions démocratiques et humanistes ne trouvant plus aussi facilement preneurs. L'État québécois, à l'instar de plusieurs autres, s'est engagé sur la voie d'un néolibéralisme économique qui n'est pas sans rappeler la politique du « laissez-faire économique » qui était à l'ordre du jour dans le Nord québécois et canadien pendant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle (Lévesque et Lanari 1991). À l'époque, le Nord était réellement un monde inconnu pour les États centraux et la population en général, un monde qui nourrissait l'imaginaire collectif des Québécois comme celui des élites bien-pensantes (voir le texte de Ioana Radu et Daniel Salée, de même que celui de Caroline Desbiens); un monde que l'on disait non organisé (pour reprendre la terminologie en usage au début des années 1970), non habité, une terre vierge qui ne demandait qu'à être découverte et surtout exploitée.

Il aura fallu le « projet du siècle » de Robert Bourassa et la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975 pour que l'on réalise que des Amérindiens et des Inuit y étaient établis depuis des millénaires et, plus surprenant encore, qu'ils entendaient à la fois parler pour eux-mêmes et défendre leurs propres intérêts dans la partie de bras de fer qui débutait. Dès lors, les règles du jeu ont changé entre les Autochtones et l'État, qu'il soit fédéral ou provincial. Elles ont changé non seulement au Québec, mais à la grandeur du Canada, voire sur la scène internationale. La Convention de la Baie-James a réellement donné le coup d'envoi à une nouvelle ère de relations, de négociations, de représentations et d'affirmation de la part des Premiers Peuples. Confrontés à des systèmes sociaux, juridiques et politiques qui les ignoraient — et les ignorent encore trop souvent —, ils ont peu à peu forcé les gouvernements à se doter d'un « agenda autochtone » jusqu'à obtenir une reconnaissance constitutionnelle dès le début des années 1980.

Grâce à cette reconnaissance, les groupes autochtones pouvant faire la preuve de droits ancestraux ou issus de traités, ou d'un titre aborigène le cas échéant, sont aujourd'hui en mesure de faire plier l'État et de forcer ce dernier à les considérer comme des acteurs incontournables du développement (voir le texte de Jean Leclair). Cependant, apporter et

documenter une telle preuve demeure ardu; de plus, le devoir de consultation, d'accommodement et de dialogue que les tribunaux ont jugé nécessaire dans les cas où la Couronne a connaissance de l'existence potentielle d'un droit autochtone et qu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci n'est pas interprété de la même façon que l'on soit du côté autochtone ou gouvernemental.

À la lumière des analyses et des réflexions qui émanent de cette 7<sup>e</sup> édition de l'Université nomade, force est de se demander si l'outil de gouvernance qu'est la consultation (dans les termes formulés par la Cour suprême du Canada dans le cadre des arrêts Haïda et Taku River en 2004) est suffisant dans le contexte d'un grand projet de développement comme le Plan Nord. Si des gains ont incontestablement été obtenus à travers les ans par les instances autochtones, de nombreuses zones grises perdurent comme en témoignent les leaders autochtones dont on peut lire le propos dans les prochaines pages : voir les textes de Ghislain Picard, Gilbert Dominique, Michèle Audette, de même que les entrevues réalisées avec Bruno Kistabish, David Kistabish, Tom Wapachee et Steve Rankin, du Conseil des Abitibiwinnik, avec Denis Vollant de l'Institut Tshakapesh, et avec Édith Cloutier, directrice du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or.

Force est également de se demander si le développement du Nord québécois, au 21<sup>e</sup> siècle, peut enfin entrer dans la modernité, c'est-à-dire, être pensé autrement, à l'instar du Plan de croissance de l'Ontario (voir le texte d'Alexandre Germain et le commentaire de Jacques Kurtness), qui offre des perspectives de collaboration novatrices. Un souhait formulé depuis longtemps par le père de la nordicité Louis-Edmond Hamelin (voir son mot d'introduction à la Section 1) et par plusieurs acteurs du Nord comme du Sud pour qui le développement doit avant tout être fondamentalement tourné vers les humains, leurs besoins tout comme leurs aspirations. Mais tant et aussi longtemps que le Nord sera pensé en fonction de ses ressources naturelles exclusivement (voir le texte d'Hugo Asselin), les risques de dérives sont nombreux, dérives sociales comme dérives environnementales. Tant et aussi longtemps que le développement global se fera au détriment du développement local et communautaire (voir le texte de Mylène Riva et Mélanie Lemire et l'entrevue avec Édith Cloutier), au nom des intérêts supérieurs de la nation, il restera des groupes et des communautés dont la contribution restera ignorée.

### **Des fiches d'information pour mieux saisir les enjeux**

Au cours de l'été 2012, les stagiaires du réseau DIALOG ont élaboré plusieurs fiches d'information destinées à fournir des repères dans le dossier du Plan Nord. Les résultats de leurs travaux sont présentés dans les pages suivantes. Au-delà des actions menées par le gouvernement québécois à travers ses propres mécanismes de gestion et de gouvernance, il y a tout un monde d'expériences, d'expertises, de savoirs et d'initiatives qu'il convient de prendre en compte pour comprendre le Nord habité, pensé et construit par les peuples autochtones.

## Le Plan Nord en quelques mots

ALEXANDRE GERMAIN, CANDIDAT AU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE, UQAM

Le territoire du Plan Nord, avec ses 1,2 million de kilomètres carrés, représente 72 % de la superficie du Québec. Il regroupe ou recoupe soixante-trois villes, villages et communautés, cinq conférences régionales des élus (CRE), neuf municipalités régionales de comté (MRC), et trois entités administratives supramunicipales à statut particulier : l'Administration régionale Kativik (ARK), le gouvernement de la nation crie et la nouvelle entité appelée gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James. Plus de 120 000 personnes occupent ce territoire, dont au moins 33 000 Autochtones (des nations crie, inuit, innue et naskapie, si on ne considère pas le territoire traditionnel de certaines communautés algonquines et atikamekw). Quant aux ressources que recèle ce territoire, on pense entre autres à une des plus importantes réserves d'eau douce au monde, de plus des trois quarts de la production en hydroélectricité du Québec, de 200 000 kilomètres carrés de forêts commerciales, d'une faune abondante (en particulier le caribou) et de la quasi-totalité de la production de nickel, cobalt, zinc, fer, platine et ilménite du Québec. Le territoire s'étend dans les Moyen et Grand Nord québécois et sa majeure partie a fait l'objet d'un traité « moderne » sur les revendications territoriales globales des Cris et des Inuit : la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975. Les Naskapis, pour leur part, ont signé la Convention du Nord-Est québécois en 1978. Le reste du territoire, le Nitassinan innu, n'a fait l'objet d'aucun traité éteignant le titre aborigène.

Avant d'être un « plan de développement » comme tel, le Plan Nord a été une « démarche » de concertation en vue de son élaboration. Cette démarche a été officiellement lancée lors de la rencontre des partenaires du Nord, le 6 novembre 2009, en présence d'un comité ministériel pour le Plan Nord. Cette rencontre a donné lieu à l'adoption d'une vision commune et la proposition d'une approche de type sectorielle, constituée de plusieurs tables de partenaires, dont une table pour chacune des nations autochtones ciblées (en plus d'une table additionnelle pour les communautés du Mamuitun mak Nutakuan). Dix-huit mois de travail ont été nécessaires pour la préparation du document *Plan Nord : Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération*, dévoilé le 9 mai 2011.

Le *Plan Nord* est introduit par une citation de Louis-Edmond Hamelin pour qui « il n'y a pas de vrai Québec sans la zone nordique ». Viennent ensuite les mots d'introduction du premier ministre et des membres du comité ministériel, suivis d'œuvres visuelles et lyriques sur le Nord. La table est ainsi mise pour ce qui constitue la substance du *Plan Nord* : six chapitres accompagnés d'une introduction et d'une conclusion qui n'omet pas de souligner comment le Nord fait partie de l'identité québécoise. Le premier chapitre porte sur la vision du développement adoptée par le gouvernement et propose la création d'une société d'État, la Société du Plan Nord. Dotée de son propre conseil d'administration, la Société aura pour mandat de coordonner l'action gouvernementale en fonction des investissements privés et publics au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. La Société jouera également un rôle de mandataire dans le développement et le financement dans le domaine du social et celui des infrastructures. Le deuxième chapitre est consacré au mieux-être et au développement des communautés et concerne les projets d'investissement des cinq prochaines années dans les domaines de l'éducation, de la main-d'œuvre, du logement, de la santé et de la culture. Le troisième chapitre se rapporte à la mise en valeur de « l'immense potentiel économique » du Nord québécois et définit les projets d'investissement dans les secteurs de l'énergie, des mines, de la forêt, de la faune ainsi que dans les industries touristique et bioalimentaire. Le quatrième chapitre porte sur l'accès au territoire et présente des projets d'investissement en matière de transport et de communication jugés essentiels au développement du Nord québécois. Le cinquième chapitre concerne la vision environnementale du développement et propose des mesures de protection des écosystèmes dans un cadre de développement durable. Enfin, le sixième chapitre expose le cadre financier de ce premier plan quinquennal du *Plan Nord*, lequel s'échelonne sur 25 ans.

## Quelques traités et ententes signés au cours des dernières décennies avec les Premiers Peuples de la région nordique

ALEXANDRA PARENT, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN COMMUNICATION, UNIVERSITÉ LAVAL  
CATHERINE DELISLE L'HEUREUX, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN ANTHROPOLOGIE, UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

- La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ) a été signée en 1975 par les Cris, les Inuit et les gouvernements fédéral et provincial.
- La *Convention du Nord-Est québécois* a été signée en 1978 par les Naskapis et les gouvernements fédéral et provincial.
- *L'Entente sur les nouvelles relations entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* (la Paix de Braves) a été conclue en 2002 entre les Cris et le gouvernement provincial.
- En 2002, les Inuit et le gouvernement du Québec ont signé *l'Entente Sanarrutik*, une entente de partenariat sur le développement économique et communautaire du Nunavik.
- En 2004, les Inuit et le Québec ont signé *l'Entente Sivunirmut* (terme inuktitut qui veut dire « vers l'avenir ») concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik.
- Depuis 2004, les communautés innues de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutakuan (anciennement Natashquan), toutes signataires de *l'Entente de principe d'ordre général entre les Premières Nations de Mamuitun et de Natashquan et les gouvernements du Québec et du Canada* (dite l'Approche commune), négocient en vue de conclure une entente finale. Initialement, la communauté de Pessamit faisait partie du Conseil Tribal Mamuitun, mais elle s'est retirée des négociations en 2005.
- En février 2007, les Cris signent *l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, qui établit le nouveau cadre de gouvernance crie.
- En décembre 2007, les Inuit signent *l'Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik*. Cette entente a néanmoins été rejetée lors d'un référendum tenu en avril 2011.
- En 2009, *l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire* est conclue entre les Naskapis et le gouvernement du Québec. D'une durée de vingt-cinq ans, elle prévoit le financement de projets communautaires et économiques et libère le Québec de certaines obligations découlant de la Convention du Nord-Est québécois.
- En mai 2011, les Cris signent *l'Accord-cadre entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee–Baie-James* qui prévoit l'abolition de la Municipalité de la Baie-James et la réforme du cadre de décision entourant la gestion et l'administration des terres de catégorie II.
- En mars 2012, le gouvernement du Québec conclut une *Entente de principe sur la consultation et l'accommodement entre le gouvernement du Québec et le Conseil de la Première Nation Abitibiwinni et le Conseil de la Nation Anishnabe de Lac-Simon* pour établir, entre autres, « un cadre général favorisant la conclusion d'une entente sur la consultation et l'accommodement en ce qui concerne les projets miniers sur un territoire à être défini ».
- En juillet 2012, les Cris et le gouvernement du Québec signent *l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James* qui confirme la création d'un nouveau gouvernement régional composé de représentants Cris et Jamésiens pour remplacer la Municipalité de Baie-James. Elle permet aux Cris d'exercer une plus grande autonomie sur les terres de catégorie II.

## La structure de consultation mise sur pied par le gouvernement québécois

ANNE-MARIE TURCOTTE, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN PRATIQUES DE RECHERCHE ET ACTION PUBLIQUE,  
INRS, CENTRE URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

La Table des partenaires et la Table des partenaires autochtones ont été créées pour favoriser l'adoption d'une vision consensuelle autour du Plan Nord. Elles se situent « au cœur de la concertation menée dans le cadre de l'élaboration du Plan Nord ». La Table des partenaires a comme mandat de conseiller le gouvernement sur les choix stratégiques relatifs au Plan Nord, d'arbitrer les questions liées à l'usage du territoire et de prioriser certains échéanciers liés au développement. Elle s'est réunie à neuf reprises entre 2009 et 2011 « pour réfléchir aux enjeux et aux défis que pose le développement du Nord » (Québec 2011a : 15). Au cours de ces réunions, les partenaires ont établi les grandes lignes du plan quinquennal et déterminé les moyens visant à protéger 50 % du territoire à des fins non-industrielles, tel que le stipule le gouvernement. Le gouvernement du Québec souligne avoir consulté plus de 450 personnes à l'occasion de 60 réunions de groupes de travail sectoriel et de concertation (Québec 2011a). Ces consultations ont servi à mieux connaître les réalités des acteurs régionaux et à créer des liens économiques entre les milieux représentés à la Table des partenaires, qui regroupe 26 personnes issues de divers secteurs et a été constituée en collaboration avec les conférences régionales des élus (CRE) et les ministères concernés par le Plan Nord (Québec 2011a).

Le Gouvernement du Québec souhaite également établir des relations « basées sur le respect mutuel et le partenariat » avec les Premières Nations et les Inuits en préservant leur culture et mode de vie (Québec 2011b : 9). Il a donc mis sur pied la Table des partenaires autochtones constituée de représentants des quatre nations impliquées dans le Plan Nord : crie, innue, inuit et naskapie. Des représentants de ces nations siègent également à la Table des partenaires (Québec 2011a). La Table des partenaires autochtones permet de traiter des enjeux propres aux Autochtones. En date du 6 décembre 2011, cinq rencontres de la Table des partenaires autochtones avaient été tenues (Québec 2011a). Ces rencontres ont également servi de plateforme aux leaders autochtones souhaitant communiquer leur intérêt à l'endroit du Plan Nord. La Table des partenaires autochtones est coprésidée par les ministères concernés et elle constitue le lien direct entre les Premières Nations et le gouvernement du Québec. On retrouve également au sein de l'organigramme du Plan Nord une table distincte pour les nations crie, inuite et naskapie, pour permettre à leurs représentants d'exprimer leurs opinions et leurs préoccupations et de partager leurs idées sur l'avancement des travaux (Québec 2011a). La représentation de la nation innue est rendue possible au travers la table Mamuitun mak Nutakuan, qui a été mise sur pied pour les communautés innues qui adhèrent à la démarche du Plan Nord, Mashteuiatsh et Nutakuan. Les communautés d'Essipit et de Pakua Shipi suivent les travaux. Pour permettre aux autres communautés innues de participer à la démarche à l'avenir, une seconde table innue fait également partie des structures mises sur pied (Québec 2011a).

Pour leur part, les onze groupes de travail sectoriels sont formés de représentants issus de tous les milieux de la société québécoise, dont 115 membres provenant des quatre nations autochtones impliquées (Québec 2011a). Deux structures de soutien aux groupes de travail sectoriels ont été créées : le comité de pilotage pour la coordination des travaux et le comité de soutien pour offrir une expertise aux groupes de travail (Québec 2011a). Les enjeux sectoriels ainsi que l'évaluation des perspectives de développement sur le territoire d'application ont constitué la principale partie du travail entrepris par les groupes de travail. Ils ont également élaboré les orientations et mesures de soutien qui encadreront les activités du Plan Nord (Québec 2011a). La constitution du comité de soutien est assurée par les divers ministères et organismes du gouvernement, le Réseau de soutien à la recherche et au développement des connaissances et le Réseau capital et de soutien aux entreprises. La mise sur pied de ce dernier mécanisme résulte d'une collaboration entre le ministère des Finances, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## La consultation des peuples autochtones en contexte de développement

ALEXANDRA PARENT, CANDIDATE A LA MAÎTRISE EN COMMUNICATIONS, UNIVERSITÉ LAVAL  
ANNE-MARIE TURCOTTE, CANDIDATE À LA MAÎTRISE, INRS, CENTRE URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

En 2004, les arrêts Haïda et Taku River de la Cour suprême du Canada ont permis de redéfinir les modalités du processus de consultation auprès des Autochtones. La voie de l'injonction, les recours légaux et les accords sur des mesures provisoires ayant été jugés insuffisants ou impraticables, les gouvernements (et non les tiers) ont désormais l'obligation de consulter les communautés autochtones avant même qu'elles n'aient prouvé l'existence de leurs titres sur des terres de même que leurs droits ancestraux. L'obligation de consultation s'exprime déjà lorsque les gouvernements sont au fait de l'existence potentielle de droits ancestraux et vise à prendre en compte les intérêts des communautés autochtones même dans un contexte où les revendications font l'objet de négociations.

Dans son jugement, la Cour suprême du Canada cite un document du ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande dont elle tire des enseignements précieux : *Guide for Consultation with Maori* (1997). Ce guide énonce des principes importants relativement à la consultation des Autochtones : la bonne foi, l'importance d'anticiper les besoins futurs et de travailler à bâtir des relations de coopération favorisant les bénéfiques et le respect mutuels. Comme la Couronne canadienne doit prendre des décisions informées et que les peuples fondateurs ont contribué et contribuent toujours au développement de ce pays, la consultation de ces derniers s'inscrit comme un processus démocratique incontournable. Le déracinement et la colonisation de ces peuples ont eu des conséquences catastrophiques; les décisions futures doivent donc tenir compte des effets positifs du développement mais également de ses effets négatifs sur la reconstruction et le renforcement de ces cultures. L'exemple de la culture maorie propose de nouvelles approches et fait état de questions qui n'avaient pas été considérées jusque-là. Une consultation efficace et démocratique ne vise pas à demander aux Autochtones de ratifier des propositions déjà complétées ou des énoncés définitifs; elle leur donne plutôt l'opportunité de participer au développement de politiques solides et leur accorde le temps nécessaire pour qu'ils puissent se concerter et exprimer leurs points de vue et que le processus se déroule de façon raisonnable. De plus, ils doivent être totalement informés des façons de développer des règles et des balises et un terrain d'entente clair. La rétroaction constitue un élément fondamental du processus de consultation proposé par le document. Tant au cours de la consultation qu'après la prise de décision, des informations doivent être recueillies de façon à mettre à l'épreuve les énoncés politiques et apporter des modifications à l'énoncé original si cela est nécessaire.

En 2005, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) a publié le *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*. Ce document vise d'abord à assurer un cadre de consultation et d'accommodement auprès des Premières Nations. Le protocole situe clairement l'obligation de consulter et propose une démarche de mise en œuvre. Pour sa part, c'est en 2006 que le gouvernement du Québec publie le *Guide intérimaire en matière de consultation*. Le document propose les paramètres d'une consultation adéquate afin de permettre à la Couronne de fournir l'information relative à l'action envisagée et de préciser ses intérêts, mais également de permettre aux communautés autochtones d'expliquer les incidences des actions envisagées afin de concilier les droits et les intérêts des deux parties. Les principes directeurs sont la bonne foi, l'ouverture des parties et l'obligation des Autochtones de faire valoir leurs droits et intérêts de même que celle de la Couronne d'en tenir compte. Ce guide cherche à définir plus clairement les balises de l'obligation de la Couronne de consulter les communautés autochtones à la lumière de l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droits autochtones. Dans un mémoire présenté dans le cadre des consultations sur la stratégie de développement durable à la commission des transports et de l'environnement (2007), l'APNQL dénonçait le *Guide intérimaire en matière de consultation* et tenait à rappeler au gouvernement que son obligation de consulter les Autochtones signifiait plus qu'une transmission d'information.

## La Marche Innu Ishkuau

CATHERINE DELISLE L'HEUREUX, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN ANTHROPOLOGIE,  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

*Nous avons marché pour nos enfants, pour qu'ils aient toujours un territoire où aller. Et maintenant, j'invite tout le peuple québécois, innu, toutes les Nations, à dire NON au Plan Nord! (Élise Vollant, dans Falcimaigne 2012)*

Tel est le message que des femmes innues, par l'entremise de la parole de l'instigatrice de la marche Innu Ishkuau, Élise Vollant, sont venues affirmer lors de la manifestation monstre tenue dans le cadre du jour de la terre le 22 avril 2012. Le 1<sup>er</sup> avril 2011, 14 femmes entament près de la communauté de Mani-Utenam une marche de 1000 km en direction de Montréal. Trois semaines plus tard, elles profitent de la vitrine offerte par le Salon du Plan Nord et le Jour de la Terre pour dénoncer publiquement les agissements du gouvernement et d'Hydro-Québec à l'endroit des Innus dans le dossier du projet hydroélectrique de la Romaine, et, de surcroît, affirmer leur opposition au Plan Nord. En chemin, ces femmes, désormais surnommées « les marcheuses », ont interpellé et rallié d'autres InnuEs, de sorte qu'ils-elles sont environ 45 à atteindre Montréal. Les autres participantEs viennent de Maliotenam, Unamen Shipu, Ekuanitshit, Pessamit et Wendake (La rédaction 2012).

La relation conflictuelle entre les Innus et Hydro-Québec ne date pas d'hier, mais le litige concernant la communauté de Uashat mak Mani-Utenam et le projet hydroélectrique de la Romaine remonte à 2009. Alors que l'on négocie des ententes avec les conseils de bande des quatre communautés de la Basse-Côte-Nord concernant les quatre barrages prévus sur la rivière Romaine, on remet à plus tard la négociation avec le Innu Takuaitkan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM). En effet, le raccordement du projet hydroélectrique fera l'objet d'un processus de consultation subséquent, ce qui positionne la communauté en réaction face à Hydro-Québec et au projet de déboisement d'une bande de 500 km traversant le Nitassinan (Leblanc 2012). Face à cette situation, ITUM entreprend en 2009 des poursuites judiciaires contre Hydro-Québec (Nepton Hotte 2012). Finalement, c'est en janvier 2011 que les parties parviennent à une entente de principe, entente qui, si elle débouchait à une entente finale, mettrait un terme aux poursuites contre Hydro-Québec. Or, cette dernière est conditionnelle à l'acceptation de la communauté, qui doit se prononcer par référendum (Journet 2011). Cette entente comprend un versement d'Hydro-Québec de 115 M\$ à la communauté, soit 80 M\$ en compensations monétaires, et 45 M\$ en contrats de construction et en emploi. À deux reprises, la communauté rejette cette entente de principe. En avril 2011, 59 % de la communauté se prononce contre l'entente. Puis, au mois de septembre suivant, après une bonification de l'entente, celle-ci est à nouveau rejetée, cette fois à 54 % (Lavallée 2012). Ce ne fut pas assez pour stopper les travaux de la Romaine.

La marche Innu Ishkuau s'inscrit en continuité avec la lutte contre les travaux de la Romaine. Ces mêmes femmes participèrent, au début du mois de mars 2012, à un blocus sur la route 138 où des InnuEs de Uashat mak Mani-Utenam bloquèrent l'accès au chantier de la Romaine. Une injonction accordée à Hydro-Québec mena à une intervention de la Sûreté du Québec qui se solda par l'arrestation de 12 personnes, dont une majorité de femmes. C'est d'abord pour dénoncer les injustices faites aux femmes arrêtées à cette occasion que les femmes ont mis sur pied leur marche. Les Innus négocient depuis 40 ans pour la reconnaissance de leurs droits ancestraux. Contrairement aux signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, ils sont laissés pour compte lorsque vient le temps d'exploiter le territoire. C'est cette non-reconnaissance que les femmes déplorent. « Ils prennent possession de notre Nitassinan sans notre consentement et s'enrichissent dans notre dos. Ils savent que notre Nitassinan est plein de ressources et de richesses. Il faut protéger notre Nitassinan », dit Clémence Simon (FAQ 2012). Dans ce contexte, le projet de la Romaine, une des premières concrétisations du Plan Nord, devient hautement symbolique dans la lutte pour la protection du Nitassinan et des futures générations d'Innus.

## Parnasimautik | Plan Nunavik

ANNE-MARIE TURCOTTE, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN PRATIQUES DE RECHERCHE ET ACTION PUBLIQUE, INRS,  
CENTRE URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

Rédigé en 2010 par la société Makivik et l'Administration régionale Kativik, avec la collaboration de la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik, la Commission scolaire Kativik, l'Institut culturel Avataq, le Fonds d'exploration minière du Nunavik et l'Association touristique du Nunavik, *Parnasimautik* est une réponse au Plan Nord. *Parnasimautik* propose la vision des Inuit du développement en identifiant les préoccupations et les priorités du Nunavik à court (5 prochaines années) puis à long terme (25 prochaines années). Le document constitue un outil important de réflexion sur l'orientation du développement régional des Nunavimmiut. Campés dans leur contexte historique, les enjeux sont organisés par secteurs (logement; santé; éducation; accès au territoire; ressources minérales; énergie; tourisme; bioalimentaire; faune; culture et identité) et élaborés de manière à comprendre leur évolution et les défis qu'ils représentent pour les habitants du territoire et les organisations locales.

Le Nunavik est composé de 14 villages côtiers situés au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Aucun réseau routier ne les relie. Ce territoire constitue une portion importante (42 %) du territoire visé par le Plan Nord. Les Inuit sont régis par les régimes juridiques, administratifs et fiscaux du Québec et du Canada. D'un point de vue socioéconomique, la région demeure toutefois la moins développée de l'ensemble du Québec. Le faible investissement du gouvernement du Canada dans cette région a poussé les Inuit à tenter de remédier à ces lacunes lors des négociations de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Depuis la signature de la CBJNQ en 1975, beaucoup d'efforts ont été déployés afin d'améliorer la qualité de vie des Inuit dans leurs communautés. Alors que le Plan Nord met l'accent sur le potentiel énergétique, minier, forestier et touristique du Nunavik, les autorités et les habitants de la région sont davantage préoccupés par les conditions de vie difficiles et la crise sociale qui perdure dans leur région. Ce sont donc des moyens de sortir les Inuit de la situation socioéconomique actuelle que le Plan Nunavik cherche à mettre en place. Ainsi, pour les Nunavimmiut, le Plan Nord n'aura aucune valeur à moins d'inclure des propositions et des solutions concrètes aux difficultés avec lesquelles ils doivent conjuguer quotidiennement. De plus, la vision du développement proposée par le Plan Nord est très axée sur le potentiel d'extraction minière. Cette perspective ne peut toutefois se concrétiser sans la consultation préalable des communautés et des organismes régionaux, et ce, à chacune des étapes d'un plan de développement global prenant en compte les projets dès l'étape exploratoire jusqu'à celle de réhabilitation des sites d'exploitation.

Selon les auteurs de *Parnasimautik*, il est clair qu'en aucun cas le Plan Nord ne peut remplacer les obligations et les engagements du Québec en vertu des traités et des ententes en vigueur. Dans sa planification et son exécution, le gouvernement du Québec doit prendre en compte et respecter les conditions prescrites par la CBNJQ, l'Entente Sanarrutik (entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik de 2002) de même que les engagements pris en 2007 lors du sommet Katimajit (concernant les questions socioéconomiques au Nunavik). Le Plan Nord doit renforcer les garanties contenues dans la CBJNQ concernant les dispositions de protection de l'environnement, les droits d'exploitation des Inuit dans la région du Nunavik de même que la priorité d'emplois et de contrats liés au développement offerts aux Inuit. Ainsi, le Plan Nord doit encourager les partenariats et les accords entre la Société Makivik et les compagnies minières actives au Nunavik de même que favoriser la croissance d'entreprises inuit. Le Plan Nord doit également considérer les impacts à long terme sur des activités comme l'exploitation de la faune par les Inuit. Par ailleurs, les projets de développement doivent être assujettis aux dispositions du régime de protection de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Enfin, le Plan Nunavik expose les sept conditions préalables à l'appui des Inuit au Plan Nord. Ainsi, Québec doit s'engager à : 1) s'attaquer au problème important de pénurie et de surpeuplement des logements en comblant de façon urgente le besoin de 1000 logements; 2) s'attaquer au coût de la vie; 3) financer de façon plus importante et constante les services essentiels; 4) investir dans des services de santé culturellement adaptés; 5) investir dans un système d'éducation culturellement adapté; 6) mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse; 7) procéder à la phase II des négociations du gouvernement régional du Nunavik concernant la délégation de certaines compétences législatives.

## Cree Vision of Plan Nord

HANS-OLIVIER POIRIER GRENIER, CANDIDAT À LA MAÎTRISE EN PRATIQUES DE RECHERCHE ET ACTION PUBLIQUE,  
INRS, CENTRE URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

Publié en février 2011 par le Grand Conseil des Cris, le document *Cree Vision of Plan Nord* présente la vision qu'ont les Cris du Plan Nord et du développement nordique. Les Cris ne s'opposent pas d'emblée au développement et à l'exploitation des ressources naturelles sur le territoire d'Eeyou Istchee. Ils souhaitent, en effet, que le Plan Nord puisse leur être bénéfique, notamment sur le plan économique, et y voient l'opportunité de régler certaines questions de gouvernance qui, malgré les dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et de la Paix des Braves, sont toujours litigieuses. Par contre, leur appui au Plan Nord n'est pas acquis. Par l'entremise de ce document, les Cris expriment de nombreuses appréhensions face aux impacts sociaux et environnementaux potentiels du Plan Nord sur les communautés crie, ainsi que sur les activités traditionnelles, le financement des infrastructures et les mécanismes de prise de décision. Les Cris s'attendent donc à ce que le gouvernement du Québec prenne des engagements clairs leur signifiant que les doléances qu'ils expriment sont entendues et qu'elles seront prises en compte avant d'aller de l'avant avec le projet.

Le document compte neuf recommandations principales adressées au gouvernement du Québec. Les Cris souhaitent, entre autres, que leurs droits et leurs valeurs soient respectés. Outre les droits protégés par la Constitution et les lois québécoises et canadiennes, ils rappellent que toutes les dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Paix des Braves les concernant sont toujours en vigueur et qu'aucune nouvelle législation ne peut avoir préséance sur ces ententes. Ensuite, ils soulignent que certaines parties de leur territoire sont utilisées pour des activités traditionnelles, telles que la pêche, la chasse, le trappage, la récolte des petits fruits, et que les portions du territoire sur lesquelles se déroulent ces activités doivent être protégées. Ils expriment notamment des inquiétudes quant aux nouvelles routes et infrastructures qui sillonneront le territoire et qui auront comme impact d'augmenter l'affluence et la circulation sur les territoires utilisés à des fins traditionnelles. Face à l'engagement du gouvernement de protéger 50 % de tout développement industriel, les Cris rappellent à Québec que des développements ont déjà cours sur le territoire visé par le Plan Nord — qu'il s'agisse de lignes de transmission, d'aéroports, de projets miniers ou forestiers, par exemple — et que ces projets doivent être comptabilisés dans le 50 % qui ne sera pas protégé.

Les Cris sont aussi insatisfaits du système de gouvernance actuel sur le territoire d'Eeyou Istchee. Ils se sentent mis à l'écart et désirent que des partenariats soient établis, afin que Québec, la population allochtone et les Cris soient représentés de façon équitable dans de nouveaux modèles de gouvernance à établir dans la foulée du Plan Nord. Ils ajoutent qu'ils ne pourront donner leur appui au Plan Nord tant et aussi longtemps qu'ils seront mis à l'écart des décisions importantes les concernant. Ils citent d'ailleurs deux exemples récents, soit le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire de la Baie-James (2010), ainsi que la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire de la Baie-James (2010), où des planifications en matière de territoire et de ressources ont été effectuées sans qu'ils aient été consultés. À leur avis, ces plans constituent des violations des dispositions légales de la CBJNQ et de la Paix des Braves. En ce qui a trait au financement et aux redevances reliées aux projets de développement et d'exploitation, les Cris soulignent que celles-ci devront être équitables et correspondre à l'ampleur des projets visés. Par contre, les Cris insistent pour que le financement qui provient de Québec soit versé sous la forme d'une enveloppe globale, plutôt que de recevoir du financement « par projet ». Ils désirent aussi que le Plan Nord puisse être profitable pour les entreprises et les organisations autochtones vouées au développement économique d'Eeyou Istchee. Les Cris veulent que les projets mis de l'avant dans le cadre du Plan Nord permettent, entre autres, de créer des emplois pour les Cris, de développer une expertise locale dans le champ du développement économique et d'encourager l'entrepreneuriat cri, notamment dans le domaine du tourisme. Enfin, les Cris soutiennent qu'ils s'engagent de bonne foi dans le projet du Plan Nord et s'attendent à des engagements sérieux de la part de leurs interlocuteurs de Québec en matière de gouvernance, de retombées économiques et de réduction des impacts sociaux et environnementaux. Ils affirment qu'il est impératif que les Cris d'Eeyou Istchee soient impliqués dans tous les processus décisionnels les concernant, à défaut de quoi il ne pourra y avoir de Plan Nord sur leur territoire.

## | Bibliographie |

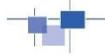
- ARCHIBALD LINDA ET CRNKOVICH MARY. 1999. *Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey*. Condition féminine Canada, Ottawa.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR. 2005. *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*. Préparé par l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador. <http://www.cssspnql.com/fr...>, Consulté le 2012-02-16.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR. 2007. *Mémoire sur la Stratégie de développement durable*. <http://www.apnql-afnql.com/fr...>, Consulté le 2012-02-16.
- COOP MÉDIA DE MONTRÉAL. 2012. *Pour la défense du Nitassinan. Entrevue avec Denise Jourdain*. Entrevue réalisée sur CKUT, Native Solidarity News. 3 avril 2012. <http://montreal.mediacoop.ca...>, Consulté le 2012-08-10.
- FALCIMAIGNE NICOLAS. 2012. Défense du territoire—La marche innue, *Ensemble, Presse coopérative et indépendante*, 15 avril 2012. Durée : 12 :04. (Voir min : 0 :06). <http://www.journalensemble.coop...>, Consulté le 2012-08-09.
- FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC (FAQ). 2012. *Femmes Autochtones du Québec apporte son soutien à la Marche Innu Ishkueu*. Communiqué de presse, 8 avril 2012. <http://www.faq-qnw.org...>, Consulté le 2012-08-10.
- GIRARD GUILLAUME. 2012. *Elles marchent pour la Terre*. Durée : 5 :33. <https://www.youtube.com...>, Consulté le 2012-08-10.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2011a. *Plan Nord. Faire le Nord ensemble. Le chantier d'une génération*. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2011b. *Plan Nord. Faits saillants*. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec.
- GRAND CONSEIL DES CRIS. 2011. *Cree Vision of Plan Nord*. <http://www.gcc.ca...>
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2006. *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. Direction des services à la clientèle du Secrétariat aux affaires autochtones. <http://www.focusnorth.ca...>, Consulté le 2011-10-10.
- JOURNET PAUL. 2011. Entente entre les Innus et Hydro-Québec, *La Presse*, 24 janvier 2011. <http://www.lapresse.ca...>, Consulté le 2012-08-10.
- LA RÉDACTION. 2012. De Maliotenam à Montréal, des femmes marchent pour s'opposer au Plan Nord, *Le Mouton Noir*, 14 mai 2012. <http://www.moutonnoir.com...>, Consulté le 2012-08-10.
- LAVALLÉE JEAN-LUC. 2012. *Chantier de la Romaine. Des Innus prévoient bloquer la route 138*. Agence QMI, 1<sup>er</sup> mars 2012. <http://fr.canoe.ca...>, Consulté le 2012-08-10.
- LEBLANC RÉAL JUNIOR. 2012. *Blocus 138*. Wapikoni Mobile. Durée : 8 :01. <https://www.youtube.com...>, Consulté le 2012-08-10.

LÉVESQUE CAROLE ET ROBERT LANARI. 1991. Economic Development Policies, in Olga Bausk (dir.), *Ways of Political Development of Indigeneous Peoples of the North. The Papers of the Second Scientific Colloquium Russia, Quebec*: 137-155. Novosibirsk: Institute of Philosophy and Law, Laval University, Quebec, and Novosibirsk Architectural Technology Center for Traditional Arctic Cultural Ecology Fund.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE. 1997. *Guide for consultation with Maori*. <http://www.justice.govt.nz...>, Consulté le 2012-02-16.

NEPTION HOTTE CAROLINE. 2012. *La marche des femmes innues pour dénoncer le Plan Nord*. Radio-Canada International, Entrevue Audio, 17 avril 2012. <http://www.rcinet.ca...>, Consulté le 2012-08-10.

SOCIÉTÉ MAKIVIK. 2012. *Plan Nunavik/Parnasimautik*. <http://www.parnasimautik.com/fr>



## Section 1 : Vision de développement, le Nord du Québec<sup>1</sup>

---

LOUIS-EDMOND HAMELIN, PROFESSEUR ÉMÉRITE, DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE, UNIVERSITÉ LAVAL

### Le territoire du Québec

De nature, le Québec est un *pays froid*; en conséquence, les activités sont influencées par ces conditions durables. Il s'en suit qu'une vision nordique suffisamment ample et intégrée constitue un outil attendu et essentiel. Il n'y a *pas de vrai Québec sans la zone nordique*. Le Québec dont la langue officielle est le français est la première province nordique du Canada ainsi que le principal territoire froid de toute la francophonie. Profite-t-on de ces occasions économiques?

Habituellement, on distingue deux zones : un Québec du Sud et un Québec du Nord. Les originalités respectives de ces deux entités sont justifiées. Un questionnement concernant leurs liens organiques s'avère nécessaire. Le territoire est également considéré comme un tout. Le thème *Québec total* nécessite une appréhension spécifique qui va au-delà des agissements sectoriels et régionaux usuels. Si une vue englobante du dossier demeure sous-développée, elle limitera la qualité de ce qui est entrepris.

Environ 70 % du Québec fait partie de la zone polaire internationale à laquelle le Québec du Sud offre une base avantageuse sur le plan de l'ensoleillement, des ressources, des expériences culturelles et de la technique. Des initiatives sont à continuer ou à entreprendre.

### Le développement du Nord

Une Table des partenaires apparaît comme une démarche de démocratie participante au moyen de consensus et de cohésion. Des actes de développement sont souhaitables s'ils sont justifiés et menés raisonnablement, c'est-à-dire en respectant personnes, biens et milieux. À ce sujet, les démarches du passé exigent des changements. On ne peut plus se contenter de *faire du Nord* en se limitant à réaliser les opérations sectorielles prévues; en même temps, il faut penser à *faire le Nord*, c'est-à-dire, contribuer, à partir de formules appropriées, à la construction d'une nouvelle phase du Québec septentrional. C'est l'objectif de *faire le Nord* qui est le plus difficile à concevoir et à réaliser.

Un programme acceptable de développement, plutôt que d'être presque uniquement économique, se préoccupe également des domaines politiques, sociaux et culturels. En fait, même les opérations autonomes faites, d'une part, par les non-autochtones et, d'autre part, par les Autochtones s'inscrivent dans une vision *ensembliste*. Cette dernière s'accompagne d'un plan global du Nord dont la version initiale apparaît tôt dans le parcours.

### L'autochtonie

Un Plan Nord fournit une occasion propice à l'avancement, d'ailleurs incontournable, de la situation autochtone. Comme les Autochtones fournissent l'originalité la plus caractéristique des pays froids de l'hémisphère boréal, le sujet ne peut être évacué. Le *sameness approach* souvent souhaité par le versant *sudiste* n'a pas apporté de solution.

---

<sup>1</sup> Extraits d'une conférence prononcée au séminaire Ashini, Mushuau Nipi, rivière George le 13 août 2009 ainsi qu'à la Table des partenaires du Plan Nord, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Mont-Sainte-Anne, 24 septembre 2010. Reproduit avec la permission de l'auteur.

Depuis quelques décennies, des penseurs de toutes nations au Québec, la Direction générale du Nouveau-Québec, la Cour, la Convention, le SAGMAI, des Commissions parlementaires, les déclarations de l'Assemblée nationale et la Paix des Braves ont donné au Québec une relative longueur d'avance dans l'amélioration toujours nécessaire du système de relations entre Autochtones et non-autochtones. Il est primordial que la question foncière cesse d'être insuffisamment comprise et traitée. Comment, après un sous-développement séculaire injustifié, quiconque pourrait-il moralement refuser aux Autochtones un développement équitable, s'ils le désirent?

### ***Il n'y a pas de vrai Nord du Québec sans le concours des Autochtones***

Des activités conjointes peuvent être celles de *partenariat* qui supposent l'acceptation préalable des valeurs de coexistence et d'association.

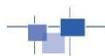
### **L'évolution des mentalités**

La population du Sud montre un grand attachement au Québec méridional, alors que celle du Nord en fait autant au Québec septentrional. Mais n'apparaît-il pas *géopolitiquement* inquiétant que seulement une infime minorité de tous les citoyens manifeste une ferveur suffisante en ce qui concerne la totalité spatiale et culturelle du Québec? Le *Québec total* serait-il l'objet d'un manque d'âme? Des programmes d'éducation transzonale sont à améliorer ou à mettre en place.

Étant donné le gigantesque développement du Nord au cours des 60 dernières années ainsi que, depuis la Convention, le poids réel de l'interlocuteur autochtone, ne devrait-on pas s'intéresser à l'objectif d'un certain transfert de pouvoir administratif, et même politique, en faveur du Québec du Nord? Ce dernier le souhaite-t-il, et est-il suffisamment préparé à une telle évolution? Le Québec du Sud, qui avait pris l'habitude de parler au nom de tout le Québec, se pencherait-il lui-même sur un type de réaménagement structurel? Ces perspectives de changement auraient la qualité de prendre racine au plus profond d'un Québec entier.

Ne devrait-on pas s'habituer à dépasser les analyses, décisions et interventions partielles en les insérant dans des perspectives générales et associatives? Tout est lié. D'un côté, des faits localisés dans le Nord portent des conséquences pan-Québec : frontière du Labrador de 1927, Convention du Nord en 1975, gouvernement du Nunavik en vue; d'un autre côté, des décisions prises dans la vallée du Saint-Laurent créent des impacts intranordiques importants. Pour des questions de planification interzonale et de québécoité évolutive, des améliorations du présent système de liaisons territoriales sont à envisager.

Comme tous les grands événements, le Plan Nord, polyvalent et touchant le Québec entier, s'échelonne sur plusieurs décennies. Ce mouvement serait la première planification québécoise où la vaste zone septentrionale occuperait un rang moins inégalitaire par rapport à celui du Québec du Sud. En même temps, l'entièreté d'un tout Québec, davantage conscientisée, deviendrait renforcée. Un tel cheminement d'amplitude favoriserait l'installation d'un Québec nouveau.



## Section 2 : Réactions des acteurs sociaux et politiques à propos du Plan Nord

---

IOANA RADU, CANDIDATE AU DOCTORAT EN SCIENCES HUMAINES, UNIVERSITÉ CONCORDIA

DANIEL SALÉE, PROFESSEUR, ÉCOLE DES AFFAIRES PUBLIQUES ET COMMUNAUTAIRES, UNIVERSITÉ CONCORDIA

### Introduction

Depuis sa première annonce à l'automne 2008, le Plan Nord a suscité des réactions partagées chez les acteurs sociaux et politiques qui s'intéressent aux questions relatives au développement du Nord québécois. Ce vaste territoire, annexé en 1912, est directement lié aux aspirations de développement économique des Québécois. Depuis la Révolution tranquille, il demeure une constante de la thématique de l'affirmation nationale. L'approche de développement envisagée dans le Plan Nord promet le réaligement de l'économie avec « l'éveil d'une conscience environnementale » et « [un] développement durable respectueux des Premières Nations, des Inuits et des communautés locales » (Gouvernement du Québec 2011 : vii). Malgré ces affirmations, les enjeux que soulève le Plan Nord mettent en évidence les clivages et les tensions politiques autour des questions liées aux approches et aux modèles de développement : des traités inachevés, un public méfiant à l'égard des industries polluantes, des services sociaux et de santé déjà sous pression. Voilà quelques enjeux que nous avons pu dégager de la revue de presse concernant le Plan Nord. Les prochaines pages proposent un rapide portrait des prises de position formulées par les acteurs sociaux et politiques à l'égard du Plan Nord et mettent en relief les enjeux identifiés par ces derniers selon une perspective historique de développement nordique québécois.

### Le développement du Nord québécois avant le Plan Nord

L'idée de soumettre les grands espaces territoriaux situés dans le nord du Québec n'est pas nouvelle. Déjà, en 1909, le gouvernement de Lomer Gouin annexe le territoire de l'Ungava (au nord du 52<sup>e</sup> parallèle) au reste de la province et adopte des programmes de modernisation favorisant l'investissement étranger pour en développer le potentiel hydroélectrique, minier et forestier. Son discours à l'Assemblée législative donne le ton à l'approche du développement économique de la province à cette époque : « J'attends maintenant avec impatience l'annexion de ce vaste territoire [l'Ungava] avec ses centaines de milliers de milles carrés, ses ressources minières incalculables, ses richesses de toutes sortes et ses immenses possibilités de développement » (cité dans Robitaille 2011).

Avec la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la demande américaine de même qu'une forte croissance de la population urbaine et immigrante stimulent de nouveau l'intérêt au regard de l'exploitation des ressources naturelles dans la province. La conception du développement économique du Québec fondée en grande partie sur la facilité d'accès au capital de ressources naturelles des territoires nordiques caractérise l'époque duplessiste (1945-1959). Néanmoins, la vision traditionaliste du gouvernement et ses institutions (système d'éducation et services sociaux en tête) sont inadaptes à la réalité socioéconomique et aux besoins de la population québécoise de l'après-guerre (Linteau 2012). Malgré les gains économiques de la province durant les années 1950 et 1960, les profits sont détournés de façon disproportionnée vers les investisseurs étrangers, ce qui suscite parmi la population de nombreuses réactions et est source d'un nouveau nationalisme québécois.

Plus tard, au début des années 1960, la Révolution tranquille vise à faire « de l'État québécois un partenaire majeur de l'entreprise privée dans le développement économique » en nationalisant l'industrie hydroélectrique (Linteau 2012). Élu en 1962, le Parti libéral du Québec s'engage à donner la « clé du royaume » aux Québécois grâce à Hydro-Québec, qui apportera de « nouveaux emplois, des meilleurs salaires et plus de prospérité pour d'innombrables métiers et commerces<sup>1</sup> ». Pendant cette période, des centrales hydroélectriques de grande puissance (plus de 1000 MW) sont mises en service sur la Côte-Nord, en plein territoire traditionnel innu, comme la centrale des Outardes et le complexe Manic 1,2, et 3 (Hydro-Québec 2012).

En pleine crise énergétique, Robert Bourassa, alors premier ministre, annonce le 30 avril 1971 le « projet du siècle », un gigantesque chantier hydroélectrique dans la région de la Baie-James au nord du 50<sup>e</sup> parallèle, qui visait la création de 100 000 emplois : « Le développement de la Baie-James est la clé du progrès économique du Québec, c'est la clé également de son progrès social et de sa stabilité politique : c'est l'avenir du Québec<sup>2</sup> ». Les Autochtones de la région septentrionale québécoise, jusque-là marginalisés par les politiques de développement gouvernementales, se mobilisent par l'entremise de l'Association des Indiens du Québec pour défendre leurs droits territoriaux et ancestraux qui ont déjà été bafoués. La Première Nation crie et le Peuple Inuit obtiennent une injonction qui force le gouvernement Bourassa (de même que le gouvernement du Canada, Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James) à négocier la première entente territoriale globale au Canada. La signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975 — suivie rapidement en 1978 de la Convention du Nord-Est québécois avec les Naskapis — est à l'origine d'un réalignement des relations Autochtones-État, de même que d'une plus grande mobilisation des Premiers Peuples dans la gestion du territoire, des ressources naturelles et de l'autonomie politique.

Les décennies ultérieures auront été marquées tant par des négociations que par des conflits : la Convention Kuujuaq avec le Peuple Inuit (1985), les mobilisations des Cris contre le projet Grande-Baleine (1989-1994), la crise d'Oka (1990), les négociations du Conseil Atikamekw-Montagnais (1975-1994), le contentieux des Micmacs de Listuguj autour des droits forestiers (1998), les négociations des Innus avec l'Approche commune des années 2000 et la Paix des Braves (2002), pour ne citer que quelques exemples. Ces mobilisations portées par de nombreux acteurs, tout comme les arrêts de la Cour suprême qui reconnaît divers droits ancestraux aux Peuples autochtones (*Sioui*, *Sparrow*, *Guerin*, *Delgamuukw*), mais surtout l'obligation des gouvernements de consulter les communautés autochtones affectées par des projets de développement (*Haïda et Taku River* [2004]), servent de toile de fond au Plan Nord.

### Un Plan Nord qui ne fait pas l'unanimité

En septembre 2008, alors qu'une récession frappe la planète, le gouvernement libéral de Jean Charest, alors en pleine campagne électorale, annonce la mise en marche du Plan Nord. Ce Plan à saveur essentiellement néolibérale, basé principalement sur l'exploitation des ressources minières, est accueilli négativement autant par la majorité des instances autochtones que par les partis d'opposition, surtout en raison d'un manque de consultation avec les Autochtones et avec les Québécois en général, qui déjà luttent contre l'industrie

<sup>1</sup> Publicité du parti libéral du Québec lors des élections de 1962.

<sup>2</sup> Extrait du discours annonçant la mise en œuvre du complexe hydroélectrique de la Baie-James.

du gaz de schiste. Dès octobre 2008, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) critique l'approche gouvernementale et aborde directement la question des droits ancestraux des Premières Nations sans traités (les Atikamekw et les Algonquins) tout en rappelant l'importance de définir des dispositions claires à l'égard de la cogestion de ressources naturelles. L'APNQL met en place un mécanisme d'affirmation de la souveraineté qui repose sur les ordres juridiques propres aux Premières Nations, ainsi que sur les droits reconnus au Canada et sur la scène internationale (APNQL 2008). Frustrés par le retard de la mise en oeuvre de l'Approche commune et par la poussée de projets industriels majeurs, l'Alliance stratégique innue (formée des communautés d'Ekuanitshit, Pessamit, Uashat Mak Mani-Utenam, et Matimekush-Lac John) est créée en décembre 2008. Cette nouvelle instance vise un rôle actif des communautés innues dans la planification et la gestion du territoire ancestral Nitassinan : « Ce que nous souhaitons, c'est exercer notre pleine autonomie et décider nous-mêmes de l'usage des territoires et des ressources naturelles, sans être soumis aux lois et règlements des autres gouvernements » (ASI 2008). Pendant que l'APNQL et Lucien Wabanonik (Conseil de la Nation Algonquaine) dénoncent le Plan Nord lors de la 8<sup>e</sup> session de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones à New York en mai 2009, le Grand Conseil des Cris (GCC) déplore le manque de consultation de la part du gouvernement et qualifie le Plan Nord de projet imposé, contraire aux engagements de la Paix des Braves (APNQL 2009, Letarte 2009a).

De leur côté, les groupes écologiques s'attaquent à la *Loi sur les mines*, qu'ils qualifient d'obstacle à la conservation parce qu'elle « est au-dessus de toutes les lois et [qu'] elle permet aux compagnies minières de geler un territoire afin de l'explorer, et ce, sur plus de 85 % de la superficie du Québec. Pendant ce temps, on ne peut plus rien faire sur ce territoire, pas même en faire une aire protégée » (Letarte 2009b). Une lettre signée par 500 scientifiques s'ajoute à ces critiques, et demande que le gouvernement « donne une place importante à la recherche scientifique dans son processus décisionnel » du Plan Nord (Boréal Canada 2009). Pour sa part, la Fédération québécoise des Municipalités (FQM) se réjouit de la création du comité ministériel du développement des régions et de l'occupation du territoire. Cette initiative est alors considérée comme un « fort signal » que la priorité est enfin donnée aux Municipalités régionales de comté (MRC) dans les prises de décision concernant le développement régional; la FQM insiste par ailleurs sur les avantages fiscaux pour les communautés locales par l'entremise des redevances (FQM 2009).

À la fin de 2009, le gouvernement publie le premier document faisant état de la démarche envisagée pour le Plan Nord, qui comprend une structure inclusive de consultation avec les Premières Nations et les communautés locales : les Tables des partenaires. Les opinions parmi les Premières Nations restent divergentes. L'APNQL et l'ASI demandent une consultation de nation à nation : « Nos communautés ne sont pas des municipalités [...] Nos relations doivent être de nation à nation. Sans nous, le Plan Nord est un plan mort » (Ghislain Picard cité dans Lessard 2009). Pour leur part, les communautés innues de Natashquan et de Mashteuiatsh et les Inuit considèrent le Plan Nord comme une occasion favorable, qui pourrait répondre à leurs préoccupations et qui s'inscrit dans leur approche de négociation avec le gouvernement (Dominique 2009). Ainsi, les Inuit considèrent-ils les Tables des partenaires comme « un forum où les Inuits et les autres communautés autochtones veilleront à la protection de leurs valeurs traditionnelles, exprimeront leurs besoins et demanderont à ce que des mesures soient prises à l'égard de leurs problèmes sociaux » (ARK 2010 : 4). Les Cris demeurent également préoccupés par le Plan Nord; néanmoins, ils proposent une approche du développement qui améliore la qualité de vie de leurs communautés et mise sur la préservation des écosystèmes (Gosselin 2010).

Étant donné le peu de détails initialement publiés sur le Plan Nord, y compris la structure de consultations, les opinions et les enjeux perçus varient parmi les acteurs sociaux pendant l'année 2010. Le Parti québécois qualifie le Plan Nord de « projet flou » et « de poudre aux yeux » conçu pour apaiser les critiques, alors que des projets éoliens sont abandonnés à cause d'un manque de soutien aux investisseurs et que des dépenses inutiles comme celles de la centrale nucléaire Gentilly-2 empiètent sur un développement énergétique durable (PQ 2010a). Mais, sous un autre angle, les CRE de la région Nord-du-Québec et de la Côte-Nord accueillent positivement le Plan Nord et réitèrent le rôle central des communautés locales, incluant les Autochtones, dans le développement de leur territoire (Chiasson 2010).

À la suite d'une rencontre à Mistissini en 2010 avec la ministre Normandeau, les Cris restent préoccupés par le Plan Nord car peu de détails ont été divulgués. Ils entament des négociations relatives à la gouvernance territoriale et à la gestion des ressources naturelles en Eeyou Istchee. Pour sa part, Maggie Emudluk, la directrice générale de l'ARK, déplore le manque d'attention de la part du gouvernement à l'égard des besoins en matière de logement et de formation des Inuit. Elle considère que la démarche est trop hâtive et souhaite une implication plus importante du gouvernement régional du Nunavik dans le Plan Nord (George 2010).

Nature Québec déplore, quant à elle, la composition de la Table des partenaires. Selon cet organisme, la question de la conservation devrait être au cœur des discussions. Au même moment, l'Association de l'exploration minière du Québec (AMEQ) suggère que le 50 % de territoire réservé à la conservation soit déterminé après un inventaire des ressources minières : « C'est important avant de tout geler le territoire de s'assurer qu'on a bien évalué le potentiel » (Gosselin 2010).

La Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA) demande des moyens afin d'intervenir plus tôt dans le processus de prise de décisions concernant les projets énergétiques. Elle considère qu'il y a des projets inadmissibles du point de vue de l'environnement, comme celui de la Moisie (Dupont 2010). Seize groupes environnementaux signent une lettre qui déplore la démarche néolibérale du Plan Nord axée sur l'exploitation des ressources naturelles, et demandent une réorientation en vue d'en faire un réel projet de société qui inclut la protection de la biodiversité, l'écotourisme, les énergies vertes et l'efficacité énergétique (Jacob *et al.* 2010).

À la fin de 2010, le Parti québécois envoie plusieurs élus en région pour consulter les citoyens et « voir ce qui bloque, actuellement, sous le gouvernement libéral » (PQ 2010b). Le développement économique ne peut se faire à n'importe quel prix; il doit être bénéfique pour tous les Québécois et doit inclure les dimensions sociales et culturelles même si l'exploitation des ressources naturelles fait partie de « notre identité » (PQ 2010b).

### **Plus d'informations, moins d'appuis**

La publication du document officiel sur le Plan Nord en mai 2011 arrive une semaine après que la population des municipalités inuit eut voté contre le nouveau projet de gouvernance régionale au Nunavik. À la lumière de cette nouvelle réalité politique, l'Inuit Tapiriit Kanatami – l'instance politique qui représente tous les Inuit du Canada – demande que le Plan Nord soit retardé jusqu'à ce que la position du Nunavik soit clairement formulée. Néanmoins, la directrice de l'Administration régionale Kativik, Maggie Emudluk, soutient que le vote négatif n'empêche pas les Inuit de continuer à s'impliquer dans le processus du Plan Nord et de

présenter leurs demandes au gouvernement (Rogers 2011a). Tandis que les Cris, l'Initiative boréale et le Pew Environmental Group (qui a fondé l'Initiative boréale) accueillent favorablement le Plan Nord, l'APNQL qualifie la démarche de « décevante et incomplète », car elle laisse de côté des Autochtones dont le territoire n'a jamais été cédé. Armand Mackenzie, conseiller juridique des Innus, souligne qu'il est essentiel de régler la question territoriale innue avant tout développement. Il demande les mêmes garanties économiques et politiques que celles accordées aux Cris et aux Inuit (Lessard 2011). Pour sa part, le Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean n'est pas contre le Plan Nord tel qu'annoncé, mais une relation de nation à nation doit être respectée disent-ils, car ils n'accepteront pas tous les projets qui en découlent (Tremblay 2011). Finalement, les chefs de la Première Nation algonquine soutiennent que le Plan Nord crée des inégalités entre les Autochtones. Ils sont déçus d'être écartés du processus et demandent que le gouvernement négocie des mesures acceptables d'exploitation en Abitibi et en Outaouais. À défaut, des actions plus perturbatrices pourraient être envisagées (Lafontaine 2011).

Selon les positions exprimées dans les médias, le plan détaillé du gouvernement suscite également des inquiétudes chez d'autres acteurs que les Autochtones non conventionnés. La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), qui « a historiquement accueilli avec enthousiasme la plupart des grands projets énergétiques et miniers », se prononce contre le Plan Nord, en réclamant une nouvelle loi sur les mines afin de « maintenir le financement des programmes de solidarité sociale qui font que le Québec est différent du reste du Canada » (Francoeur 2011). Sur la Côte-Nord, la députée de Duplessis (Lorraine Richard) remet en question l'implantation du Plan Nord dans sa région car peu d'infrastructures et de services sociaux sont disponibles pour répondre à l'afflux de travailleurs. La participation des populations locales dans le développement de la région devrait être mise de l'avant, car selon elle, le projet hydroélectrique de La Romaine n'a pas répondu aux attentes et aux besoins de la population locale : « Le gouvernement n'a pas aidé les petites collectivités faisant face à un méga projet économique [...]. Le Plan Nord ne doit pas répéter l'erreur de La Romaine. Les projets économiques doivent enrichir la collectivité » (Saint-Pierre 2011).

Pour Québec solidaire, le Plan Nord demeure un exemple « d'exploitation intensive du territoire typique du vieux modèle colonial d'occupation et d'exploitation du territoire du 19<sup>e</sup> siècle » (QS 2011). Comme la FTQ et le Parti québécois, Québec solidaire réclame une nouvelle loi sur les mines et des taux de redevances qui profiteront à la province (QS 2011; PQ 2011). Selon le président du Syndicat des technologues d'Hydro-Québec, le retour sur l'investissement dans le Plan Nord n'apportera pas de bénéfices pour la province, dans le cas des mines, même si le taux de redevance était établi à 16 %, ni dans le cas de l'hydroélectricité (grands projets ou petites centrales) (Porlier 2011).

Les enjeux de la formation à la lumière des besoins futurs dans des industries variées ont également été soulignés par différentes instances qui critiquent le Plan Nord, notamment parce que le financement inclut des sommes qui avaient déjà été allouées à des programmes en cours de réalisation. De plus, ces instances souhaitent que les règlements de mise en œuvre des programmes professionnels soient mieux gérés (R-C 2011).

Pour les Inuit, le plan de logement proposé dans le Plan Nord ne comble pas tous les besoins du Nunavik. Des 500 logements promis, 200 sont déjà inscrits dans un programme d'accès à la propriété qui attire peu de clientèle à cause des prix élevés dans le Nord, même si des subventions sont disponibles. De plus, les municipalités inuit de la région « auront également à examiner la croissance de leur infrastructure pour répondre aux besoins des

communautés en expansion » (Rogers 2011d, traduction libre). Ces coûts peuvent aggraver le stress financier déjà ressenti par les communautés inuit. Les Inuit demandent également plus de précisions relativement au développement hydroélectrique et aux programmes d'éducation (Rogers 2011b et 2011c).

Inévitablement, le Plan Nord n'a pas que des détracteurs. En général, les municipalités des régions éloignées ont accueilli son lancement avec enthousiasme. La Conférence régionale des élus de la Baie-James (CREBJ), par exemple, voit positivement sa venue : « les résidents du territoire ont participé très activement au développement d'une vision pour leur avenir. Pour une fois, nous avons réellement l'impression d'avoir été écoutés! » (CREBJ 2011). Pour la Fédération des pourvoires, le Plan Nord offre des perspectives d'affaires intéressantes car l'afflux des travailleurs et des visiteurs engendrera un apport économique important (50 M\$ par année), et la chance de faire connaître le territoire et ses habitants. En mai 2011, les Cris signent un nouvel accord-cadre sur la gouvernance territoriale qui abolit la Municipalité de la Baie-James et redéfinit le cadre décisionnel sur les terres de catégorie II : « [cette entente] rendra les Cris et les Jamésiens plus forts au profit d'un développement harmonisé, et ce, dans l'esprit même du Plan Nord » (Cabana 2011, CREBJ 2011, Mathew Coon-Come cité dans Charest 2011). Les Cris lancent aussi une nouvelle politique crie sur les mines qui encadrera les relations entre les usagers cris et les compagnies minières œuvrant sur leur territoire (GCC 2011).

Néanmoins, les communautés autochtones n'ayant pas signé d'ententes sont plus partagées dans leurs opinions. La population de Manawan est divisée entre ceux qui accueillent à bras ouverts le développement forestier prévu dans la région et ceux qui estiment que le développement va beaucoup trop vite et que les territoires vierges et ancestraux sont cédés pour des « bouchées de pain et quelques cadeaux à une poignée d'individus » (Ducet 2011). Dans le même esprit de frustration, un groupe de jeunes de Pessamit s'installe en juin 2011 sur la route 138 pour dénoncer le Plan Nord. Le chef Raphaël Picard demande au gouvernement d'entreprendre des négociations avec sa communauté. Il réitère que tout développement doit se faire avec le consentement des Innus et en respectant leurs droits constitutionnels. La route 138 demeure bloquée durant plusieurs jours; le ministre des Affaires autochtones Geoffrey Kelley déclare alors que la seule façon de résoudre les revendications de la communauté est qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une entente globale, processus qui a été refusé par la communauté<sup>3</sup>. Le chef Picard soutient que le Plan Nord n'est pas l'objet essentiel du litige, mais qu'il fait partie d'une série des dossiers qui doivent être résolus. Le gouvernement cède aux pressions de la communauté et des négociations débutent en vue de conclure une entente-cadre dont la date butoir était prévue pour le 31 octobre 2011 (Paquet 2011; Paradis 2011; Richer 2011).

Pour éviter que de telles situations ne se reproduisent, le ministre Kelly visite les communautés atikamekw de Wemotaci et d'Opitciwan et étend son aide aux communautés qui ne sont pas spécifiquement visées par le Plan Nord (Delisle 2011). À Pikogan, le chef Paul Rankin, récemment élu, insiste pour que sa communauté soit intégrée dans le Plan Nord parce que Pikogan est « la porte » vers le Nord. Il prévoit obtenir des redevances

<sup>3</sup> Depuis 1975, les communautés innues de la Côte-Nord tentent de négocier un traité avec les gouvernements du Québec et du Canada. La communauté de Pessamit, une des quatre communautés innues regroupées au sein du Conseil tribal Mamuitun, a signé l'Entente de principe d'ordre général en 2002. Néanmoins, elle se retire du processus de négociation en 2005 quand le gouvernement provincial autorise la compagnie Kruger à faire des coupes de bois en territoire revendiqué par la communauté, ce qui allait à l'encontre de l'Entente (Bouchard 2006).

minières et forestières, relancer des négociations en lien avec le traité 9<sup>4</sup>, signer une entente de partage de territoire avec la communauté crie Washaw Sibi<sup>5</sup> et négocier avec le Grand Conseil des Cris relativement au Plan Nord (Guidon 2011).

### L'international au détriment du local

À la fin de juin 2011, le premier ministre Charest part en tournée européenne et asiatique afin de promouvoir le Plan Nord et solliciter des investissements étrangers, sans avoir véritablement répondu aux questions et aux enjeux soulevés par les acteurs sociaux autochtones et non autochtones. Le débat continuera inévitablement dans les régions où chaque groupe tentera de minimiser les impacts et maximiser les retombées du Plan Nord sur sa population. Aucun groupe n'est totalement contre le développement de son territoire, mais les enjeux reposent sur le modèle de développement à adopter et sur la démarche employée dans les négociations. Comme l'Alliance stratégique innue l'avait bien mentionné :

Nous sommes ouverts au dialogue constructif avec les gouvernements et les compagnies dans la mesure où nos aspirations culturelles, économiques, sociales et spirituelles sont respectées. Nous ne sommes pas contre le développement du territoire; nous sommes contre un développement qui se fait sans notre consentement. (ASI 2010)

C'est précisément autour de cet enjeu commun que les nations autochtones et les communautés non autochtones ont réagi depuis l'été 2011, plus souvent avec des actions directes de contestation, mais aussi avec des avancements relatifs aux négociations. Le processus d'octroi des contrats a déclenché, en novembre 2011, une confrontation à Mistissini entre quelques trappeurs cris joints par l'entreprise crie Uuchii qui décriaient le manque de consultation de la part du conseil de bande et du ministère des Transports (MTQ) concernant l'appel d'offres pour la construction de la route 167. Malgré une « considération particulière » donnée aux maîtres trappeurs, la controverse autour de la route 167 continue en 2012, cette fois par rapport aux coûts de son extension vers le Nord, jusqu'à la Transtaïga, en passant par le site minier de diamants de l'entreprise Stornoway. En assumant le coût de 287 M\$, le gouvernement s'est aussi engagé à payer les dépassements s'il y en a, tandis que Stornoway paierait seulement 44 M\$. Cet investissement éventuel des fonds publics a été critiqué par l'opposition péquiste (Lévesque 2011, GCC 2012a, Shields 2012)

---

<sup>4</sup> Le traité 9, aussi connu sous le nom de Traité de la Baie James, fut signé en 1905 à la suite des demandes des Ojibways et des Cris du nord de l'Ontario de clarifier leur droits dans la région non cédée au nord des Grands Lacs et au sud de la baie James. Inspirés par les termes du Traité Robison-Huron et Traité Robison-Supérieur, ainsi que concernés par les impacts de la construction de la ligne de chemin de fer du Canadien Pacifique, ils commencent les négociations en 1902. Les Algonquins d'Abitibi participent aux négociations en 1906, mais à cause du refus de la province du Québec de reconnaître les droits des autochtones qu'elle considérait éteints par droit de découverte et de conquête, ils sont exclus du traité 9 (Morrison 1986). Ils reçoivent un engagement de la part du gouvernement fédéral pour « une conférence spéciale pour eux et qu'il leur serait assigné une réserve distincte, si le gouvernement pouvait se procurer le terrain qu'ils désigneraient alors » (AADNC 2010). Ce n'est qu'en 1908 que les Algonquins d'Abitibi adhèrent au traité 9 et cèdent leurs terres à la Couronne; cependant, Québec refuse de reconnaître la validité du traité. La communauté de Pikogan fut officiellement constitué en 1958, et en 1964 les premières maisons furent construites (CPNA 2012).

<sup>5</sup> Depuis 2005, la communauté de Washaw Sibi, dont les membres avaient intégré la réserve algonquine de Pikogan dans les années 1950 à la suite de politiques fédérales, a entrepris des négociations afin d'être reconnue comme la dixième bande crie (Lessard 2011, WSE 2012).

À partir du 5 mars 2012, et pendant 5 jours, les Innus ont bloqué la route 138 à la hauteur de Maliotenam pour empêcher l'approvisionnement du chantier de La Romaine. Ils s'opposaient au fait qu'Hydro-Québec et le gouvernement aient commencé le projet sans suivre le processus de consultation prescrit par les jugements de la Cour supérieure et aient amorcé les travaux sans leur accord, et ce, malgré le rejet des ententes de principe (Panasuk 2012). Hydro-Québec a obtenu une injonction contre les Innus le 9 mars et la Sûreté du Québec a démantelé le blocus quelques heures plus tard. Les policiers ont alors procédé à une dizaine d'arrestations. Un campement traditionnel a ensuite été installé aux abords de la route (Panasuk 2012). Le 14 mars, plus de 200 personnes de tous âges et horizons ont marché dans les rues de Montréal pour manifester leur appui aux Innus et au blocage de la route 138 près de Maliotenam (Rochette 2012).

En avril, un groupe de femmes décide d'entamer une marche de Maliotenam à Montréal (plus de 1000 kilomètres) pour dénoncer l'attitude gouvernementale (Michelin 2012). Elles sont arrivées à Montréal le 19 avril et ont participé aux activités du Jour de la Terre et à d'autres manifestations publiques. Elles ont présenté leurs revendications à une foule qui leur a réservé une ovation impressionnante. Les participantes à la marche provenaient de Uashat mak Maliotenam, Nutashkuan et Mingan (Panasuk 2012). L'opposition des Innus envers Hydro-Québec s'est ainsi élargie en une opposition au Plan Nord (Panasuk 2012).

À la fin de mai 2012, une rencontre « historique » a réuni neuf communautés atikamekw, innues et algonquines à Opitciwan pour discuter des démarches communes relatives à la défense des droits territoriaux de ces nations déjà affectées par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, ainsi que par le Plan Nord. Le Chef d'Opitciwan, Christian Awashish, confirme le rapprochement entre les intérêts des nations non conventionnées pour constituer un front commun d'action : « Désormais, nous ne sommes plus seuls dans nos batailles. Nous avons renoué nos liens historiques de nation à nation autrefois effectués par nos ancêtres dans un esprit de partage, de cohabitation et de respect mutuel conforme à nos valeurs » (Conseil des Atikamekw d'Opitciwan 2012). Un mois plus tard, les communautés Atikamekw d'Opitciwan, de Manawan, et de Wemotaci bloquent les chemins forestiers de leur territoire et demandent le respect des droits territoriaux atikamekw, une « participation juste et équitable » dans le développement de ressources naturelles, et la création d'« un lieu décisionnel qui permettrait de discuter concrètement des correctifs à apporter à la situation actuelle » (Conseil de la Nation atikamekw 2012a).

Entre-temps, les communautés innues de Matimekush–Lac-John et Uashat mak Mani-Utenam bloquent l'accès aux chantiers de New Millennium Capital et Labrador Iron Mines près de Schefferville, demandant le respect de leurs droits et le devoir d'être consultés à propos du développement minier dans la région. Malgré les démarches des minières en termes de formation et d'accès aux emplois incluses dans l'Entente sur les répercussions et les avantages, les Innus de Québec réclament que leur consentement soit obtenu avant que les activités minières additionnelles dans la région puissent reprendre (ASI 2012). Quelques jours après que les Innus aient suspendu leur blocus après une entente avec New Millennium, les représentants atikamekw déposent le 9 juillet un projet d'entente-cadre au gouvernement du Québec (NMI 2012). Ils prévoient la signature d'une entente de principe en fin août 2012. L'entente finale doit inclure « l'établissement d'une formule de cogestion du territoire, l'accès aux ressources naturelles du Nitaskinan, les redevances sur la gestion des ressources du Nitaskinan et les mesures d'harmonisation sur le Nitaskinan » (Conseil de la Nation atikamekw 2012b).

Les premiers mois de 2012 sont aussi ponctués par plusieurs événements publics et tables rondes sur les enjeux du Plan Nord. On compte le colloque « Plan Nord : perspectives, enjeux et promesses pour les populations autochtones du Nord / Perspectives, Challenges and Promises for Northern Indigenous Communities » tenu à l'Université McGill en février; également en février le colloque « Enjeux et gouvernance du développement des ressources en milieu nordique » est organisé à l'Université du Québec à Montréal; le forum « Ne perdons pas le Nord » s'est déroulé à Québec les 2 et 3 mai 2012 (<http://www.forumplannord.com...>). Parmi les nombreux thèmes abordés lors de ces événements publics, rappelons le rôle des femmes dans le développement et des enjeux tels que l'exacerbation des préjugés, de la violence et des inégalités sociales (Arnaud 2012, George 2012), le lien entre l'éducation postsecondaire et l'accès aux emplois pour les jeunes autochtones (Asselin et Basile 2012), le besoin de définir un régime foncier favorable aux Autochtones, et finalement, les questions relatives au lent travail de protection de territoire (Presse canadienne 2012).

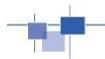
## | Bibliographie |

- ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK (ARK). 2010. Plan Nord – Groupes de travail, *Bulletin Trimestriel* (mars 2010) : 4. <http://www.krg.ca/i...>, Consulté le 2012-01-10.
- AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (AADNC). 1981. *Traité de la Baie James – Traité No 9 (conclu en 1905 et 1906) et adhésions à ce dernier signées en 1929 et 1930*. Extraits des Documents de la Session (No 27) 1907. Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour 1906. Ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca...>, Consulté le 2012-08-17.
- ALLIANCE STRATÉGIQUE INNUE (ASI). 2012. *Mining conflict in Schefferville: The Innu denounce their intimidation by the federal government*. Communiqué de presse, 18 juin 2012, CNW. <http://www.newswire.ca...>, Consulté le 2012-08-12.
- ALLIANCE STRATÉGIQUE INNUE (ASI). 2010. *Projets miniers à Schefferville: Les Innus s'opposent à tout développement sur leur territoire sans leur consentement*. Communiqué de presse, 9 juin 2010, CNW. <http://www.newswire.ca/...>, Consulté le 2012-01-20.
- ALLIANCE STRATÉGIQUE INNUE (ASI). 2008. *Alliance stratégique entre les gouvernements innus de Ekuanitshit, Matimekush-Lac John, Pessamit et Uashat Mak Mani-Utenam*. <http://www.pessamit.ca...>, Consulté le 2012-01-26.
- ARNAUD AURÉLIE. 2012. Plan Nord - Où sont les femmes autochtones?. *Le Devoir*, 2 mai 2012. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-08-13.
- ASSELIN HUGO ET SUZY BASILE. 2012. Autochtones, droits de scolarité et Plan Nord, *Le Devoir*, 16 avril 2012. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-18-12.
- BOUCHARD GÉRARD. 2006. Le dossier innu et l'Approche commune – Il presse d'accélérer les négociations, *Le Devoir*, 20 septembre 2006. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-02-15.
- CABANA JULIEN. 2011. Les pourvoyeurs à l'affût, *Le Journal de Québec*, 13 mai 2011. <http://www.journaldequebec.com...>, Consulté 2012-01-25.
- CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE LA BAIE-JAMES (CREBJ). 2011. *Plan Nord – Conférence régionale des élus de la Baie-James*. Communiqué de presse, 10 mai 2011 CNW. <http://www.newswire.ca/...>, Consulté le 2012-01-25.

- CONSEIL DES ATIKAMEKW D'OPITCIWAN. 2012. *Les Atikamekw, les Anishnabe et les Innus se mobilisent pour des actions communes concernant le territoire*, 31 mai 2012. <http://www.innu-essipit.com...>, Consulté le 2012-08-28.
- CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW. 2012a. *Manifestations sur Nitaskinan*. <http://www.atikamekwsipi.com/>, Consulté le 2012-08-28.
- CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW. 2012b. *Suspension des blocus forestiers : les Atikamekw laissent une dernière chance à la négociation*. <http://www.atikamekwsipi.com/>, Consulté le 2012-08-28.
- CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION ABITIBIWINNI (CPNA). 2012. *Historique*. <http://www.pikogan.com...>, Consulté le 2012-08-17.
- CONSEIL TRIBAL MAMUITUN (CTM). 2003. *Mémoire et adresse des Chefs des Premières nations Innues de Mamuitun Mak Nutashkuan*. Déposé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec. <http://petapan.ca/File/memoire030116.pdf>
- DELISLE GABRIEL. 2011. Visite du ministre Kelley chez les Atikamekws, *Le Nouvelliste*, 28 juin 2011. <http://www.cyberpresse.ca...>, Consulté le 2012-01-26.
- DUBUC ANDRÉ. 2011. Les Cris veulent percevoir des redevances sur leur territoire, *La Presse*, 10 juin 2011. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca...>, Consulté le 2012-01-25.
- DUCET DANY. 2011. *Bye bye forêt vierge*. Agence QMI, 5 juin 2011. <http://lechoabitibien.canoe.ca...>, Consulté le 2012-02-02.
- FRANCOEUR LOUIS-GILLES. 2011. Le projet Charest n'est pas applaudi partout, *Le Devoir*, 10 mai 2011. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-02-22.
- GEORGE JANE. 2012. Quebec City forum looks at Plan Nord, *Nunatsiaq News*, 4 mai 2012. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>, Consulté le 2012-08-13.
- GEORGE JANE. 2010. Two top officials replaced, KRG nervous about Charest's « plan nord », *Nunatsiaq News*, 20 mars 2010. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>, Consulté le 2012-01-13.
- GOSELIN JANIE. 2010. Les défis du Plan Nord, *La Presse*, 11 février 2010. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca...>
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2011. *Plan Nord. Faire le Nord ensemble : Le chantier d'une génération*. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec. <http://plannord.gouv.qc.ca/...>, Consulté le 2012-01-10
- GRAND CONSEIL DES CRIS (GCC). 2012a. *Communiqué conjoint de la Nation Crie de Mistissini et du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) Prolongement de la route 167 Nord*. CNW Telbec, 27 janvier 2012. <http://www.newswire.ca...>, Consulté le 2012-08-28.
- GRAND CONSEIL DES CRIS (GCC). 2012b. *Signing of an agreement between the Government of Québec and the Cree Nation*. 24 juillet 2012. <http://gcc.ca...>, Consulté le 2012-08-12.
- GRAND CONSEIL DES CRIS. 2011. *Cree Response To Article Published in La Presse on June 10, 2011*. <http://www.gcc.ca/...>, Consulté le 2012-01-25.
- GUIDON MARTIN. 2011. Jean-Paul Rankin vise l'autonomie totale pour Pikogan, *Abitibi Express*, 20 juin 2011. <http://www.abitibiexpress.ca...>, Consulté le 2012-02-02.
- HYDRO-QUÉBEC. 2012. *Centrales hydroélectriques*. Hydro-Québec Production, Équipements de production (au 31 décembre 2010). <http://www.hydroquebec.com...>, Consulté le 2012-01-20.

- LAFONTAINE GEORGE. 2011. *Plan Nord : The Algonquin denounce the « theft » of their territory*. Cardinal Communication, 17 mai 2011. <http://www.cardinalcommunication.com/...>, Consulté le 2012-01-17.
- JACOB HENRI, BONIN PATRICK, BRETON JOSÉE, GENEVIÈVE DUFRESNE ET AL. 2010. Plan Nord : l'environnement mis de côté? *La Presse*, 23 avril 2010. <http://www.cyberpresse.ca...>, Consulté le 2012-01-13.
- LESSARD DAVID. 2011. Débattre du passé et découvrir le présent : l'émergence de la communauté cri de Washaw Sibi Eeyou, in C. Lévesque, N. Kermaal et D. Salée (dir.), *L'activisme autochtone : hier et aujourd'hui* : 20-23. Cahier DIALOG no. 2011-01, Réseau de recherche et de connaissances relatives aux Peuples autochtones (DIALOG), et Institut national de la recherche scientifique, Montréal.
- LESSARD DENIS. 2011. Plan Nord : autochtones et environnementalistes sont partagés, *La Presse*, 9 mai 2011. <http://www.cyberpresse.ca/...>, Consulté le 2012-01-17.
- LESSARD DENIS. 2009. Sans les autochtones, « le Plan Nord est un plan mort », *La Presse*, 6 novembre 2009. <http://www.cyberpresse.ca...>
- LETARTE MARTINE. 2009a. La délicate question des Premières Nations, *La Presse*, 18 juin 2009. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca...>
- LETARTE MARTINE. 2009b. Une superficie équivalente à la France, *La Presse*, 22 juin 2009. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca...>
- LÉVESQUE, KATHLEEN. 2011. Plan Nord—des Cris se tournent vers les tribunaux, *Le Devoir*, 29 novembre 2011. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-08-12.
- LÉVESQUE LIA. 2012. Québec et les Cris signent une entente pour un gouvernement régional, *Le Devoir*, 24 juillet 2012. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-08-12.
- LINTEAU PAUL-ANDRÉ. 2012. Le Québec depuis la Confédération, *L'Encyclopédie canadienne*. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/...>
- MORRISON JAMES. 1986. *Rapport de recherches sur les traités - Traité no. 9 ou traité de la Baie James (1905-1906)*. Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, Affaires indiennes et du Nord Canada. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca...>, Consulté 2012-08-17.
- NEW MILLENNIUM IRON (NMI). 2012. Communiqué de presse CP1216. <http://www.nmliron.com...>, Consulté le 2012-08-28.
- PANASUK A. 2012. Marche de protestation. Sept-Îles, *Radio-Canada (RDI)*, 2 min 22 sec. <http://www.radio-canada.ca...> Consulté le 2012-08-12.
- PAPILLON MARTIN. 2011. Le référendum au Nunavik : un pas en arrière pour mieux avancer?, *Options politiques* (Août) : 10-14. <http://archive.irpp.org/po/archive/aug11/papillon.pdf>
- PARTI QUÉBÉCOIS (PQ). 2010a. *Le gouvernement Charest doit cesser d'improviser avec l'avenir énergétique du Québec*. Communiqué de presse, 19 mars 2010. <http://pq.org/actualite...>, Consulté le 2012-01-16.
- PARTI QUÉBÉCOIS (PQ). 2010b. *Allocution de Pauline Marois en clôture du conseil national (texte)*. (24 octobre 2010). <http://pq.org/actualite..>, Consulté le 2012-01-16.
- PARTI QUÉBÉCOIS (PQ). 2011. *Pour un véritable Plan Nord qui profite aux Québécois*. Communiqué de presse, 11 mai 2011. <http://pq.org/actualite...>, Consulté le 2012-01-22.

- PARADIS STEEVE. 2011. Blocages intermittents de la 138 à Pessamit, *La Presse*, 9 juin 2011. <http://www.cyberpresse.ca...>, Consulté le 2012-01-25.
- PAQUET CHARLOTTE. 2011. Entente entre Québec et les Innus : fin du blocus de la 138, *Canoe.ca* (Agence QMI), 12 juillet 2011. <http://fr.canoe.ca...>, Consulté le 2012-02-02.
- PORLIER RÉJEAN. 2011. Le mirage du Plan Nord, *La Presse*, 26 mai 2011. <http://www.cyberpresse.ca...>, Consulté le 2012-01-22.
- PRESSE CANADIENNE. 2012. Plan Nord : Charest sévèrement critiqué à Rio, *Le devoir*, 18 juin 2012. <http://www.ledevoir.com...>, Consulté le 2012-08-08.
- ROCHETTE DANIELLE. 2012. Hundreds hit Montreal streets backing Innu Nation in battle with Quebec, *APTN National News* : 2 min 30 sec, 14 mars 2012. <http://aptn.ca...>, Consulté le 2012-08-09.
- QUÉBEC SOLIDAIRE (QS). 2011. *Plan Nord* : « Il est inacceptable de saccager l'environnement et donner nos richesses naturelles pour un plat de lentilles ». Communiqué de presse, 10 mai 2011. <http://www.quebecsolidaire.net...>, Consulté le 2012-01-22.
- RADIO-CANADA (R-C). 2011. Côte-Nord : le Plan Nord déçoit les institutions de formation, *Radio-Canada.ca*, 13 mai 2011. <http://www.radio-canada.ca...>, Consulté le 2012-01-22.
- RICHER JOCELYNE. 2011. Plan Nord : Jean Charest négociera directement avec les Innus, *La Presse*, 9 juin 2011. <http://www.cyberpresse...>, Consulté le 2012-01-26.
- ROBITAILLE ANTOINE. 2011. Plan Nord – Le « Plan Nord » de 1912 n'est pas encore complété, *Le Devoir*, 14 mai 2011. <http://www.ledevoir.com/...>
- ROGERS SARAH. 2012. Plan Nord poses questions about land ownership, *Nunatsiaq News*, 15 février 2011. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>, Consulté le 2012-08-16.
- ROGERS SARAH. 2011a. Long-awaited development scheme for Quebec's north could mean more housing for Nunavik, *Nunatsiaq News*, 6 mai 2011. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>, Consulté le 2012-01-16.
- ROGERS SARAH. 2011b. Many plans, few details for Nunavik power projects, *Nunatsiaq News*, 19 mai 2011. <http://www.nunatsiaqonline.ca/...>, Consulté le 2012-01-22.
- ROGERS SARAH. 2011c. Plan Nord promises new education programs in Nunavik, *Nunatsiaq News*, 20 mai 2011. <http://www.nunatsiaqonline.ca/...>, Consulté le 2012-01-22.
- ROGERS SARAH. 2011d. Mixed reviews for Plan Nord housing scheme, *Nunatsiaq News*, 12 mai 2011. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>, Consulté le 2012-01-22.
- SAINT-PIERRE JEAN. 2011. Budget, mine et Plan Nord au menu parlementaire de la députée, *Le Nord-Est*, 18 juin 2011. <http://lechoabitibien.canoe.ca/...>, Consulté le 2012-01-26.
- TREMBLAY JEAN. 2011. Les Montagnais ouverts au Plan Nord, *Le Point du Lac Saint-Jean*, 10 mai 2011. <http://lechoabitibien.canoe.ca...>, Consulté le 2012-01-17.
- WASHAW SIBI EYYOU (WSE). 2012. *History*. <http://www.washawsibi.ca/history.php>, Consulté le 2012-08-17.



## Section 3 : La perspective de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador sur le Plan Nord

---

GHISLAIN PICARD, CHEF RÉGIONAL, ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

La perspective que j'amène est celle de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, qui est placée au cœur du débat actuel entourant le Plan Nord. Ma présence peut paraître paradoxale, car près de la moitié des communautés se sont déjà assises à la table des négociations, mais l'APNQL, dans un contexte qui n'est pas toujours facile, a des préoccupations variées au regard du Plan Nord. Jean Charest est actuellement en tournée [à l'été 2011] afin de séduire les Japonais avec le Plan Nord et de trouver des investisseurs potentiels. Je suis certain qu'il se fera un devoir de parler de la diversité des positions des Premières Nations, du moins, c'est à surveiller. L'APNQL est une organisation qui regroupe l'ensemble des communautés des Premières Nations à travers le Québec et le Labrador. Elle existe maintenant depuis 25 ans et j'en suis le porte-parole.

On ne peut parler du Plan Nord sans revenir sur notre histoire récente, notamment en ce qui concerne notre relation avec le gouvernement actuel de Jean Charest et depuis son entrée au pouvoir en 2003. Nous avons entrepris dès ce moment des actions afin d'engager le gouvernement dans un dialogue constructif. Nous avons alors signé un engagement et convenu de mettre sur pied une table conjointe de discussion composée d'élus de part et d'autre. Parmi tous les sujets dont nous avons convenu de discuter, il y avait celui du territoire et des ressources. Une table conjointe s'est donc rassemblée à cinq occasions entre 2003 et 2005. Cette table a malheureusement rencontré plus d'embûches que d'avancées. En parallèle, nous avons développé un protocole de consultation, déposé à la table conjointe, jugeant que cette dernière avait un rôle officiel nous permettant de présenter un tel document. À ce jour, malgré les dizaines de copies transmises, nous n'avons reçu aucune réponse officielle de la part du gouvernement concernant ce protocole.

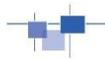
Si l'on se fie à la table des partenaires, les principales Nations touchées par le Plan Nord sont celles situées au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, soit les Cris, les Inuit et les Naskapis de même que certaines communautés de la Nation innue. Il existe toutefois des communautés situées au sud de cette limite territoriale dont les intérêts se manifestent au-delà de cette limite. Les Cris, les Naskapis et les Inuit ont réussi à resserrer les paramètres devant les manquements des gouvernements. Le rapport de force est ainsi plus évident pour les signataires de la Convention de la Baie-James que pour les autres Nations. De façon évidente, ce qui s'applique aux Nations cries, naskapis et inuit, devrait s'appliquer aux autres Nations.

Avec tout ce que nous avons connu comme évolution sur le plan juridique et politique sur le plan international, le gouvernement québécois devrait prendre en considération le nouveau contexte et prendre en compte les droits des Premières Nations sur le territoire. Au cours des dernières années, nous avons constaté des positions qui semblaient diverger au sein des différentes Premières Nations. L'APNQL maintient la position qu'aucune communauté n'a tort. Une communauté avec de gros besoins peut se diriger vers des ententes qui sont susceptibles de les soulager alors que d'autres communautés maintiennent leur position. Les chefs ont raison de chercher un accès aux perspectives économiques, mais nous devons également faire en sorte que ce plan ne devienne pas un prétexte pour le gouvernement de

se retrancher et d'éviter les questions relatives aux revendications territoriales. La difficulté des Premières Nations à se rallier derrière une position commune laisse un peu le champ libre au gouvernement Charest.

Le Plan Nord demeure une possibilité. Il sera toutefois nécessaire de capitaliser sur nos ressemblances en tant que Premières Nations. Un principe comme celui de la pérennité des ressources est un principe sur lequel tous devraient s'entendre. A-t-on la capacité de faire des compromis entre nous comme Premières Nations pour le bien collectif de l'ensemble de nos Nations? L'APNQL représente cette tribune pour que les chefs en arrivent à une position unanime. Mon travail consiste à tenter de trouver ces lieux communs. Le gouvernement du Québec continue d'avancer, appuyé du fait qu'une majorité de communautés se sont engagées dans le projet du Plan Nord. Mais avant même d'envisager la mise en œuvre de ce plan, il est nécessaire de s'entendre sur des conditions pour engager les communautés dans le processus de développement.

Certaines communautés ont réussi à resserrer les paramètres avec le gouvernement et c'est tant mieux, mais désormais, comment fait-on pour offrir des paramètres aussi serrés pour les autres communautés? Il s'agit d'une opportunité pour toutes les parties de trouver une porte de sortie honorable à toutes ces négociations qui désavantagent toujours les Premières Nations. Il s'agit également d'une occasion de voir plus grand et de permettre aux autres communautés d'avoir les mêmes capacités qu'ont aujourd'hui les Cris, les Naskapis et les Inuit. Le Plan Nord pourrait servir à régler des questions de fond, et le rôle de l'APNQL est de faciliter le processus. Les communautés ne sont pas contre le développement, en mesure que ce dernier soit conforme à leurs normes et qu'elles puissent en déterminer les modalités. Je considère comme représentant de l'APNQL que nous avons une responsabilité à tout le moins de défendre les chefs des communautés, les communautés qu'ils représentent et leurs intérêts, et si ceci doit se faire dans le cadre du Plan Nord nous continuerons de le faire avec les moyens dont nous disposons.



## Section 4 : Le Plan Nord : une démarche engagée et réaliste

---

GILBERT DOMINIQUE, ANCIEN CHEF DE MASHTEUIATSH ET DIRECTEUR DE LA SOCIÉTÉ D'HISTOIRE ET D'ARCHÉOLOGIE DE MASHTEUIATSH

### Mon point de départ

L'objectif de mon propos est de partager avec vous mon expérience en tant qu'ancien chef de même que de vous exposer le contexte et les raisons pour lesquelles la communauté de Mashteuiatsh s'est engagée dans le processus du Plan Nord. Je n'ai plus le chapeau de chef : je parlerai donc en mon nom personnel. J'aimerais également éviter de tomber dans la comparaison. Certaines communautés ont choisi des voies différentes, ce que je respecte totalement. Il est important de considérer que chacune des Premières Nations a son caractère distinct. Chacune doit effectuer le choix qui lui semble le meilleur dans la poursuite de son cheminement et définir les stratégies les plus porteuses en accord avec son environnement et ses préoccupations.

J'ai été chef de ma communauté pendant 7 ans, de 2003 à 2010. Auparavant, j'ai réalisé deux mandats en tant que conseiller. J'ai près de 13 ans de vie politique à mon actif dans la communauté. En 2010, j'ai décidé de quitter le Conseil des Montagnais, de faire autre chose et de respirer. La vie de politicien est très exigeante dans nos communautés, particulièrement comme chef, car les responsabilités et les besoins sont énormes.

Une mise en contexte est nécessaire afin de bien comprendre les raisons pour lesquelles notre communauté a décidé d'adhérer au Plan Nord. Notre communauté est la plus belle communauté du bassin du lac Saint-Jean (la seule!). Nous faisons partie des Innus, descendants de peuples nomades pour qui le lien avec le territoire est fondamental. Ce lien a toujours guidé le leadership de notre communauté. Ceci est particulièrement vrai pour les aînés. Pour eux, leur résidence, ce n'est pas Mashteuiatsh, mais le territoire. Notre communauté compte 4700 membres dont la moitié habite hors réserve. La population sur la communauté est très jeune : près de 45 % a moins de 25 ans. Une donnée désolante est la forte proportion de jeunes vivant de la sécurité du revenu. Malgré l'essor économique qu'a connu notre communauté au cours des dernières années, nos conditions de vie demeurent au-dessous de celles de nos voisins. Nous devons faire face à de nombreux défis tels que la violence, les suicides et la consommation d'alcool et de drogues.

Nous formons une communauté engagée dans un processus d'autonomie, ce qui sous-entend l'obligation de développer nos compétences et nos expertises. Notre approche de développement est basée sur l'affirmation de nos droits. Les médias ont fait beaucoup de désinformation jusqu'à maintenant. Nous avons donc cru bon de développer une stratégie de communication plus efficace afin de faire connaître nos droits et de partager notre approche du développement. Nous avons dû faire beaucoup d'éducation. Plusieurs principes inspiraient notre approche, comme la cohabitation harmonieuse et pacifique sur notre territoire, et une ouverture sur la collaboration et les partenariats.

### Péribonka 4

Notre communauté a connu des réalisations très porteuses, plus récemment le chantier Péribonka 4, un partenariat dans un grand projet de centrale par Hydro-Québec. Il est certain que nous avons dû faire la démonstration de notre capacité à développer nos propres

entreprises et notre main-d'œuvre afin de nous acquitter de nos contrats. Le projet a été une grande réussite et nous a permis de nous doter d'une nouvelle expertise à l'intérieur même de la communauté. Nous avons terminé le chantier avec 118 M\$ en contrats, et tout ça s'est réalisé parce que nous avons su respecter nos engagements. Actuellement, nos entreprises sont en mesure de compétitionner sur le marché et de brasser des affaires, comme toute autre entreprise québécoise. Nous avons bien sûr différents partenariats avec de grandes entreprises. Nous voulons préserver ces liens avec les grands acteurs du développement afin de nous tenir au courant des projets. Nous sommes également des acteurs incontournables en raison de nos droits ancestraux sur l'ensemble de notre territoire, qui obligent la Couronne à nous prendre en considération. De plus, notre titre aborigène a une valeur économique : nous avons légalement le droit d'exiger des compensations et des redevances à d'éventuels promoteurs et d'avoir un mot à dire sur la façon dont ils exploitent nos ressources.

### Entente de principe

Notre communauté est en négociation globale depuis déjà près d'une trentaine d'années. En 2004, nous avons signé une entente de principe d'ordre général avec le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Toutes les actions de développement entreprises par notre communauté et notre démarche vers l'autonomie s'inspirent de l'esprit de cette entente. Pour la première fois, il s'agit d'une entente intégrant une formule de reconnaissance des Premières Nations. Cette entente prévoit également un certain partage des ressources naturelles. Si cette entente de principe ne détient pas de valeur juridique, elle n'en traduit pas moins un engagement de la part des deux gouvernements et possède une forte valeur politique et symbolique.

Actuellement, on sent une barrière se lever du côté fédéral, surtout depuis l'arrivée des conservateurs au pouvoir. On a l'impression qu'ils veulent faire marche arrière. Nous avons vu venir la chose et avons accéléré la cadence des négociations avec le gouvernement du Québec afin d'assurer une progression. J'ai bien peur que nos négociations avec le fédéral tombent à l'eau. C'est surtout sur la formule de la reconnaissance que ce gouvernement semble vouloir reculer, et ce serait désolant étant donné les avancées effectuées par les trois parties lors de la ratification de l'entente.

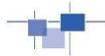
### Le Plan Nord

Notre lecture du Plan Nord est la suivante : le gouvernement entend accentuer assez rapidement le développement des ressources naturelles du Nord. Il souhaite notamment favoriser l'apport de nouveaux investisseurs et c'est à cet effet qu'il est actuellement en tournée mondiale, afin de mettre en valeur le potentiel du territoire. Par ailleurs, il souhaite tempérer un certain climat d'incertitude, particulièrement vis-à-vis des Premières Nations, climat qui pourrait faire peur aux investisseurs. Le moyen pour y arriver est d'aller chercher une certaine acceptabilité sociale par une démarche générale rassemblant l'ensemble des acteurs à une seule grande table de concertation. Il s'agit d'un cheminement s'inscrivant dans une démarche plus globale de développement durable prenant en compte la culture, l'éducation et les aspects sociaux du développement. La structure même du Plan Nord découle du processus de consultation. Ce processus doit respecter nos droits de même que notre entente de principe et ses balises. Bien entendu, le processus doit également respecter la jurisprudence notamment à l'égard de la consultation des Premières Nations. Le processus de consultation a été très long, mais nous nous sommes investis dans l'exercice.

Le tout a exigé beaucoup de disponibilité de la part de nos ressources humaines. Je considère toutefois qu'il fallait faire partie de la démarche. Par contre, le fait de faire partie d'une telle mégaconsultation a soulevé certaines préoccupations comme celle d'être un peu noyé dans la masse.

Pourquoi avons-nous collaboré? Je vous faisais part précédemment des grands besoins socioéconomiques de notre communauté, le besoin de développer une économie durable et des perspectives d'emplois. La façon d'y arriver tient pour nous dans un juste accès aux ressources et au développement. Ceci nous permettra de développer des partenariats publics et privés et de développer expertises et compétences afin d'avoir des employés qualifiés sur le marché. Les Premières Nations ne sont pas contre le développement, mais ce développement doit tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins. Ce développement doit considérer la valeur des droits des Premières Nations, ce qui semble avoir fait défaut jusqu'à maintenant. Ce manque de considération a poussé certaines nations à être défavorables au projet.

La communauté de Mashteuiatsh a également collaboré parce que nous avons différentes préoccupations envers ce mégaprojet et cette démarche très floue à l'époque. Nous avons craint qu'il se produise un développement tous azimuts, portant atteinte à notre mode de vie et à nos droits. Nous avons aussi une autre crainte, celle que cet important développement entraîne un ralentissement dans nos démarches de négociations. Nous voulions faire en sorte que cette occasion serve de levier dans nos revendications. La majorité des traités se font en contexte de grands projets de développement : en ce sens, le Plan Nord présentait une occasion intéressante.





## Section 5 : Les femmes ont elles une place dans le Plan Nord?

---

MICHELLE AUDETTE, PRÉSIDENTE, FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC

J'ai déjà travaillé à titre de sous-ministre associée à la condition féminine au sein du gouvernement québécois; j'ai donc vu les choses de l'intérieur. Lorsque le Plan Nord a été annoncé en 2008, j'ai trouvé qu'ils étaient bien maladroits dans leur démarche : il y a des Premières Nations, des organisations qui existent, il y a l'Assemblée des chefs, il y a des communautés, des élus. Je ne comprenais pas comment le gouvernement avait pu concevoir un tel projet sans leur participation.

Aujourd'hui, alors que le Plan Nord a été officiellement mis en œuvre, le gouvernement investit la scène internationale et annonce qu'il a consulté les Premières Nations et les Inuit, et qu'ils ont bâti ensemble un Plan Nord sans précédent. Or, dans les médias, on entend les propos du grand chef Ghislain Picard (le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador), des chefs des différentes nations, mais plus particulièrement des nations innues. Il y a une diversité d'opinion importante, autant sur le plan géographique qu'historique. Il est possible que nous ne soyons pas tous d'accord sur certains sujets. Il y a des sujets sur lesquels nous pouvons nous entendre, mais au regard du développement économique, il y a une importante diversité. Il y a des communautés qui sont plus avantagées au départ, et d'autres qui veulent profiter de cette occasion alors qu'elles font face à un taux de pauvreté incroyable, à des problèmes sociaux complexes. Il y a des communautés qui vont s'inscrire dans ce projet : c'est le cas des Cris qui officialisent des ententes avec le gouvernement; c'est le cas aussi des Naskapis et de certaines communautés innues. D'un autre côté, il y a des communautés innues qui dénoncent le Plan Nord, par exemple celle de Pessamit.

Il va de soi qu'un des aspects importants dans ce dossier est celui de la consultation. Rappelons qu'il y a plusieurs arrêts de la Cour suprême qui obligent les gouvernements provinciaux à consulter les Premières Nations sur la base de leurs droits existants, de leurs droits territoriaux et de leurs titres. Pourtant, je n'ai jamais entendu – et je crois aussi exprimer la pensée de Femmes Autochtones du Québec ici – les personnes favorables au Plan Nord évoquer la place des femmes dans ce projet de société. Où sont les femmes innues, atikamekw, cries, naskapies, anishnabe (algonquines) dans le Plan Nord? Nous n'avons pas non plus entendu de tels propos de la part de nos élus, ni de la part du premier ministre Charest. Pourtant, monsieur Charest souligne qu'il reçoit un bon appui et qu'il a consulté la population, mais il n'a pas consulté Femmes Autochtones du Québec.

On aurait aimé pouvoir s'asseoir avec monsieur Charest pour s'entendre sur un plancher d'emplois réservés aux Autochtones, sur des formations, afin de garantir qu'il y ait une place faite aux femmes dans les métiers non traditionnels; afin d'assurer une relance ou de former une relève; afin de s'assurer de l'existence de mesures incitatives pour les femmes, des garderies par exemple. Je ne l'ai pas entendu et ça me déçoit, je ne peux pas le cacher.

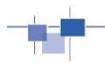
Par ailleurs, le plus important n'est pas nécessairement que les femmes obtiennent 50 % des emplois dans le cadre de ce plan de développement, mais qu'elles y trouvent la place qu'elles méritent. Il s'agit d'un aspect que le gouvernement ne mentionne pas; je crois que c'est une réalité qui concerne non seulement les femmes autochtones, mais aussi les femmes québécoises. Les emplois qui découleront du Plan Nord sont destinés principalement aux hommes québécois, puis à quelques hommes autochtones.

Nous déplorons le manque de consultation flagrant de la part du gouvernement. Dans ce territoire, il y a des nations, il y a des communautés, une histoire, des revendications, un présent, il y a des aspirations pour demain. C'est important que le gouvernement oblige les entreprises à développer et à offrir des formations adaptées aux réalités des Autochtones et du territoire. Le gouvernement québécois devrait venir nous rencontrer et nous dire : qu'est-ce qu'on peut faire avec Femmes Autochtones du Québec?

Au cours de l'hiver 2012, Femmes autochtones du Québec (FAQ) a obtenu la place revendiquée à la Table des partenaires du Plan Nord. En plus d'insister sur l'importance de considérer les femmes et les aspects sociaux du Plan Nord à cette Table, FAQ entend rappeler au gouvernement que les Peuples autochtones ont des droits ancestraux et issus de traités qu'il doit respecter, et qu'il est essentiel d'investir par rapport aux enjeux socio-économiques du Plan Nord. FAQ proposera au gouvernement différents moyens de favoriser l'insertion et la réinsertion sociale de femmes autochtones, notamment la mise en place de programmes de formation de main-d'œuvre spécialisée, la création de CPE et le financement de logements à coût modique.

Lors du forum « Ne perdons pas le Nord », qui s'est déroulé les 2 et 3 mai 2012 à Québec, madame Audette a précisé que les membres de FAQ restent vigilantes et sensibles au regard du Plan Nord : « Oui, nous allons participer activement à la Table des partenaires. Nous l'avons revendiquée, cette place-là, et nous l'avons eue [...] Nous voulons dire au gouvernement, nous voulons dire aux partenaires qu'il y a bien des choses qu'il ne faut pas négliger. Il faut assurer aussi l'aspect social [...] pour que ça ne soit pas mis à l'écart. » (Michèle Audette, jeudi 3 mai 2012, « Grande plénière ouverte », Forum « Ne perdons pas le Nord », vidéo (7min 10 sec). <http://vimeo.com/42178719>, consulté le 2012-08-08.)

En date du 8 août 2012, Femmes autochtones du Québec n'a pas encore de position officielle sur le Plan Nord, celle-ci devant faire l'objet d'une prise de décision démocratique au sein de l'organisation. De plus, la date de la prochaine rencontre de la Table des partenaires n'a pas encore été déterminée; la dernière rencontre a eu lieu en novembre 2011.



## Section 6 : Le Plan Nord québécois. Quelle place pour les femmes autochtones<sup>1</sup>?

---

ÉVELYNE ROY, CANDIDATE À LA MAÎTRISE EN ÉTUDES ET INTERVENTIONS RÉGIONALES,  
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI

### Mise en contexte

Le 6 novembre 2009, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF) dépose un document de travail : *Le Plan Nord, pour un développement économique socialement responsable et durable*. Par ce document, le gouvernement Charest souhaite entamer une « démarche nouveau genre », terme utilisé par la vice-première ministre Nathalie Normandeau (Robitaille 2009 : A8). Pour ce faire, deux tables de concertation ont été créées, la Table des partenaires et la Table des partenaires autochtones, dans l'objectif de discuter des orientations que prendra le développement du Nord québécois (Gouvernement du Québec 2009). Un souci de consultation semble donc être présent à l'intérieur de ce projet afin d'adopter un modèle de gouvernance décentralisée en ce qui a trait au développement économique du Nord québécois.

### Territoire du Plan Nord

Le concept de nordicité, développé par Louis-Edmond Hamelin, géographe québécois fondateur du Centre d'études nordiques de l'Université Laval, ne fait pas l'unanimité, et le sens qu'on lui accorde diffère selon les contextes. Par exemple, les définitions du mot « nordique » sont dissemblables dans les éditions 1959 et 2007 du dictionnaire *Le Petit Robert*. Par ailleurs, le nord du Québec peut s'appeler « Grand Nord » pour les Québécois, « Nitassinan » pour les Innus ou « Eeyou Istchee » pour les Cris. Ses frontières peuvent également changer, selon le déterminant utilisé pour le définir. Le Nord pourrait être caractérisé notamment par la présence d'un certain type de forêt, par l'absence d'infrastructures reliées au réseau routier provincial ou par l'hydrologie et les bassins versants.

Pour enclencher la démarche du Plan Nord, le MRNF a donc défini ce qu'est le Nord en l'établissant à la limite du 49<sup>e</sup> parallèle, un espace qui couvre 72 % du territoire québécois (MRNF 2009). Certains, dont le Parti communiste du Canada, croient que le Parti libéral du Québec a agrandi le Nord pour qu'une partie du Sud devienne nordique, ce qui lui permettrait d'inclure dans son plan de développement des ressources du Sud, dont des rivières (Parti communiste du Canada 2009). Cette appropriation du Sud par le Plan Nord inquiète plusieurs groupes environnementaux, conscients que ces espaces vierges annexés risquent d'être harnachés (Action boréale *et al.* 2010). Par contre, le malheur des uns fait le bonheur des autres, le Plan Nord donnant droit à certaines subventions pour les entrepreneurs situés au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, notamment pour le développement de pourvoiries (MRNF 2009).

---

<sup>1</sup> Ce texte d'Évelyne Roy a d'abord été publié dans le *Bulletin* DIALOG de septembre 2010 : 9-14 (<http://www.reseaudialog.ca...>). Il avait été produit dans le cadre de la 5<sup>e</sup> édition de l'Université nomade de DIALOG, et a été reproduit dans le présent Cahier DIALOG étant donné sa très grande pertinence.

## Les premiers concernés par le Plan Nord : les Premières Nations

Plus de 120 000 personnes vivent au nord du 49<sup>e</sup> parallèle au Québec, soit 1,6 % de la population québécoise. Parmi ces habitants, 33 000 sont des Autochtones<sup>2</sup>, principalement des Cris, des Inuit, des Innus et des Naskapis. Ils totalisent 27 % de la population nordique (MRNF 2009). La Table des partenaires autochtones est subdivisée en quatre tables, une pour chacune de ces nations. Ces tables visent à recueillir leur vision propre du développement nordique (Gouvernement du Québec 2009). Par ailleurs, deux autres nations utilisatrices du territoire nordique n'ont pas été incluses dans la démarche. Il s'agit des Anicinapek (Algonquins) et des Atikamekw. Certaines communautés se voient donc exclues de la démarche consultative. Il faut savoir que le territoire d'application du Plan Nord est le territoire ancestral de peuples présents depuis des millénaires au nord du 49<sup>e</sup> parallèle (Dickason 1996). La question de l'exclusion de certaines communautés du Plan Nord ne sera pas abordée dans le présent article, mais il reste pertinent de se pencher sur le sujet. Selon Macdonald, « pour les communautés autochtones, les idées de territoire et de la terre sont plus étroitement liées à la souveraineté qu'à la propriété » (Janda 2007 : 96). Il ne faudrait donc pas imaginer que les Autochtones soient contre le Plan Nord et le développement ou l'exploitation des ressources. Ainsi, le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Ghislain Picard, rapporte que les Autochtones souhaitent un « co-développement et une cogestion du territoire » au lieu d'être « simplement impliqués » (APNQL 2009).

## Les femmes autochtones

Les femmes autochtones représenteraient environ la moitié de la population autochtone nordique, soit 16 500 individus et 13,5 % de la population nordique (Statistique Canada 2006). Toutefois, ce chiffre pourrait être plus élevé vu que plusieurs individus de descendance autochtone ne sont pas légalement reconnus comme tels (Lepage 2009, Savard 2004). En effet, plusieurs femmes autochtones ont perdu leur statut d'Indien, avec les avantages et les inconvénients qui en découlent. Jusqu'en 1985, la *Loi sur les Indiens* retirait leur statut aux femmes autochtones qui se mariaient à un non-autochtone.

Cette loi, modifiée en 1985, continue d'opérer une discrimination fondée sur le genre en reportant la problématique à la génération suivante. Plusieurs femmes autochtones n'ont pas réclamé leur statut après 1985, souvent à cause de la complexité des démarches juridiques (FAQ 2001). De plus, les femmes autochtones sont plus enclines à quitter leur communauté et à migrer vers les grands centres pour améliorer leurs conditions de vie. Pour ces raisons, on peut donc penser que les femmes autochtones représentent plus de 13,5 % de la population nordique. Selon la logique démocratique et dans un souci de distribution équitable des pouvoirs, les femmes autochtones devraient être présentes aux tables décisionnelles du Plan Nord afin de partager leur vision et leurs préoccupations, souvent différentes de celles des hommes autochtones comme nous le verrons plus loin. Elles devraient également récolter une partie des retombées économiques du Plan Nord, réinvesties en fonction de leurs préoccupations, et pouvoir décrocher des emplois créés dans cette démarche.

Les femmes autochtones peuvent-elles espérer avoir la place qui leur revient dans ce projet de société avancé par le gouvernement du Québec? C'est en observant les dynamiques relatives à l'emploi, au développement et à la gouvernance que nous formulerons des

<sup>2</sup> « Autochtone » est le terme utilisé dans le document du *Plan Nord* (2009), justifiant le choix de cette terminologie à l'intérieur du présent document.

recommandations quant à la place des femmes autochtones dans le développement du Nord québécois. L'objectif premier du Plan Nord est le développement économique. Le Nord québécois y est défini comme « un nouvel espace économique que souhaite développer le gouvernement du Québec » (MRNF 2009 : 3). Il est donc pertinent de se demander à qui profitera ce développement et dans quelle mesure les femmes autochtones bénéficieront des retombées économiques directes.

### Retombées économiques

Le Plan Nord a été élaboré selon une perspective sectorielle, à savoir le développement énergétique, minier, forestier, bioalimentaire, touristique et faunique. Des emplois seront créés à partir de l'exploitation de ces ressources. Or, les femmes autochtones, tout comme les femmes allochtones, occupent massivement des emplois dans des domaines dits féminins, à savoir les services, l'éducation ou la santé. Cette situation reflète le modèle de socialisation marqué par le genre (Wilson 1986, cité dans Gerber 1990). L'exploitation des ressources du Nord risque donc d'être majoritairement effectuée par des hommes. La colonisation et l'approche sexiste de la *Loi sur les Indiens* sont certainement en cause dans la socialisation inégale et déterminée par le genre que l'on observe chez les Premières Nations (Brodrigg 1984, Kenny *et al.* 2004, Picard-Kanapé 1997, Raphaël-Fortin 1997, Sayers et MacDonald 2001).

Sans exiger du Plan Nord qu'il élimine les effets des rapports de genre dans les communautés nordiques, on pourrait réclamer qu'il considère le lieu géographique où prendront place la transformation des matières premières et la gestion de ces entreprises d'exploitation. Dans une perspective de développement exogène, le service à la clientèle, la comptabilité, la gestion des ressources humaines, la planification de l'exploitation, bref, la majorité du travail de bureau, sera réalisée au sud. Pourtant, les femmes autochtones possèdent des expertises dans ces domaines (Picard-Kanapé 1997, Statistique Canada 2006). Le Plan Nord répétera-t-il dans les communautés les erreurs d'Hydro-Québec lors de la construction de la centrale SM-3 sur la Côte-Nord? À ce moment-là, les critères d'acceptation du projet hydroélectrique désavantageaient les femmes : rien n'était prévu pour elles (Panasuk 2003). Le fait de créer des emplois pour les hommes autochtones et non pour les femmes autochtones risque d'isoler encore davantage celles-ci, perpétuant de ce fait les discriminations. En effet, les femmes autochtones ont été marginalisées au sein de leurs propres collectivités, comme le démontrent les niveaux plus élevés de violence auxquels les femmes autochtones font face, la faible représentation des femmes dans des postes de leadership et le fait que ces femmes vivent dans un état de pauvreté plus important que les hommes autochtones (ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, cité dans AFAC 2004).

Non seulement il sera nécessaire de créer des emplois auxquels les femmes auront accès, mais il faudra également s'assurer que le personnel responsable de l'embauche ait la formation nécessaire pour tenir compte des spécificités des femmes autochtones en limitant la discrimination. Selon la théorie des multiples stigmates de Linda Gerber (1990), les femmes autochtones sont triplement stigmatisées. En plus d'être femmes, elles sont issues d'une minorité ethnique et assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Ces stigmates alourdissent leurs démarches de recherche d'emploi. Le Plan Nord se déroulant en territoire autochtone, il serait normal qu'il comprenne une clause exigeant l'embauche de main-d'œuvre locale. Pour évaluer l'expérience des femmes autochtones, l'employeur pourrait considérer leurs parcours scolaire et professionnel et non uniquement les emplois qu'elles ont occupés (Lévesque et

Trudeau 2001). Actuellement, le Pacte pour l'emploi *Plus*, promu dans le Plan Nord mais appliqué à l'échelle du territoire québécois, permet de faciliter l'accès au travail et d'améliorer la formation de la main-d'œuvre (MESS 2009). Mais si l'on souhaite que le Plan Nord soit bénéfique pour les femmes autochtones, il faudra s'assurer que les entreprises exploitant des ressources nordiques ne soient pas des îlots du Sud dans le Nord, comme c'est le cas présentement (Janda 2007). Sous l'angle individuel, la mise en œuvre du Plan Nord offre des perspectives d'emploi intéressantes aux membres des communautés autochtones. En termes de modèle de développement économique collectif, le Plan Nord pourrait toutefois leur offrir bien davantage. Plutôt que de favoriser un développement exogène du Sud vers le Nord, le Plan Nord pourrait s'appuyer sur les forces et les connaissances du milieu local et régional. Les communautés autochtones recèlent des expertises variées et l'entreprise privée y est présente dans de nombreux domaines (Proulx et Gauthier 2007).

Il serait faux de croire que les Autochtones n'ont pas le sens de l'entrepreneuriat. Avec son approche collective, le modèle d'entreprise d'économie sociale peut sembler plus adapté à leurs valeurs et façons de faire (Janda 2007). Par ailleurs, l'adoption du modèle coopératif dans l'application du Plan Nord pourrait générer des retombées économiques directes pour les communautés locales. En réalisant elles-mêmes leur développement, à leur image, celles-ci pourraient avoir un contrôle accru sur leur destinée (Secrétariat aux coopératives s.d.). Pourtant, même si le développement économique est opéré par les communautés elles-mêmes, il faut savoir que, bien souvent, les conseils de bande ont intériorisé les attitudes sexistes des colonisateurs et ne considèrent pas dans leurs débats les problématiques vécues par les femmes (Sayers et MacDonald 2001).

Ainsi, ce n'est pas parce que le conseil obtient des sommes budgétaires importantes que ces dernières seront nécessairement réparties entre des dossiers traditionnellement dévolus aux femmes tels que les programmes de prévention de la violence conjugale et la création de garderies, ou encore qu'elles seront consacrées à des formations destinées spécifiquement aux femmes (Voyageur 2008). Or, d'après la juge retraitée de la Cour suprême du Canada, madame Claire L'Heureux-Dubé, « l'égalité entre les hommes et les femmes est un droit fondamental ». Elle ajoute : « La pire des choses au monde, c'est l'indifférence » (Gaudet 2010 : 25). Ainsi, pour s'assurer que les femmes autochtones ne soient pas les grandes oubliées du Plan Nord et qu'elles ne subissent une fois de plus l'indifférence du gouvernement du Québec et de leur propre communauté, pourquoi ne pas faire en sorte qu'elles se représentent elles-mêmes à la Table des partenaires autochtones? Pourquoi ne pas exiger un modèle de gestion holistique et des politiques sexospécifiques qui établiraient, du même coup, une gouvernance respectueuse des valeurs autochtones et qui encourageraient la présence de femmes à la table de discussion?

### **L'approche holistique dans la gouvernance du Plan Nord : au bénéfice des femmes autochtones et des communautés**

« Traditionnellement, les Peuples autochtones considéraient la Terre et leur vie sur Terre comme une toile d'araignée représentant un écosystème complexe de relations interdépendantes. Dans cette délicate toile de la vie, une grande importance est accordée au principe de l'équilibre » (Cohen 2001 et Kenny 2002, cité dans Kenny *et al.* 2004 : 9). L'équilibre si fragile considéré au sein du cadre holistique se traduit par le fait de :

- respecter le passé, le présent et l'avenir;

- respecter les aspects spirituel, physique, émotif et mental des êtres humains;
- respecter l'interdépendance de toute chose. (Kenny *et al.* 2004 :10)

Imposer un cadre holistique qui inclurait la présence des femmes comme mode de gouvernance à la Table des partenaires autochtones du Plan Nord peut paraître de l'ingérence de la part du gouvernement du Québec. Cela d'autant plus que l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones stipule que « les Peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions [...], par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures » (ONU 2007 : 26).

Il est possible que certains décideurs des Premières Nations s'opposent à l'exigence d'un quota de représentantes féminines au sein de leurs instances puisque « les préoccupations des femmes des Premières Nations continuent d'être occultées au profit des intérêts des dirigeants de sexe masculin » (Sayers et MacDonald : 49). Pourtant, la parité semble être un désir des femmes autochtones élues qui ont « un discours globalement proégalité en matière de représentativité femmes hommes » (Conseil du statut de la femme 2010 : 16). Elles appuient leur position en invoquant la logique holistique qui se traduit entre autres par la complémentarité des individus d'une collectivité. Traditionnellement, le processus décisionnel des Premières Nations faisait appel à l'ensemble de la communauté : les hommes aînés, les femmes et les enfants (Cohen 2001, dans Kenny *et al.* 2004). Certes, il ne faut pas tomber dans le piège de la dichotomie tradition-modernité et exiger des Premières Nations qu'elles reprennent leur système de gouvernance d'autrefois. Par contre, l'adoption d'un cadre décisionnel holistique incluant des représentants masculins, féminins, aînés et jeunes permettrait de respecter leur mode de gouvernance traditionnel et de recueillir l'ensemble des besoins des communautés. Ces besoins sont actuellement occultés lors des négociations touchant l'autonomie gouvernementale et l'existence de problèmes sociaux est souvent passée sous silence au profit des questions relatives au territoire et aux ressources (Green 1993, Sayers et MacDonald 2001). Pour toutes ces raisons, il est important que les femmes prennent part au débat entourant le Plan Nord.

Les femmes autochtones du Québec élues aux conseils de bande constituent présentement 29 % des conseillers et 9 % des chefs (Lajoie 2009). Tout comme ailleurs au Québec dans les conseils municipaux, ces femmes élues se voient accorder des dossiers dits « féminins », en lien avec la famille et les enfants (Tardy 2002, Conseil du statut de la femme 2010). Ce portrait nous permet de conclure que les femmes autochtones sont loin d'atteindre la parité et l'égalité au sein de leurs propres structures. Aussi des politiques encourageant leur participation sont-elles souhaitables.

L'application d'un cadre holistique permettrait également au Plan Nord de respecter le modèle de développement durable dont il tire son inspiration. Le gouvernement du Québec souhaite en effet faire du Plan Nord une « référence en matière de développement nordique sur la scène internationale » (MRNF 2009 : 19). Or, le respect des communautés et de leur culture fait partie des exigences d'un développement qualifié de « durable ». La structure actuelle du Plan Nord est identique à celle de l'appareil gouvernemental québécois, à savoir sectorielle. Cette approche par secteur, qui considère les ressources en vase clos, se distingue de l'approche holistique, qui envisage le territoire dans son ensemble. Cette

approche, priorisée par les femmes autochtones, s'applique à toutes les sphères de la vie, depuis la conception de la notion de territoire jusqu'à la gouvernance et à la gestion des ressources (Kenny *et al.* 2004).

L'application d'un modèle de gouvernance autochtone est mise de l'avant non seulement par les femmes des Premières Nations elles-mêmes, mais aussi par les chercheurs concernés par la question et même par ceux qui ont vécu dans le Nord. Ainsi Jean Désy, poète et médecin, écrit-il au sujet de l'avenir du Nord : « Quand le Sud se préoccupera de ses populations nordistes en excluant tout sentiment colonialiste, quand le Sud réalisera à quel point les richesses du Nord ne sont pas faites que de potentiels hydroélectrique, pétrolier ou minier, quand le Sud acceptera que les valeurs nordiques puissent avoir du sens, les populations du Nord commenceront à mieux se porter » (Désy 2010 : 202).

## Conclusion

Nous avons voulu identifier certains éléments susceptibles de nuire à la participation des femmes autochtones au développement du Nord, sans minimiser les injustices subies par les hommes autochtones ni tomber dans les pièges de la dichotomie tradition modernité et de l'idéalisation des systèmes traditionnels de gouvernance autochtone. Nous cherchions plutôt à savoir à partir de quel cadre pourrait se mettre en place le Plan Nord de façon à inclure les femmes autochtones dans cet immense chantier situé au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. À la lumière des informations présentées, nous croyons qu'il serait souhaitable que le Plan Nord adopte :

- un modèle de développement endogène, assurant la création d'emplois autres que ceux liés à l'exploitation des ressources sur le territoire visé;
- une clause exigeant l'embauche de main-d'œuvre locale, par la suppression de critères d'embauche ethnocentriques;
- un mode de représentation équitable pour les femmes autochtones, qui pourraient ainsi siéger aux tables décisionnelles;
- une approche holistique touchant tous les aspects du développement, tant le mode de gouvernance que la façon de percevoir le territoire et les ressources nordiques.

En appliquant l'approche holistique au Plan Nord, le gouvernement québécois améliorerait les conditions de vie des femmes autochtones en plus de respecter son objectif de développement durable. En s'appuyant sur un modèle de gouvernance respectueux des valeurs partagées par les Premières Nations et en intégrant les femmes autochtones à toutes les étapes de ce projet de développement, il pourrait tenir compte de leurs aspirations pour l'avenir de leurs communautés et leur offrir l'accès aux emplois créés dans le cadre du Plan Nord. Trop souvent, les parcours en emploi des femmes autochtones sont marqués « par de fréquents retours à la case départ, qui engendrent le découragement et le désintéressement et, ce faisant, exacerbent ces difficultés » (Lévesque et Trudeau 2001 : 21). Faisons en sorte que le Plan Nord ne soit pas vécu par elles comme un échec supplémentaire. Le Plan Nord étant une « mécanique de travail » dont s'est doté le gouvernement du Québec, il vaudrait mieux rendre cette mécanique inclusive et bénéfique pour tous les membres des communautés autochtones. Cette mécanique déterminera forcément les rapports de pouvoir de demain, et si elle n'est pas réajustée, ceux qui en sont actuellement exclus risquent de le demeurer.

## | Bibliographie |

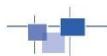
- ACTION BORÉALE ET AL. 2010. Plan Nord : l'environnement serait-il mis de côté? *Le Devoir*, 19 avril 2010. [www.ledevoir.com/...](http://www.ledevoir.com/...), Consulté le 2010-08-02.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR (APNQL). 2009. *Le Plan Nord et les Premières Nations : Quel est le plan de Jean Charest?* Communiqué de presse, 11 mars 2009. Wendake. [www.apnql-afnql.com...](http://www.apnql-afnql.com...), Consulté le 2010-08-02.
- ASSOCIATION DES FEMMES AUTOCHTONES DU CANADA (AFAC). 2004. *Document préliminaire sur la santé des femmes autochtones du Canada pour la séance de suivi sectoriel sur la santé de la Table Ronde Canada-Autochtones*. Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), Ottawa, 12 p.
- BRODRIBB SOMER. 1984. The Traditional Roles of Native Women in Canada and the Impact of Colonization, *The Canadian Journal of Native Studies* 4 (1): 85-103.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. 2010. *Rencontre entre vous et nous*. Entretiens avec des élues autochtones du Québec. Québec : Conseil du statut de la femme, 23 p.
- DÉSY JEAN. 2010. *L'Esprit du Nord. Propos sur l'autochtonie québécoise, le nomadisme et la nordicité*. Montréal : Éditions XYZ.
- DICKASON OLIVE PATRICIA. 1996. *Les Premières Nations du Canada*. Québec : Septentrion.
- FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC (FAQ). 2001. *Discrimination à l'égard des femmes autochtones (mémoire)*. Femmes autochtones du Québec, Montréal, 30 p.
- GAUDET JEANNE D'ARC. 2010. L'égalité des genres pour un développement durable : Discourir c'est bien, mais agir c'est mieux, in J.-D. Gaudet et L. Lafortune (dir.), *Les grands enjeux des femmes pour un développement durable* : 23-31. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- GERBER LINDA. 1990. Multiple Jeopardy : a Socio-Economic Comparison of Men and Women among the Indian, Metis, and Inuit People of Canada, *Canadian Ethnic Studies* 22 (3) : 69-85.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2009. *Le Plan Nord. Table des partenaires*. [www.plannord.gouv.qc.ca...](http://www.plannord.gouv.qc.ca...), Consulté le 2010-08-02.
- GREEN JOYCE. 1993. Constitutionalizing the Patriarchy : Aboriginal Women and Aboriginal Government, *Constitutional Forum* 4 (4) : 110-120.
- JANDA RICHARD. 2007. Nouvelles perspectives de gouvernance économique : éléments de synthèse, in A. Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux* : 93-102. Montréal : Éditions Thémis.
- KENNY CAROLYN, FARIES EMILY, FISKE JO-ANNE ET CORA VOYAGEUR. 2004. *Cadre holistique pour la recherche en matière de politiques autochtones*. Ottawa : Condition féminine Canada, 77 p.
- LAJOIE ANDRÉE. 2009. *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*. Montréal : Éditions Thémis.
- LEPAGE PIERRE. 2009. *Mythes et réalités sur les Peuples autochtones*. Québec : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. 2<sup>e</sup> édition.

- LÉVESQUE CAROLE. 2007. Perspectives locales sur le développement économique : études de cas chez les Inuits, les Naskapis, les Innus et les Cris du Québec, *in* A. Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux* : 115-123. Montréal : Éditions Thémis.
- LÉVESQUE CAROLE ET AL. 2001. *Les femmes autochtones et l'emploi : défis et enjeux des programmes d'employabilité au Québec*. Ottawa : Condition Féminine Canada, 130 p.
- LÉVESQUE CAROLE ET NADINE TRUDEAU. 2001. Femmes autochtones et développement économique ou la rencontre des modernités, *in* M. Ollivier et A. Martinez (dir.), *La tension tradition-modernité des construits socioculturels des femmes autochtones, francophones et migrantes* : 15-26. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- MACDONALD RODERICK A. 2007. Propriété, identité, gouvernance : vers une conception d'un cadre juridique pour la modernité économique autochtone, *in* A. Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux* : 124-150. Montréal : Éditions Thémis.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). 2009. *Le Pacte pour l'Emploi Plus, Ensemble vers la relance*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec, 27 p.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (MRNF). 2009. *Le Plan Nord. Pour un développement économique socialement responsable et durable*. Document de travail. Québec, 29 p.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU). 2007. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones*. Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 13 septembre 2007. Ottawa, 48 p.
- PANASUK ANNE. 2003. L'argent des Blancs... Éléphants blancs, *La Gazette des femmes* 24 (5) : 17-38.
- PARTI COMMUNISTE DU CANADA. 2009. Le Plan Nord de Jean Charest. Le choix du territoire, *Le Marxiste-Léniniste, Journal du Parti communiste du Canada* (177). [www.cpcml.ca](http://www.cpcml.ca)..., Consulté le 2010-08-02.
- PICARD-KANAPÉ MARCELLINE. 1997. Le rôle de la femme dans l'évolution de la société autochtone, *in* H. Bouchard (dir.), *Autochtones partenaires pour l'avenir* : 123-128. Montréal : Éditions Recherches amérindiennes au Québec. Collection dossier n° 3.
- PROULX MARC-URBAIN ET JOSÉE GAUTHIER. 2007. Autochtonie renaissante, *in* A. Lajoie (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux* : 103-114. Montréal : Éditions Thémis.
- RAPHAËL-FORTIN MARIE. 1997. La femme autochtone dans la société traditionnelle, *in* H. Bouchard (dir.), *Sciences et sociétés autochtones* : 117-122. Montréal : Éditions Recherches amérindiennes au Québec. Collection dossier n° 3.
- ROBITAILLE ANTOINE. 2009. Finalement, le « Plan Nord » n'existe pas. Le grand projet de Charest n'est plus qu'une « démarche » menant à des consultations, *Le Devoir*, 14 octobre 2009 : A1, A8.
- SAVARD RÉMI. 2004. *La forêt vive : Récits fondateurs du peuple innu*. Montréal : Boréal.
- SAYERS JUDITH ET A. KELLY MACDONALD. 2001. Pour une participation équitable des femmes des Premières Nations à la gestion des affaires publiques, *in* J. F. Sayers, A. K. MacDonald, J.-A. Fiske et al., *Les femmes des Premières Nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques* : 1-63. Ottawa : Condition féminine Canada.
- SECRETARIAT AUX COOPÉRATIVES. *Principaux avantages des coopératives*. Secrétariat aux coopératives, gouvernement du Canada. [www.coop.gc.ca](http://www.coop.gc.ca)..., Consulté le 2010-08-02.

STATISTIQUE CANADA. 2008. *Profil de la population autochtone de 2006, province de Québec.* <http://www12.statcan.ca...>, Consulté le 2010-08-02.

TARDY ÉVELYNE. 2002. *Les femmes et les conseils municipaux du Québec.* Montréal : Hurtubise.

VOYAGEUR CORA JANE. 2008. *Firekeepers of the Twenty-First Century : First Nations Women Chiefs.* Montréal : McGill- Queen's University Press.





## Section 7 : L'exploitation des ressources naturelles en contexte nordique : a-t-on fait des progrès?

---

JACQUES KURTNES, PROFESSEUR ASSOCIÉ, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI

Un examen sommaire des politiques et orientations gouvernementales en matière de développement nordique des dernières décennies, à l'échelle fédérale comme à l'échelle provinciale, permet de constater qu'elles s'appuient sur l'industrie non renouvelable, minière et extractive. Même les développements hydroélectriques ont été prétextés à l'ouverture du territoire pour ces types de développement. Rappelons que l'Alaska Native Claims Settlement Act (1971) visait l'exploitation du pétrole et du gaz, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975) et celle du Nord-Est (1978) visaient le développement hydroélectrique et par ricochet le développement de tout le territoire nordique québécois.

Tous ces projets d'envergure ont servi de déclencheurs au règlement de certaines revendications territoriales autochtones. Par contre, il demeure des causes en suspens, comme celles des Innus, des Atikamekw et des Algonquins, dont les frontières se superposent avec celles des territoires couverts par ces ententes, notamment celles avec les Cris. Les droits de ces Premières Nations furent éteints de façon unilatérale et cavalière par le gouvernement du Québec par commission, et par le gouvernement du Canada par omission.

Une telle politique d'extinction totale des droits présente des difficultés et des risques certains. D'où l'argument à l'effet que le Plan Nord et le développement de l'économie nordique ne devraient pas être basés essentiellement ou exclusivement sur les ressources non renouvelables, temporaires et ponctuelles (changement de type 1). Le meilleur intérêt des gens du Nord et du Moyen Nord, du Pré Nord et du Sud veut que le développement ne repose pas en grande partie sur une seule option, mais sur une palette de solutions (dont celle du développement durable qu'on pourrait qualifier de type 2) plus soucieuses de l'avenir et du futur intergénérationnel, de la biodiversité et de la santé de la planète.

Si le Plan Nord doit être aussi dans le meilleur intérêt des Autochtones concernés, une condition *sine qua non* de son exécution tient à l'adoption à priori d'autres formes de développement que le développement industriel et minier. Pour les Autochtones, c'est la seule façon d'espérer maintenir des formes traditionnelles de mode de vie et participer à part entière à leur propre développement. Ainsi, ils ne veulent pas être forcés d'adopter à leur corps défendant un mode de vie étranger et imposé de l'extérieur, d'autant plus que leurs droits ancestraux et leurs droits fonciers ne sont pas respectés dans ce processus. Nous sommes conscients que le développement de type 1 est déjà associé à la vie économique du Nord. Le développement de type 1 n'est pas éternel ni infini et se trouve lié à des sites ponctuels, spécifiques et temporaires, et souvent pollués. Une fois ce type de maldéveloppement complété, il ne reste guère d'emplois et les bénéficiaires vont au sud du Sud ou dans l'économie mondiale.

Un développement équilibré (type 2) du Nord est vital pour cette région qui couvre plus des deux tiers du Québec. Si ces quelques conditions préalables ne sont pas mises en œuvre avant l'ouverture de cette frontière, avant l'ouverture aux développements de tout acabit et de tout gabarit, les peuples du Nord, à l'échelle circumpolaire, en seront déstabilisés et appauvris. Les fluctuations économiques et financières des marchés mondiaux incitent à la

prudence et à une vision à plus long terme. L'intérêt national doit tenir compte de l'intérêt de tous ses citoyens dans cette ère de « glocalisation » au sein de laquelle le global fusionne avec le local.

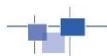
Les Peuples autochtones ont des raisons historiques et culturelles de considérer le territoire et ses ressources — renouvelables et non renouvelables —, comme essentiels à leur présent immédiat et à leur avenir anticipé, pour les générations actuelles et futures. Longtemps négligée et niée, leur conception du développement devra être prise en compte et devenir prioritaire dans le cadre de la survie de l'humanité. Les approches de type 1 et de type 2 représentent deux façons de concevoir le développement. Elles ont une importance capitale et vitale sur la nature des termes et des conditions à un Plan Nord viable pour le Nord comme pour le Sud. Apprenons du passé récent. Des milliers de travailleurs sont importés du Sud et exportés par avion à grands frais vers le Nord (*fly in, fly out*). Pensons à la quasi-absence de formation professionnelle et technique qui empêche des travailleurs autochtones de participer aux bénéfices de ces projets. Puisqu'ils sont chez eux, ils devraient avoir une priorité d'emplois à qualification équivalente.

L'importance de la mise en œuvre d'un développement durable s'accorde avec la philosophie de protection et de préservation des Peuples autochtones. Ce développement ne se limite pas à la chasse, la pêche et la cueillette; il englobe une sagesse du territoire, des habitudes, un savoir-faire et un respect de la vie terrestre, aquatique et céleste. Il touche l'écotourisme, la récréation et la conservation en général. Il constitue la base d'attachement et de sécurité à la terre comme *alter ego* collectif. Cette philosophie implique que l'exploration et l'exploitation des ressources se fassent d'une manière ordonnée et civilisée. Ce qui est une frontière pour le Sud est en réalité un chez-soi pour le Nord.

Un développement de type 1 extrême entraîne une dépendance de l'humanité. Un développement de type 2 propose un changement de paradigme que plusieurs Québécois et Canadiens endossent également. L'expérience des gaz de schiste a fait prendre conscience de ce qu'est l'intrusion chez-soi au nom de la convoitise humaine. C'est l'équilibre entre ces deux approches (type 1 et type 2) qui servira de baromètre de notre future coévolution. Bien qu'il y ait une diversité de points de vue sur ce que doit être le développement du Nord, il existe un consensus et quelques conceptions communes propres aux Autochtones et à d'autres partenaires de l'aventure nordique. Notre expérience révèle un consensus remarquable sur les défis suivants :

- la question des droits ancestraux et issus de traités (article 35 de la Constitution canadienne) est un élément vital de la stratégie autochtone de développement et doit être respectée notamment pour les Innus, les Atikamekw et les Algonquins dans l'esprit de la Déclaration sur les droits des Peuples autochtones des Nations Unies (2007) et du jugement Malouf (1974);
- les excuses du premier ministre du Canada quant aux pensionnats et la politique continue d'assimilation (2008) doivent dépasser le domaine verbal et la rhétorique pour se traduire dans la réalité concrète (responsabilité fiduciaire);
- un développement de type 2 durable n'est possible que s'il est accompagné d'un degré d'autonomie gouvernementale de tous les Peuples autochtones concernés;

- les éléments considérés précédemment supposent un contrôle des ressources locales, notamment alimentaires;
- un contrôle institutionnel autochtone est nécessaire pour un développement nordique viable;
- il faut substituer aux allocations d'aide sociale et aux dépenses à court terme un plan de développement économique autochtone et des mesures préventives à long terme, accompagnés d'un financement également à long terme, fiable et flexible, pour permettre une autonomie réelle plutôt que la dépendance perpétuelle.





## Section 8 : « Ouvrir le Nord » : réflexions sur le Plan Nord et l'imaginaire pionnier d'hier à aujourd'hui

---

CAROLINE DESBIENS, PROFESSEURE ET TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN GÉOGRAPHIE HISTORIQUE DU NORD, DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE, UNIVERSITÉ LAVAL

### De quel Nord s'agit-il?

*Mon rêve, mon ambition est d'ouvrir le Nord québécois. La nouvelle économie est une occasion rêvée de développer nos ressources énergétiques, notre secteur minier, le secteur du tourisme, le transport. Si vous fermez les yeux et pensez à la carte du Québec, considérez ce vaste territoire. Il y a là pour nous une occasion extraordinaire. Ouvrir le Québec, c'est également ouvrir le Nord québécois. (Jean Charest 2008)*

Ainsi s'exprimait le premier ministre du Québec lors du congrès annuel du Parti libéral du Québec (PLQ) en mars 2008, où il annonça officiellement le vaste chantier de développement nordique proposé par son gouvernement, c'est-à-dire le « Plan Nord », qui depuis a fait couler tant d'encre et suscité de vives réactions. À l'instar de ses prédécesseurs – notamment Jean Lesage et Robert Bourassa –, Charest invitait les électeurs québécois à imaginer cet espace mythique qu'est le Nord du Québec et à s'y projeter. Comme d'autres plans de développement territorial avant celui-ci, le Plan Nord renouvelle et prolonge l'horizon des échanges culturels en territoire québécois, et plus particulièrement entre les populations autochtones et allochtones. Et pourtant, le discours du premier ministre sous-entend une subjectivité fortement ancrée au Sud, et donc issue d'un imaginaire européen de l'espace boréal. En effet, l'invitation de Charest à « ouvrir » le Nord peut difficilement s'adresser à sa population locale pour qui le Nord n'a rien d'un espace clos puisqu'il est vécu, fréquenté, humanisé depuis des générations.

Les paroles de Jean Charest réactivent un imaginaire territorial pionnier dont les racines sont profondes au Québec. Dans son rapport sur les causes de la rébellion des patriotes, Lord Durham lui-même en consolidait les bases lorsqu'il se demandait qui, des Français ou des Anglais, allait coloniser la « vaste sauvagerie » qui s'étendait au-delà de l'écoumène laurentien :

The possession of the mouth of the St. Lawrence concerns not only those who happen to have made their settlements along the narrow line which borders it, but all who now dwell, or will hereafter dwell, in the great basin of that river. For we must not look to the present alone. The question is by what race is it likely that the wilderness which now covers the rich and ample regions surrounding the comparatively small and contracted districts in which the French Canadians are located, is eventually to be converted into a settled and flourishing country? (Craig 2006).

De Canadiens-français qu'ils étaient en passant par leur affirmation nationale au cours du 20<sup>e</sup> siècle, on pourrait postuler que les Québécois tentent incessamment de répondre à cette question en multipliant leurs avancées culturelles, politiques et économiques au nord de la vallée du Saint-Laurent. Dans un livre marquant, *Terre promise : le mythe du Nord*

québécois, le géographe Christian Morissonneau identifie les années 1870 à 1950 comme la période clé de formation et d'opération du mythe nordique. Celui-ci est une triade qui opère sur trois plans. Le Nord fait figure de :

- 1) **terre promise** : au sens biblique de ce concept, les Canadiens-français sont un peuple élu comme les israélites menés par Moïse. Leurs souffrances trouveront leur fin dans ce refuge;
- 2) **mission providentielle** : les souffrances des Canadiens-français ne sont pas sans but. Ce fardeau est délégué par Dieu qui récompensera ses fidèles;
- 3) **régénération** : même si la société peut paraître en déclin, c'est à travers cette mission providentielle qu'elle sera régénérée. Le contact avec l'espace boréal lui redonnera sa vigueur et sa force vive de façon à ce que le peuple français puisse persister et fructifier en Amérique.

Le mythe du Nord québécois est maintenu par ses véhicules et porte-parole, notamment les historiens nationalistes et les curés colonisateurs, dont le plus célèbre, Antoine Labelle, pour qui les Canadiens-français sont les « Enfants du Nord » (Dussault 1983). Quoiqu'il n'aborde pas le sujet en détail, Christian Morissonneau propose dans son livre que le développement hydroélectrique de la Grande rivière dans les années 1970 constitue le plus récent chapitre du mythe. Ainsi, un rapide survol des écrits de Robert Bourassa suffit à le positionner comme un porte-parole politique du mythe, et ce, sous au moins les trois angles principaux dont parle Morissonneau.

- 1) **la terre promise – prolongation du Québec laurentien dans le Nord** — : « Je ne peux m'empêcher de penser au génie et à la force de caractère des premiers explorateurs de la région : les d'Iberville, les Radisson. J'avais sous les yeux ce que devait être la physionomie totale du Québec du 17<sup>e</sup> siècle » (Bourassa 1973 : 127).
- 2) **la mission providentielle** : « Je ne peux m'empêcher de voir à travers eux [les travailleurs de la Baie-James] la copie presque conforme des premiers défricheurs du pays. Aujourd'hui ils sont quelques centaines. Bientôt ils seront cinq mille, dix mille, quinze mille à grouper leurs efforts dans un but commun : mettre les richesses du Québec au service de tous les Québécois » (Bourassa 1973 : 129).
- 3) **la régénération** : « Les Québécois n'ont jamais été aussi proches les uns des autres, aussi typiques, dirais-je, de leur vitalité historique qui les a fait s'accrocher à leur terre, à leur sol avec une détermination et une obstination exemplaires » (Bourassa 1973 : 131).

Cette réactivation du mythe du Nord au Québec lors du développement hydroélectrique à la Baie-James tout comme sur la rivière Manicouagan trouve aussi sa source dans la *Loi sur l'extension des frontières* par laquelle le Canada élargit le territoire de la province à deux reprises (1898 et 1912) pour lui donner les frontières politiques qu'on lui connaît aujourd'hui, soit jusqu'au détroit d'Hudson. Malgré cette extension politique, l'aire culturelle francophone est loin de correspondre à la nouvelle étendue nordique du territoire québécois. L'imaginaire pionnier favorise l'appropriation à la fois culturelle et économique de cette nouvelle aire d'action pour le Québec de base. Ainsi s'amorce ce que le géographe historien Serge Courville qualifiera de « renversement du rapport au territoire » (2000). D'un axe colonial qui depuis le temps de la Nouvelle-France se déployait d'est en ouest, les efforts d'expansion de l'écoumène francophone suivront désormais un axe qui va du sud au nord. Le Plan Nord

s'inscrit dans la droite lignée de cette expansion. Étant donné les ancrages coloniaux de l'extension du Québec de base dans les aires autochtones du Nord, la question de la cogestion et du partage équitable des ressources est loin d'être résolue, ceci malgré les avancées quant aux rapports politiques entre Autochtones et allochtones dans le nord du Québec. L'un des défis les plus importants demeure le développement d'une vision interculturelle du Nord québécois. Les enjeux suivants, entre autres, méritent une réflexion collective beaucoup plus soutenue.

### **ENJEU 1 : Quelles mesures seront prises pour conserver non seulement le « capital nature », mais aussi le « capital culture » qui est enchâssé dans le territoire?**

Comme en font foi les paroles du premier ministre Charest, il demeure très difficile pour les Québécois du Sud de se défaire d'une vision du Nord comme celle d'un espace vide, hors de l'histoire, ou inhabité. L'immensité du territoire nordique, sa population dispersée et la présence restreinte de milieux bâtis contribuent à consolider les perspectives du Sud pour qui le Nord incarne la « wilderness », c'est-à-dire un territoire où la nature règne et les humains sont absents. Pour les habitants locaux, l'expérience du territoire se décline en d'autres termes : l'espace nordique est fortement structuré, balisé, et permet une variété de rapports sociaux. Ainsi, Susan Preston, qui a analysé la vision crie du paysage, le présente comme un espace de communication entre ses différents usagers et ceci grâce aux « traces » laissées par les êtres qui le parcourent :

Les empreintes font figure de langage dans le paysage. Les signes par lesquels le chasseur sait qui il croise dans le paysage sont les traces laissées dans la neige. Le plus souvent des traces de pas, les empreintes comprennent également les marques laissées par les animaux alors qu'ils se nourrissent à même la végétation ou les restes de leur défécation. Ces traces communiquent une grande quantité d'information : qui va devant, par où ils sont passés et où ils vont, dans quel état ils sont [...] Leur poids et leur grosseur peuvent être déterminés selon la dimension de leurs empreintes et l'écart entre leurs pas. Sans voir l'individu lui-même, le chasseur peut le connaître par la nature de ses empreintes. C'est le moyen principal de déterminer qui est dans le paysage avec vous. Ceci s'applique à tous les « acteurs » qui se déplacent dans le paysage, y compris les autres humains, animaux, esprits, et *atooshes* (monstres cannibales). (Preston 1999 : 84, traduction libre)

Un tel décalage entre les expériences autochtones et allochtones (ou locales et externes) du paysage nordique laisse présager un premier enjeu pour le développement du territoire et la gestion des ressources. Dans les articles traitant des objectifs de conservation du territoire, le Plan Nord fait état de réserves de « capital nature » qui seront inscrites au Registre du domaine de l'État, dont est responsable le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. L'approche de conservation qui est étayée par le Plan Nord s'appuie sur une vision binaire du territoire où nature et culture occupent des sphères géographiquement séparées. Ainsi, il est légitime de se demander si le Plan Nord s'acharnera à ségréger nature et culture dans des sphères mutuellement exclusives ou s'il adoptera plutôt une vision holistique du territoire – issue des cosmologies traditionnelles autochtones – où les deux dimensions s'imbriquent pour former ce qu'il conviendrait d'appeler la chaîne circulaire des relations humains/autres qu'humains/environnement.

## ENJEU 2 : Après la transformation des paysages qui entraînera la perte ou le déplacement des patrimoines culturels, quels budgets et structures seront mis en place pour soutenir et développer les institutions culturelles autochtones?

S'inscrivant dans la lignée des plans de colonisation dirigée (Vautrin, Roger-Augers, Gordon) et d'exploitation hydroélectrique (Manicouagan, Baie-James), le Plan Nord constitue une nouvelle phase d'exploitation massive des ressources naturelles au nord de l'écoumène laurentien. Après l'agriculture et l'hydroélectricité, l'exploitation minière occupe cette fois la part du lion dans les développements prévus. En effet, l'industrie minière est structurante pour tout le Plan Nord comme en font foi la refonte de la *Loi sur les mines* entraînée par celui-ci et la carte des infrastructures de transport prévues, qui – qu'elles soient routières ou maritimes – sont pensées en fonction des gisements miniers à exploiter. Sachant à quel point l'activité minière influence le paysage, il faut se questionner quant aux mesures de protection prévues pour non seulement préserver le patrimoine culturel, mais aussi le faire fructifier devant les changements à venir. Réfléchissant sur l'expérience crie, l'archéologue David Denton évoque la fonction mémorielle du territoire :

Les noms et les histoires ne sont pas des faits abstraits à propos du passé. Ils sont incorporés dans un paysage exprimant les légendes du passé qui sont écoutées, interprétées et réinterprétées pendant que les gens se déplacent d'un endroit à l'autre. Ils sont un héritage culturel qui lie la communauté et son passé à une myriade de lieux ponctuant le territoire et évoquant tristesse, humour ou émerveillement par rapport au vécu des ancêtres. De plus, ils sont un réseau de messages contenant à la fois des informations pratiques et un éventail de conseils spirituels et moraux. Les noms et récits ajoutent une dimension importante – qu'on la qualifie de littéraire, esthétique, historique ou spirituelle – à l'appréciation qu'ont les Cris de leur territoire. (Denton 2007 : 154, traduction libre)

Tenant compte de ce patrimoine qui est à la fois matériel et immatériel, il faut se rappeler que la transformation physique du territoire nordique peut servir de levier à son appropriation culturelle par le Sud. En effet, le Nord est souvent perçu comme la prolongation naturelle de l'espace économique et politique contrôlé par le cœur démographique et économique de la province. Le « poème géographique » de la Commission de toponymie du Québec est éloquent à cet égard. Afin de célébrer le vingtième anniversaire de la Charte de la langue française (« loi 101 »), la Commission proposait en 1997 un projet de dénomination toponymique dans le réservoir de la Caniapiscau qui alimente tout le complexe La Grande. Cette commémoration concernait 101 îles contenues dans le réservoir et chacune d'elle avait reçu un nom tiré d'œuvres littéraires québécoises de façon à former un poème géographique. La Commission expliquait sa démarche en ces termes : « Comme il était exclu de changer des noms de lieux en usage, il s'est imposé que ce projet de commémoration toponymique prenne appui sur des lieux vierges de dénomination » (Commission de toponymie 1997 : 2). Les Cris ont fortement réagi à cette initiative, rappelant à la Commission que, avant l'enneigement du territoire, ces « îles » étaient en fait des collines. Régulièrement fréquentées par des groupes de chasse, ces îles étaient par conséquent loin d'être anonymes, mais possédaient des toponymes cris.

Il convient ici de souligner que la transformation physique du territoire par le développement des ressources peut favoriser son appropriation symbolique par les nouveaux arrivants. Ainsi, le développement économique peut permettre l'expansion culturelle et politique d'un

groupe exogène en s'appuyant, dans un premier temps, sur une transformation physique du territoire suivie, dans un deuxième temps, d'une appropriation symbolique des nouveaux paysages produits par le développement (Desbiens 2008). Comme l'exprime Susan Preston, pour ceux et celles qui vivent et fréquentent le territoire, « la perte de références territoriales et d'un réseau de signes reconnaissables limiterait grandement la capacité de connaître une culture et d'y participer » (Preston 1999 : 119, traduction libre). Il faudra surveiller de près au cours des prochaines années si le Plan Nord perpétue la logique septentrionale d'une appropriation culturelle du Nord par le développement ou s'il se sert du développement pour consolider et faire fructifier les patrimoines, identités et territorialités autochtones en région nordique.

### **ENJEU 3 : Qui déterminera les priorités de développement et les stratégies de mise en valeur du nord du Québec?**

L'imaginaire pionnier selon lequel le Nord est représenté comme l'extension naturelle du Québec septentrional, comme un espace tantôt à « ouvrir » tantôt à « conquérir », représente un outil d'appropriation symbolique de la région par la population allochtone du Québec. Mais pour la plupart de ces Québécois, le Nord demeurera un espace imaginé et bien peu auront la chance d'en faire l'expérience autre que par l'image et les discours. Néanmoins, comme ce fut le cas dans les phases précédentes d'exploitation des ressources, l'ouverture d'un marché de l'emploi dans cette région peut fournir l'occasion à des centaines de Québécois du Sud de développer un rapport plus direct avec ce territoire et ses habitants en y séjournant comme travailleur.

En effet, les programmes d'emploi représentent un atout de plus dans le développement d'une vision interculturelle du Nord à condition qu'ils se déploient dans un registre où l'autonomisation des populations locales et le respect de la gouvernance autochtone soient reconnus d'emblée. Un travail de sensibilisation reste à faire afin de soustraire le Nord à l'emprise d'un imaginaire pionnier issu du Sud et de façonner des représentations inspirées des subjectivités locales. Une récente campagne de recrutement menée par un comité regroupant divers représentants de l'industrie minière (Comité action mines – CAM) démontre à quel point les représentations du Québec boréal continuent de s'alimenter aux récits d'aventure et de colonisation d'un espace sauvage.

En 2009, le CAM lançait une tournée dans une dizaine de municipalités québécoises sous la bannière « La ruée vers le Nord. » Son communiqué de presse présentait le Nord-du-Québec comme le « nouveau Klondike de l'emploi » et soulignait que « [l]a Jamésie, qui compte d'innombrables lacs et rivières ainsi qu'une faune exceptionnelle, est en effet l'une des dernières régions vierges du globe avec un territoire de 350 000 km<sup>2</sup>, soit l'équivalent de la taille de l'Allemagne » ([http://www.newswire.ca/...](http://www.newswire.ca/)). Le site internet de la campagne poursuit dans cette vision utopique en invitant les ouvriers potentiels à rêver d'un territoire d'abondance où l'avenir est à construire : « Vous aimeriez vivre entouré de forêts, de lacs et de légendes? Vous rêvez d'un territoire à conquérir ou l'air est pur et plein de promesse [sic]? Cet endroit existe, beau comme un poème et vaste comme vos rêves. Bordée par la Baie-James [sic], la Jamésie étend ses richesses sur plus de 350 000 km<sup>2</sup> de Chibougamau à Radisson... » (<http://www.larueeverslenord.com>).

Il suffit d'un rapide survol des conditions de vie dans les communautés inuit et amérindiennes du Nord pour esquisser un portrait beaucoup moins enviable de ce même territoire. Alors que la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire ou l'accès à l'emploi demeurent des défis

quotidiens pour les dirigeants autochtones, il est tout à fait incongru que, pendant que les communautés locales assurent difficilement l'avenir de leur génération montante, la jeune main-d'œuvre du Sud puisse en retour y trouver son « Klondike. » Le Plan Nord se doit de placer en priorité les besoins locaux en matière de formation et d'emploi et d'autoriser les initiatives de développement en fonction de ces besoins. À défaut de suivre cette voie, le programme proposé par le gouvernement Charest contrevient non seulement à la juridiction provinciale et fédérale en matière de reconnaissance des droits aborigènes, mais aussi aux principes internationaux qui mettent de l'avant la nécessité de développer des partenariats réels avec les peuples aborigènes, et bénéfiques pour ceux-ci. Le juriste Armand Mackenzie abonde dans ce sens lorsqu'il affirme :

Dans le développement des ressources naturelles provenant des terres traditionnelles occupées ou possédées par les Peuples autochtones, les gouvernements et les compagnies minières devront forcément composer avec les Peuples autochtones. Ces derniers seront dorénavant des partenaires incontournables [...] [L]'article 32 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des Peuples autochtones est porteur d'espoir et contient les grands principes sur lesquels une Paix des Braves Autochtones-Québec pourrait être conclue pour assurer la mise en œuvre du Plan Nord du gouvernement en place à Québec.  
(<http://armandmackenzie.blogspot.com/...>)

D'hier à aujourd'hui, l'imaginaire pionnier du Nord québécois ne se décline pas que par les discours : il s'exprime aussi par nombre de pratiques qui sont rarement remises en question et qui pourtant perpétuent des rapports inégalitaires entre Nord et Sud. Comme les autres phases de planification territoriale en milieu nordique qui l'ont précédé, le Plan Nord ravive et recontextualise cet imaginaire aux fins de mobilisation politique et de gain économique. Il revient aux Québécois, allochtones et autochtones, de se pencher plus sérieusement sur les symboles et les formules courantes qui construisent notre vision du Nord. S'il faut collectivement mettre en valeur le territoire, il faut donc multiplier les perspectives et, ce faisant, sortir de la pensée unique en ce qui a trait à la gestion des ressources et aux modèles de développement.

## Bibliographie

BOURASSA ROBERT. 1973. *La Baie James*. Montréal : Éditions du Jour.

COMMISSION DE TOPONYMIE. 1997. Le Jardin au bout du monde, *Toponymix – Note toponymique* 17 : 2.

COURVILLE SERGE. 2000. *Genèse et mutations du territoire*. Québec : Presses de l'Université Laval.

DENTON DAVID. 2007. The Land as an Aspect of Cree History : Exploring Whapmagoostui Place Names, in Hans Christoph Wolfart (dir.), *Papers of the Thirty-Eight Algonquian Conference*: 143-154. Winnipeg: University of Manitoba.

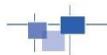
DESBIEENS CAROLINE. 2008. Jardin au bout du monde : terre, texte et production du paysage à la Baie James, *Recherches amérindiennes au Québec* 38 (1) : 7-15.

DUSSAULT GABRIEL. 1983. *Le Curé Labelle : messianisme, utopie et colonisation au Québec 1850-1900*. Montréal : Hurtubise HMH.

CRAIG GERALD M. (dir.). 2006. *Lord Durham's Report*. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

MORISSONNEAU CHRISTIAN. 1978. *Terre promise : le mythe du Nord québécois*. Montréal : Hurtubise HMH.

PRESTON SUSAN. 1999. *Meaning and Representation : Landscape in the Oral Tradition of the Eastern James Bay Cree*. Thesis (M. A.) (Landscape Architecture), University of Guelph, Guelph.





## Section 9 : Le Plan Nord : vers un autre cas de malédiction des ressources naturelles?

---

HUGO ASSELIN, PROFESSEUR, TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN FORESTERIE AUTOCHTONE, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

### Contexte

L'exploitation des ressources naturelles permet de répondre aux besoins essentiels de l'humanité et joue par conséquent un rôle central dans l'économie mondiale. Le gros bon sens voudrait donc que les régions où les ressources naturelles sont plus abondantes soient celles qui se développent le mieux ou le plus rapidement. Or, des études empiriques menées depuis la fin des années 1980 ont permis de démontrer précisément le contraire : les régions les mieux pourvues en ressources naturelles sont celles qui se développent le moins. Ce phénomène surprenant est communément appelé « malédiction des ressources naturelles » et il a été observé autant à l'échelle internationale (Sachs et Warner 2001), qu'à l'échelle nationale (Papyrakis et Gerlagh 2007) ou infranationale (James et Aadland 2011). Il appert en outre que la malédiction concerne autant le développement économique (Sachs et Warner 2001) que social (Bulte *et al.* 2005).

Le nord du Canada regorge de ressources naturelles de toutes sortes : forêt boréale, gisements miniers, grandes rivières à potentiel hydroélectrique, etc. Les indicateurs socioéconomiques de la région boréale, région où se trouvent de nombreuses communautés dépendantes des ressources naturelles, affichent des valeurs plus faibles que dans les régions rurales plus au sud (Patriquin *et al.* 2007), ce qui indique que la théorie de la malédiction des ressources pourrait aussi s'appliquer en sol canadien. Le développement de la partie septentrionale du pays a jusqu'à maintenant suivi un front pionnier (par exemple, Morissonneau 1978). Ce modèle de développement est souvent associé à la malédiction des ressources naturelles (Barbier 2007), puisque les « nouvelles frontières », riches en ressources naturelles, ne profitent souvent que très peu de l'exploitation des ressources, dirigée par des intérêts extérieurs selon une vision à court terme.

La plupart des provinces canadiennes ont élaboré au cours des dernières années des plans de développement nordique. La plus récente initiative du genre est le Plan Nord des libéraux de Jean Charest, visant un territoire de 1 200 000 km<sup>2</sup> (72 % de la superficie totale de la province du Québec), au nord du 49<sup>e</sup> degré de latitude Nord (<http://www.plannord.gouv.qc.ca/>). Ne dérogeant pas à la longue tradition du front pionnier, la région visée par le Plan Nord est présentée comme une « frontière à repousser » ou un « nouvel espace économique » (Robitaille 2008).

Le territoire du Plan Nord sera-t-il frappé par la malédiction des ressources? Si tel devait être le cas, les communautés autochtones seraient parmi les premières à en subir les conséquences. En effet, la proportion de la population totale qui revendique une identité autochtone augmente de façon appréciable le long de l'axe sud-nord au Québec. Tandis que les Autochtones comptent pour moins de 5 % de la population totale dans le sud de la province, cette proportion varie entre 5 % et 30 % aux latitudes moyennes, et dépasse les 30 % aux latitudes élevées. Les indicateurs socioéconomiques des communautés autochtones du Nord affichent des valeurs beaucoup plus faibles que ceux de la population non autochtone (ISQ, n.d.).

Plusieurs facteurs sont invoqués pour expliquer la malédiction des ressources naturelles (Sachs et Warner 2001, Wick et Bulte 2009). Or, plusieurs de ces conditions pourraient s'appliquer lors de la mise en œuvre du Plan Nord, et toucher particulièrement les communautés autochtones. En voici un bref survol.

### **Dépendance envers l'exportation de ressources naturelles peu transformées**

Le Plan Nord est principalement axé sur l'exploitation de gisements miniers (fer, or, nickel, diamants, etc.), sur le développement de la filière hydroélectrique et, dans une moindre mesure, sur l'exploitation de la forêt boréale. Les ressources extraites du nord du Québec seront peu ou pas transformées avant d'être acheminées vers le sud de la province et vers le marché international. L'accent mis sur l'exportation de ressources naturelles peu transformées rendra l'économie vulnérable à la baisse à long terme de la valeur des ressources naturelles et aux fluctuations de prix des ressources. La crise forestière qui sévit depuis le début des années 2000 est un bon exemple de l'effet délétère d'une économie dépendante de l'exportation de ressources naturelles peu transformées (Asselin 2007).

Jusqu'à maintenant, l'exploitation des ressources naturelles a très peu bénéficié aux communautés autochtones du Québec nordique. Plusieurs n'ont pas encore accès à l'hydroélectricité et tirent leur énergie de génératrices au diesel coûteuses et polluantes. Certes, les conditions de vie dans les communautés des nations signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois se sont améliorées depuis 35 ans, mais elles demeurent nettement en deçà de la moyenne provinciale (ISQ n.d.), et les problèmes sociaux et de santé y sont toujours criants (Petit 2011).

La multiplication des projets d'exploitation des ressources sur le territoire du Plan Nord pourrait exacerber les problèmes sociaux qui prévalent déjà dans les communautés autochtones, notamment en augmentant les inégalités, le niveau de stress, les problèmes de santé, les cas de dépression, de violence familiale, de consommation d'alcool et de drogues, de jeu pathologique, de prostitution, de suicide, etc. (Gibson et Klinck 2005, Angell et Parkins 2011, Booth et Skelton 2011).

### **Faibles investissements dans le secteur manufacturier**

L'accent mis dans le Plan Nord sur l'exploitation et la transformation primaire des ressources naturelles se fait au détriment de la diversification économique, qui passerait notamment par des investissements dans le secteur manufacturier. L'industrie manufacturière pourrait être une source importante d'emplois stables dans les communautés nordiques. De plus, la diversification de l'économie permettrait de varier les modèles entrepreneuriaux et de faire plus de place aux initiatives autochtones, souvent centrées autour de PME, de coopératives ou d'entreprises communautaires (Bherer *et al.* 1989, Gauthier et Proulx 2008, Beaudoin et Lebel 2009).

### **Accent mis sur les emplois nécessitant peu de scolarisation**

Afin de fournir une main-d'œuvre qualifiée aux entreprises d'extraction des ressources naturelles, le Plan Nord prévoit des programmes de formation professionnelle. L'objectif est donc de répondre aux besoins des compagnies plutôt qu'à ceux des communautés, qui manquent d'administrateurs, de comptables, d'avocats, de médecins, de professeurs, etc.

Cela signifie en outre que les Autochtones, même avec une formation, demeureront confinés aux échelons hiérarchiques inférieurs, aux emplois moins bien payés avec moins d'avantages sociaux.

### **Peu de fonds octroyés à la recherche**

La première planification quinquennale du Plan Nord (2011-2016) devait être axée sur l'acquisition de connaissances. En effet, l'ex-ministre Nathalie Normandeau, alors qu'elle était responsable du Plan Nord, disait souhaiter « penser le développement avant de l'entreprendre » (Shields 2011a). Pourtant, les annonces d'investissements majeurs et de grands projets se multiplient et il n'y a pratiquement pas de fonds additionnels pour entreprendre des projets de recherche sur cet immense territoire.

### **Visées électoralistes**

Le Plan Nord a été l'une des principales cartes jouées par l'équipe libérale lors de la campagne électorale de 2008 (Robitaille 2008). Déjà dans les cartons depuis 2005 (Lessard 2006), le Plan Nord ne se concrétisera finalement pas avant 2011. Les annonces de projets miniers d'envergure, chacun devant générer plusieurs centaines d'emplois, représentent la lumière au bout du tunnel pour plusieurs communautés du Nord. Le Plan Nord devrait en priorité servir à rehausser les conditions de vie des populations du Nord au même niveau que celles des habitants du sud de la province. Pourtant, hormis les salaires, peu de retombées économiques locales concrètes ont été annoncées.

### **Développement exogène**

Les projets d'exploitation des ressources dans le nord du Québec sont presque exclusivement confiés à des multinationales étrangères, sauf le développement hydroélectrique pris en charge par Hydro-Québec. Ce modèle de développement exogène prévaut dans le Nord depuis des décennies et a déjà fait l'objet de nombreuses critiques (par exemple, Hamelin 1977, Morissonneau 1978). Le développement exogène entraînera l'arrivée massive de travailleurs du Sud dans les communautés du Nord, ce qui exacerbera les problèmes sociaux, en plus d'attiser les conflits entre Autochtones et non-autochtones et de créer une fuite de capitaux vers le Sud (Storey 2010).

### **Tragédie des biens communs**

Le fait de confier le développement nordique à l'entreprise privée mène droit à la tragédie des biens communs (Hardin 1968), où les bénéfices économiques liés à l'exploitation des ressources sont accaparés par quelques compagnies, tandis que les coûts environnementaux et sociaux sont partagés par toute la société. Plusieurs des nouvelles infrastructures prévues visent à répondre en priorité aux besoins des compagnies plutôt qu'à ceux des communautés, comme les routes qui seront construites à coûts de centaines de millions de dollars et qui ne relieront même pas entre elles les communautés autochtones du Nord (Lévesque 2011, Shields 2011b). Le Plan Nord reste par ailleurs évasif quant aux coûts d'entretien à long terme des infrastructures. Les communautés recevront-elles la facture?

### **Dégradation de l'environnement**

Principalement axé sur l'exploitation de ressources non renouvelables (les ressources minières), le Plan Nord aura des conséquences importantes et irréversibles sur des

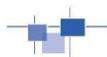
écosystèmes fragiles. Les réseaux ferroviaire et routier devront être considérablement développés pour permettre le transport de personnes et de marchandises, ce qui aura des impacts majeurs sur la qualité de l'environnement et sur le mode de vie autochtone (Kneeshaw *et al.* 2010). De plus, la tragédie des biens communs évoquée plus haut mène généralement à la surexploitation des ressources (pensons seulement à la morue et aux forêts). L'exploitation industrielle des ressources à des fins commerciales pourrait donc entrer en conflit avec les utilisations traditionnelles, notamment en ce qui concerne les ressources forestières, fauniques et bioalimentaires. Sans compter que de larges pans des territoires ancestraux seront inondés ou minés à ciel ouvert.

Selon Gunton (2003) et Wick et Bulte (2009), le potentiel de développement qu'offre l'exploitation des ressources naturelles est souvent miné par des problèmes de gouvernance et de gestion. Pour éviter la malédiction des ressources naturelles, le développement du Nord québécois devrait être endogène, diversifié, équitable et planifié à long terme. En tablant sur la préservation de la qualité de l'environnement, l'objectif premier du Plan Nord devrait être le rehaussement des conditions de vie des populations du Nord au même niveau que celles des habitants du sud de la province. Les Autochtones devraient être au cœur du processus décisionnel et jouer un rôle important dans les projets de développement, notamment en occupant des emplois de qualité et en mettant en valeur leurs aptitudes entrepreneuriales.

## | Bibliographie |

- ANGELL ANGELA C. ET PARKINS JOHN R. 2011. Resource Development and Aboriginal Culture in the Canadian North, *Polar Record* 47 (1) : 67-79.
- ASSELIN HUGO. 2007. *Emplois en dents de scie. Exploration des facteurs invoqués pour expliquer les crises dans l'industrie forestière québécoise*. Greenpeace Canada, Montréal.
- BARBIER EDWARD B. 2007. Frontiers and Sustainable Economic Development, *Environmental and Resource Economics* 37 (1) : 271-295.
- BEAUDOIN JEAN-MICHEL ET LUC LABEL. 2009. Être entrepreneur autochtone, est-ce bien différent? Une perspective du secteur forestier, *Entrepreneurial Practice Review* 1 (1) : 70-87.
- BHERER HAROLD, GAGNON SYLVIE ET JACINTHE ROBERGE. 1989. *Wampoum et lettres patentes. Étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- BOOTH ANNIE L. ET NORM W. SKELTON. 2011. « You Spoil Everything! » Indigenous Peoples and the Consequences of Industrial Development in British Columbia, *Environment, Development and Sustainability* 13 (4) : 685-702.
- BULTE ERWIN, DAMANIA RICHARD ET ROBERT T. DEACON. 2005. Resource Intensity, Institutions, and Development, *World Development* 33 (7) : 1029-1044.
- GAUTHIER JOSÉE ET MARC-URBAIN PROULX. 2008. *Les conditions de l'entrepreneuriat autochtone au Québec*. Peuples autochtones et gouvernance, Colloque mi-parcours, Montréal, Canada.
- GIBSON GINGER ET JASON KLINCK. 2005. Canada's Resilient North : the Impact of Mining on Aboriginal Communities, *Pimatisiwin* 3 : 116-139.

- GUNTON THOMAS 2003. Natural Resources and Regional Development : An Assessment of Dependency and Comparative Advantage Paradigms, *Economic Geography* 79 (1) : 67-94.
- HAMELIN LOUIS-EDMOND. 1977. Nord et développement, *Cahiers de géographie du Québec* 21 (52) : 53-64.
- HARDIN GARRETT. 1968. The Tragedy of the Commons, *Science* 162 (3859) : 1243-1248.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ) [n.d.] *Profils de la région administrative – Nord-du-Québec* 10. <http://www.stat.gouv.qc.ca...>, Consulté le 2011-12-13.
- JAMES ALEX ET DAVID AADLAND. 2011. The Curse of Natural Resources : An Empirical Investigation of U.S. Counties, *Resource and Energy Economics* 33 : 440-453.
- KNEESHAW DANIEL, LAROCHE MARIO, ASSELIN HUGO, ADAM MARIE-CHRISTINE, SAINT-ARNAUD MARIE ET G. REYES. 2010. Road rash : Ecological and Social Impacts of Road Networks on First Nations, in M. G. Stevenson et D. C. Natcher (dir.), *Planning Co-existence : Aboriginal considerations and approaches in land use planning* : 169-184. Edmonton :Canadian Circumpolar Institute Press.
- LESSARD DENIS. 2006. Québec met fin au moratoire sur les petites centrales, *La Presse*, 27 avril 2006.
- LÉVESQUE KATHLEEN. 2011. Maîtres chez eux? Deux philosophies s'affrontent sur le prolongement de la route 167, *Le Devoir*, 26 novembre 2011.
- PAPYRAKIS ELISSAIOS ET REYER GERLAGH R. 2007. Resource Abundance and Economic Growth in the United States, *European Economic Review* 51 (4) : 1011-1039.
- MORISSONNEAU CHRISTIAN. 1978. *La Terre promise : le mythe du Nord québécois*. Hurtubise HMH, Montréal.
- PATRIQUIN MIKE N., PARKINS JOHN R. ET RICHARD C. STEDMAN. 2007. Socio-economic Status of Boreal Communities in Canada, *Forestry* 80 (3) : 279-291.
- PETIT JACQUES-GUY. 2011. Cris et Inuit du nord du Québec : deux peuples entre tradition et modernité (1975-2010), in Jacques-Guy Petit, Yv Bonnier Viger, Pita Aatami et Ashley Iserhoff (dir.), *Les Inuit et les Cris du nord du Québec : territoire, gouvernance, société et culture* : 15-27. Québec et Rennes : Presses de l'Université du Québec et Presses de l'Université de Rennes.
- ROBITAILLE ANTOINE 2008. Charest mise sur le Nord. Le premier ministre n'exclut pas de déclencher des élections avant la fin de l'année, *Le Devoir*, 29 septembre 2008.
- SACHS JEFFREY D. ET ANDREW M. WARNER. 2001. The Curse of Natural Resources, *European Economic Review* 45 (4-6) : 827-838.
- SHIELDS ALEXANDRE 2011a. Le Plan Nord se précise, dit Jean Charest. Le premier ministre prononcera un discours inaugural d'ici la fin de février, *Le Devoir*, 5 février 2011.
- SHIELDS ALEXANDRE 2011b. Chemin de fer du Plan Nord – Le gros de la facture pour Québec? *Le Devoir*, 14 décembre 2011.
- STOREY K. 2010. Fly-in/Fly-out and Fly-over : Mining and Regional Development in Western Australia, *Australian Geographer* 32 : 133-148.
- WICK KATHARINA ET ERWIN BULTE. 2009. The Curse of Natural Resources, *Annual Review of Resource Economics* 1 : 139-156.





## Section 10 : L'effet structurant des droits reconnus aux Peuples autochtones sur le débat entourant le Plan Nord

---

JEAN LECLAIR, PROFESSEUR, FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

### Introduction

Toute intervention étatique est encadrée par le droit. Toute politique gouvernementale doit être traduite dans le langage du droit pour pouvoir être mise en œuvre. Le Plan Nord n'échappe pas à cette réalité. Le développement annoncé par ce projet devra donc, pour se réaliser concrètement, être coulé dans le vocabulaire du droit. Les devoirs et les responsabilités de tout un chacun devront être définis au moyen de normes juridiques. Mais si, comme on vient de le souligner, le droit intervient en aval de l'adoption d'un programme gouvernemental, il intervient également en amont. Autrement dit, le débat entourant l'adoption d'un programme gouvernemental sera structuré – en partie, à tout le moins – par l'encadrement juridique existant au moment de son adoption. Ainsi, la position respective des parties au débat sera largement déterminée par l'autorité ou les droits que leur reconnaît la normativité étatique. Encore une fois, le Plan Nord n'échappe pas à cette règle. C'est ce deuxième point qui retiendra ici mon attention. Plus spécifiquement, j'entends décrire l'influence que pourraient exercer les droits constitutionnels reconnus aux Peuples autochtones sur les comportements politiques qu'adopteront ces derniers à l'occasion du débat. J'exposerai également les obligations que ces droits imposent à l'État québécois.

Après avoir dit un mot à propos de ce qu'est une constitution, j'aborderai brièvement la définition de ce que sont ces « droits ancestraux et issus de traités » consacrés par la Constitution canadienne depuis 1982<sup>1</sup>. Je m'intéresserai ensuite à l'impact de ces droits constitutionnels sur les postures adoptées par les Peuples autochtones affectés par le Plan Nord. Enfin, j'analyserai les contraintes que pourront imposer ces droits à l'État québécois dans la mise en œuvre de son projet de développement du Nord.

### Constitution et droits constitutionnels

Pour bien saisir le sens de mon propos, rappelons que le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* déclare solennellement que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des Peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». La constitution d'un État en est la loi fondamentale, c'est-à-dire que toute norme juridique incompatible avec elle est réputée invalide. Sont élevés au rang de normes constitutionnelles les droits et libertés dont on estime qu'ils méritent une protection particulière à l'encontre de la volonté générale exprimée dans les lois ordinaires. Il en va ainsi des droits individuels classiques tels que la liberté d'expression ou le droit à la vie, mais il en va de même de certains droits comportant une dimension collective comme, pour prendre l'exemple de la Constitution canadienne, le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité anglophone ou francophone, ou encore, les droits des Peuples autochtones.

En conséquence de cette primauté de la Constitution, toute loi fédérale ou provinciale incompatible avec un droit ancestral ou issu de traités sera inconstitutionnelle – à moins de satisfaire à un test de justification élaboré par la Cour suprême et sur lequel je reviendrai plus loin. Les groupes autochtones pouvant faire la preuve de tels droits sont donc en mesure de

---

<sup>1</sup> Pour un exposé détaillé de la nature et de la portée de ces droits, voir Leclair et Morin (2011).

faire plier l'État, en s'opposant aux normes adoptées par ce dernier qui y porteraient atteinte. C'est dire que l'État québécois ne pourra mettre en œuvre son projet de développement du Nord au moyen de normes portant atteinte aux droits des Peuples autochtones, à moins de pouvoir satisfaire au test évoqué plus haut. Les droits constitutionnels qui leur sont reconnus constituent donc un atout majeur dans la main des Peuples autochtones. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, la définition donnée à ces droits par les tribunaux induit une dynamique politique qui peut faire obstacle à l'élaboration d'un front commun autochtone.

### Définition de « droits ancestraux », « titre aborigène » et « droits issus de traités »

Pour pouvoir infléchir l'action gouvernementale, encore faut-il qu'un groupe autochtone puisse faire la démonstration du droit ancestral ou issu de traités qu'il invoque. Cette preuve, comme on pourra le constater, est difficile à faire. Difficile, parce que les droits ancestraux renvoient aux pratiques et aux activités des Peuples autochtones telles qu'elles existaient avant leur premier contact avec les Européens.

#### Droits ancestraux

En effet, les droits ancestraux ont été définis comme suit : « ... pour constituer un droit ancestral, une activité doit être un élément d'une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question<sup>2</sup> ». En outre, comme c'est le fait que des sociétés autochtones distinctives vivaient sur le territoire canadien *avant* l'arrivée des Européens qui est le fondement des droits ancestraux protégés par le paragraphe 35(1), c'est à cette période antérieure au contact que les tribunaux doivent s'attacher dans l'identification des droits ancestraux<sup>3</sup>. Faire la démonstration de pratiques antérieures au contact avec les Européens est particulièrement difficile, surtout si l'on tient compte du fait que la culture des Peuples autochtones est orale et n'a donc laissé que peu de traces écrites. Néanmoins, malgré les difficultés qu'il soulève, le test élaboré par la Cour suprême a permis à certains groupes autochtones de faire la démonstration de droits ancestraux de faire la chasse, la pêche ou la cueillette de ressources. Cette preuve faite, ils ont donc pu s'opposer avec succès à l'application sans égard à leurs droits de lois provinciales et fédérales.

#### Titre aborigène

Les droits ancestraux ne sont toutefois pas limités à ces pratiques ou activités précolombiennes. Les tribunaux ont en effet reconnu la possibilité pour des groupes autochtones de faire la démonstration d'un titre aborigène. Celui-ci ne garantit pas simplement le droit de faire des activités sur un territoire donné, il confère un « droit au territoire lui-même<sup>4</sup> ». Comme l'a affirmé la Cour suprême : « [L]e titre comprend le droit d'utiliser le territoire détenu en vertu de ce titre pour diverses fins qui ne doivent pas nécessairement être des aspects de coutumes, pratiques et traditions autochtones faisant partie intégrante d'une culture autochtone distinctive<sup>5</sup>. » C'est donc dire que, contrairement à

<sup>2</sup> R. c. *Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, au par. 46. Parce qu'elle la jugeait trop restrictive, la Cour a éventuellement délaissé l'expression « partie intégrante de la culture distinctive » au profit de l'expression « partie intégrante du mode de vie » du groupe autochtone qui revendique le droit en question : R. c. *Sappier*; R. c. *Gray*, [2006] 2 R.C.S. 686, 2006 CSC 54, par. 40.

<sup>3</sup> R. c. *Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, au par. 44.

<sup>4</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 138.

<sup>5</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 117.

la revendication d'un droit ancestral dont la portée sera toujours limitée à une activité précontact, la revendication d'un titre pourrait déboucher sur le droit, pour un groupe autochtone, de faire du développement hydroélectrique ou minier, pour ne citer que ces deux exemples. Il importe de souligner que le droit attribué l'est à titre exclusif<sup>6</sup>, c'est-à-dire qu'un titre aborigène est opposable à tous, qu'ils soient non-autochtones ou membres d'autres nations autochtones<sup>7</sup>.

Faire la preuve d'un titre aborigène est cependant plus difficile encore que d'établir l'existence d'un droit ancestral. Comme l'occupation antérieure est au fondement même du titre<sup>8</sup>, « le groupe autochtone qui revendique le titre doit démontrer qu'il occupait les terres en question au moment où la Couronne a affirmé sa souveraineté sur ces terres<sup>9</sup> ». Il doit faire la preuve que cette occupation était exclusive. La Cour suprême a déclaré qu'une occupation exclusive s'entendait « de l'intention et de la capacité [d'un groupe autochtone] de garder le contrôle exclusif » d'un territoire donné<sup>10</sup>. Plus spécifiquement, sans avoir à démontrer qu'il a effectivement exclu des intrus de son territoire, le groupe doit démontrer qu'il « a exercé un contrôle effectif [...] qui permet raisonnablement de conclure que le groupe pourrait avoir exclu d'autres personnes s'il l'avait voulu<sup>11</sup> ». En conséquence, la Cour a conclu que des « actes d'intrusion isolés ou la présence autorisée d'autres groupes autochtones ne portent pas atteinte à l'exclusivité<sup>12</sup> ». Si l'on ajoute à ces critères que l'occupation suppose une utilisation régulière de secteurs bien définis du territoire<sup>13</sup>, on comprendra que ce test a rendu extrêmement difficile la reconnaissance d'un titre aborigène aux groupes autochtones de tradition nomade<sup>14</sup>. En effet, la Cour a refusé d'accepter que la preuve d'une présence occasionnelle associée à des actes indiquant une intention d'occuper le territoire pouvait permettre d'établir l'existence d'un titre aborigène<sup>15</sup>. Comme seule une occupation exclusive pouvait appuyer la revendication du droit exclusif d'utilisation que confère le titre aborigène, elle a jugé que le « passage dans un territoire ou son utilisation dans le cadre d'un mode de vie nomade ne fondera pas nécessairement un titre sur celui-ci<sup>16</sup> ». Bref, prouver un droit ancestral ou un titre aborigène n'est pas une mince affaire.

### **Droits issus de traités**

En ce qui concerne les droits issus de traités, il faut également en faire la preuve. Bien souvent le droit peut être assez clair lorsqu'un traité contemporain tel que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois est en litige. Toutefois, lorsqu'un traité est très ancien et que son libellé est laconique, il n'est pas toujours facile d'en fixer la portée. Pensons par

<sup>6</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 110, 118 et 185.

<sup>7</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 185.

<sup>8</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 126.

<sup>9</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 144 (italiques du juge en chef Lamer).

<sup>10</sup> *Mitchell c. M.R.N.*, [2001] 1 R.C.S. 911, 2001 CSC 33, par. 57 citant *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 156.

<sup>11</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43, par. 65.

<sup>12</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43, par. 65.

<sup>13</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43, au par. 70.

<sup>14</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43; voir aussi *R. c. Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101, par. 27 et *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 139.

<sup>15</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43.

<sup>16</sup> *R. c. Marshall*; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43, par. 66.

exemple à toute la controverse entourant l'entente intervenue le 5 septembre 1760 entre les Hurons-Wendat du village de Lorette et le brigadier général Murray que la Cour suprême a reconnu comme étant un « traité » et non un simple laissez-passer<sup>17</sup>.

On l'aura deviné, compte tenu des difficultés de preuve évoquées plus haut, faire la démonstration d'un droit ancestral, d'un titre aborigène ou d'un droit issu de traités peut s'avérer fort long et onéreux. Un danger planait donc sur les revendications autochtones : les gouvernements risquaient fort d'alléguer que, tant et aussi longtemps qu'un groupe autochtone n'avait pas fait la démonstration claire de ses droits devant un tribunal, il leur était loisible d'exploiter le territoire sans se soucier de mettre en péril ses intérêts. Reconnaisant le bien-fondé de cette inquiétude, la Cour suprême a jugé que si la Couronne – c'est-à-dire l'État – entend agir honorablement,

[...] elle ne peut traiter cavalièrement les intérêts autochtones qui font l'objet de revendications sérieuses dans le cadre du processus de négociation et d'établissement d'un traité. Elle doit respecter ces intérêts potentiels, mais non encore reconnus. La Couronne n'est pas paralysée pour autant. Elle peut continuer à gérer les ressources en question en attendant le règlement des revendications. Toutefois, selon les circonstances [...], le principe de l'honneur de la Couronne peut obliger celle-ci à consulter les Autochtones et à prendre raisonnablement en compte leurs intérêts jusqu'au règlement de la revendication. Le fait d'exploiter unilatéralement une ressource faisant l'objet d'une revendication au cours du processus visant à établir et à régler cette revendication peut revenir à dépouiller les demandeurs autochtones d'une partie ou de l'ensemble des avantages liés à cette ressource. Agir ainsi n'est pas une attitude honorable<sup>18</sup>.

À partir de quel moment la Couronne est-elle tenue de consulter et d'accommoder les intérêts autochtones? La Cour est d'avis que deux éléments doivent être établis par la partie autochtone : « cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral revendiqué et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci<sup>19</sup>. »

En somme, les droits établis – dont on a fait la preuve – tout autant que les droits potentiels des Peuples autochtones sont protégés par la Constitution.

### **Limitation des droits ancestraux et issus de traités : examen du test de justification élaboré par la Cour suprême**

Imaginons un instant qu'un groupe autochtone ait fait la démonstration d'un droit ancestral, d'un titre aborigène ou d'un droit issu de traités. Ces droits confèrent-ils un droit de veto sur toute question de développement du territoire au groupe autochtone qui en a fait la preuve?

<sup>17</sup> *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025.

<sup>18</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, par. 27.

<sup>19</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, par. 35. Dans les arrêts *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69 et *Rio Tinto Alcan Inc. c. Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC 43, [2010] 2 R.C.S. 650, par. 32 et 36, la Cour a déclaré que le test développé dans *Haïda* était également applicable aux droits potentiels issus de traités.

La Cour suprême a clairement affirmé qu'il n'en était rien<sup>20</sup>. Toutefois, puisqu'ils sont constitutionnalisés, ces droits ne peuvent être enfreints, comme on l'a dit plus tôt, par une simple loi comme peuvent l'être les intérêts non constitutionnalisés des citoyens en général. Tout en reconnaissant que les droits reconnus et confirmés par l'article 35 ne sont pas absolus, la Cour suprême a donc souligné que les pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux devaient « être concilié[s] avec l'obligation [fiduciaire] fédérale [et provinciale] et la meilleure façon d'y parvenir est d'exiger la justification de tout règlement gouvernemental qui porte atteinte à des droits ancestraux<sup>21</sup> ». Sans être une immunité à l'encontre de toute intervention gouvernementale, l'article 35 « représente un engagement important de la part de la Couronne. Le gouvernement se voit imposer l'obligation de justifier toute mesure législative qui a un effet préjudiciable sur un droit ancestral protégé par le par. 35(1)<sup>22</sup> ».

C'est donc dire qu'une fois démontrée par la partie autochtone une atteinte à première vue – *prima facie* – à l'un de ses droits constitutionnels, le fardeau de la preuve se déplace et il incombe dès lors au gouvernement fédéral ou provincial, selon le cas, d'établir que cette atteinte est justifiée. Il doit, pour ce faire, établir que la disposition en litige poursuit un objectif impérieux et que l'atteinte est compatible avec les rapports spéciaux de fiduciaire existant entre la Couronne et les Peuples autochtones.

Dans le contexte du Plan Nord, il est intéressant de noter que « l'extension [...] de la foresterie, de l'exploitation minière et de l'énergie hydroélectrique, le développement économique général, la protection de l'environnement et des espèces menacées d'extinction, ainsi que la construction des infrastructures et l'implantation des populations requises par ces fins, sont des types d'objectifs [...] qui, en principe, peuvent justifier une atteinte à un titre aborigène<sup>23</sup> ». Bref, même si une nation autochtone faisait la démonstration d'un droit constitutionnel, le gouvernement québécois pourrait y porter atteinte dans le but de favoriser l'exploitation forestière ou minière.

Toutefois, outre la poursuite d'un objectif impérieux, l'État québécois doit établir que l'atteinte est compatible avec les rapports spéciaux de fiduciaire existant entre la Couronne et les Peuples autochtones. Quoique ce concept de « rapport fiduciaire » soit fort complexe, on peut le résumer comme suit : en contrepartie des vastes territoires dont les Peuples autochtones ont été dépossédés au cours de l'histoire, l'État canadien s'est engagé à gérer les intérêts autochtones résiduels comme il le ferait des siens propres. C'est donc dire que si le gouvernement entend porter atteinte aux droits constitutionnels des Peuples autochtones, il doit le faire en prenant soin d'y attenter le moins possible.

C'est ainsi que, dans des situations impliquant un droit de prélèvement – droit de pêcher ou de chasser par exemple –, la Cour a conclu que l'obligation de fiduciaire commandait la reconnaissance d'une préséance des intérêts autochtones sur ceux de la population allochtone<sup>24</sup>. Toutefois, elle a également insisté sur le fait que l'octroi d'une priorité de

<sup>20</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, par. 48; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69, par. 68; *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103, par. 14.

<sup>21</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1109.

<sup>22</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1110.

<sup>23</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, par. 165

<sup>24</sup> *R. c. Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723 et *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139.

prélèvement n'était pas toujours approprié<sup>25</sup>. D'autres contextes appelleront des formulations différentes de cette obligation fiduciaire. Dans *Delgamuukw*<sup>26</sup>, le juge en chef Lamer a rappelé le passage suivant de l'affaire *Sparrow* : « Il y a, dans l'analyse de la justification, d'autres questions à aborder, selon les circonstances de l'enquête. Il s'agit notamment des questions de savoir si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, on a porté le moins possible atteinte à des droits, si une juste indemnisation est prévue en cas d'expropriation et si le groupe d'autochtones en question a été consulté au sujet des mesures de conservation mises en œuvre<sup>27</sup>. »

On constate, à la lecture de la jurisprudence, que si la Cour suprême a initialement mis l'accent sur l'octroi de priorité de prélèvements, elle semble favoriser, depuis l'affaire *Delgamuukw*, l'imposition à l'État d'un devoir de consultation et d'accommodement<sup>28</sup>. En effet, comme elle l'a dit à plusieurs reprises, il est préférable de réaliser la prise en compte des droits ancestraux, du titre aborigène ou d'un droit issu de traités par des consultations et par la négociation d'un accord moderne de participation des Autochtones à l'exploitation de ressources précises, plutôt que par le recours aux tribunaux<sup>29</sup>.

La Cour a pris soin de préciser que l'intensité de cette obligation de consultation varierait selon les circonstances :

La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones<sup>30</sup>.

En toute logique, la meilleure façon de garantir les droits protégés par le paragraphe 35(1) est d'obliger la Couronne à consulter et à accommoder les intérêts autochtones le plus tôt possible. Comme je l'ai déjà évoqué, exiger des groupes autochtones qu'ils fassent la

<sup>25</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 162.

<sup>26</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 162.

<sup>27</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1119.

<sup>28</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 533; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73; *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69; *Rio Tinto Alcan Inc. c. Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC 43, [2010] 2 R.C.S. 650; *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103.

<sup>29</sup> *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 533, par. 22, citant le juge La Forest dans *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 207; voir aussi *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, par. 14.

<sup>30</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 168.

démonstration concrète de leurs droits *avant* que ne soit déclenchée l'obligation de consulter équivaut à une négation de ces derniers. Une telle preuve pouvant mettre des années à être établie, la « promesse faite aux Peuples autochtones<sup>31</sup> » que représente le paragraphe 35(1) pourrait n'être que paroles en l'air. Rappelons-nous que la Cour a déclaré que la Couronne ne pouvait « traiter cavalièrement les intérêts autochtones qui font l'objet de revendications sérieuses dans le cadre du processus de négociation et d'établissement d'un traité<sup>32</sup> » et qu'elle était donc obligée de consulter les Autochtones et d'accommoder leurs intérêts jusqu'au règlement final de leurs revendications.

Bref, l'État québécois peut certainement exploiter les grands espaces nordiques, mais il devra le faire dans le respect des droits décrits dans les pages précédentes<sup>33</sup>.

### **Impact du droit constitutionnel sur le comportement politique adopté par les Peuples Autochtones dans le débat**

Quoiqu'il ne s'agisse là que de suppositions de ma part, je conjecture que le droit constitutionnel tel qu'il existe présentement ne favorisera pas une prise de position commune des nations autochtones du Québec à l'égard du Plan Nord.

Dans le document *Faire le Nord ensemble — Le chantier d'une génération*, le gouvernement précise qu'au nombre des principes qu'il entend respecter on peut compter « le respect des traités, des ententes et des conventions déjà signés et à venir » (Gouvernement du Québec 2011 : 23). Or, soulignons que les relations entre le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et les nations inuit, crie et naskapie sont actuellement régies par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois<sup>34</sup> et la Convention du Nord-Est québécois, deux conventions qui sont réputées être des traités au sens où ce mot est entendu à l'article 35 de la Constitution. Ces traités reconnaissent des droits particuliers aux titulaires cris, inuit et naskapis, droits que ne détiennent donc pas les communautés autochtones « non conventionnées ». Ces ententes placent donc les Cris, les Inuit et les Naskapis dans une position de négociation privilégiée par rapport aux Innus qui, quoique situés sur le territoire visé par le Plan Nord<sup>35</sup>, n'ont encore jamais signé de traité (l'Entente de principe d'ordre général entre les Premières nations de Mamuitun et de Nutashkuan et les gouvernements du Québec et du Canada liant quatre des neuf communautés innues n'étant tout au plus qu'un projet d'éventuel traité). Exception faite de protestations publiques polies, il y a fort à parier que les nations cries, inuit et naskapies tenteront de tirer profit de leur position sans égard au sort des Innus.

<sup>31</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1082.

<sup>32</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, par. 27.

<sup>33</sup> Il importe d'ajouter que, pour des raisons complexes sur lesquelles je ne puis ici m'étendre, les lois provinciales relatives à l'exploitation du territoire ne sont pas applicables aux « réserves » indiennes régies par la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5.

<sup>34</sup> Celle-ci étant complétée par une entente additionnelle conclue avec la nation crie – l'Entente sur les nouvelles relations entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (Paix des Braves) – en 2002.

<sup>35</sup> Bien que situées sous le 49<sup>e</sup> parallèle, les communautés de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit sont réputées partie au Plan Nord (Gouvernement du Québec 2011 : 139).

D'autres facteurs encouragent cette fragmentation du front autochtone. Ainsi, la Cour suprême a insisté sur le fait que, les droits ancestraux n'ayant pas un caractère universel, la question de savoir si un droit existe ou non appellera l'examen de la « situation spécifique » de la collectivité autochtone demanderesse<sup>36</sup>. Comme elle le soulignait,

[l]'existence d'un droit ancestral dépend entièrement des coutumes, pratiques et traditions *de la collectivité autochtone qui revendique le droit* [...] [L]es intérêts que les droits ancestraux sont censés protéger se rapportent à l'histoire spécifique du groupe qui revendique le droit. Les droits ancestraux n'ont pas un caractère général et universel. Leur portée et leur contenu doivent être déterminés au cas par cas. Le fait qu'un groupe autochtone possède le droit ancestral de faire une chose donnée ne permet pas, à lui seul, d'établir qu'une autre collectivité autochtone a le même droit<sup>37</sup>.

Bref, chaque bande ou Première Nation a intérêt à poursuivre son intérêt propre. Comme on l'a vu, la Cour a également insisté sur le fait que le titre aborigène conférait un droit exclusif d'utilisation et qu'en conséquence il exigeait de la communauté qui le revendique la preuve d'un contrôle exclusif du territoire au moment de l'affirmation de la souveraineté de la Couronne. Le droit constitutionnel encourage donc les Premières Nations non-signataires de traités – comme les différentes bandes innues, anishnabes (algonquines) et atikamekw – à revendiquer, à *titre exclusif*, une partie du territoire ancestral de leur nation. C'est précisément ce que font, par exemple, les Innus de Pessamit. Pareille attitude n'a rien pour favoriser la bonne entente entre les membres d'une même nation<sup>38</sup>.

Enfin, cette logique de négociation fragmentée s'est traduite par la signature d'ententes individualisées n'ayant toutefois pas le statut de traités au sens constitutionnel du terme. Je pense ici à l'entente conclue avec les Inuit – l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik – en 2002. Quant aux Naskapis, ils ont conclu, en 2009, une entente de développement économique et communautaire (Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire entre les Naskapis et le Québec). Pensons également aux ententes de partenariats négociées par des compagnies minières et des groupes autochtones, conventions désignées par l'expression « ententes sur les répercussions et les avantages » (mieux connues sous leur appellation anglaise *Impacts and Benefits Agreements*). Encore une fois, on constate que la dynamique politique engendrée par la normativité constitutionnelle n'est pas favorable à une prise de position commune de la part des nations autochtones.

Ajoutons à cela que les Innus, les Anishnabes et les Atikamekw gardent un mauvais souvenir de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, celle-ci ayant été mise en œuvre par une loi fédérale qui prévoyait l'extinction de « tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, *quels qu'ils soient*, aux terres et dans les terres du Territoire, *de tous*

<sup>36</sup> R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507, au par. 69.

<sup>37</sup> R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507, au par. 69 (italiques du juge en chef Lamer).

<sup>38</sup> Ajoutons à cela que la *Loi sur les Indiens* a depuis longtemps encouragé la fragmentation interne des nations autochtones. Premièrement, la division d'une même nation en plusieurs bandes a été effectuée aux termes de cette loi. Deuxièmement, la loi attribue une « réserve », à titre exclusif, à chacune de ces bandes. Cela signifie que le droit d'occuper et d'utiliser une réserve donnée est l'apanage des membres de la bande détentrice de cette réserve en particulier. Autrement dit, un Innu n'est pas en droit de résider sur n'importe quelle réserve innue. Son appartenance à une bande donnée déterminera de son droit d'y habiter.

*les Indiens et de tous les Inuit, où qu'ils soient*<sup>39</sup> ». C'est donc dire que, même s'ils n'ont jamais été partie à la Convention, tous leurs droits ancestraux sur le territoire visé par ce traité ont été éteints par la loi fédérale<sup>40</sup>.

Même si l'on suppose un instant que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois n'a pas eu pour effet d'abroger les droits des Anishnabes et des Atikamekw, un autre problème se pose. Ces nations n'ont pas été appelées à participer à l'élaboration du Plan Nord au motif qu'elles ne sont pas physiquement situées au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. Néanmoins, comme une partie du territoire traditionnel revendiqué par ces nations chevauche le territoire du Plan Nord, le gouvernement québécois pourrait être tenu de consulter celles-ci, advenant la mise en preuve par ces dernières de droits ancestraux potentiels conformément à la décision *Nation haïda*. À nouveau, on devine qu'une telle revendication n'aurait peut-être pas l'heur de plaire au gouvernement ou aux nations autochtones formellement parties au Plan Nord, ceux-ci étant tous désireux de limiter le nombre de bénéficiaires autochtones.

L'impact potentiel des droits constitutionnels autochtones sur le comportement politique des premiers peuples ayant été examiné, j'aborderai maintenant la question des obligations qu'impose au gouvernement le contentieux actuel relatif aux droits constitutionnels des Peuples autochtones.

### Impact du droit constitutionnel sur les obligations du gouvernement envers les Peuples Autochtones<sup>41</sup>

À l'époque de la gestation du Plan Nord, la documentation officielle donnait à penser que, exception faite de situations où des ententes avaient été – ou seraient – formellement conclues, le gouvernement n'appréhendait pas la consultation des Peuples autochtones comme une obligation de nature constitutionnelle :

En ce qui a trait plus spécifiquement à la participation des populations<sup>42</sup> autochtones, il est essentiel que le tout se fasse dans le respect des engagements pris par le gouvernement dans le cadre des ententes conclues avec les nations autochtones concernées. De plus, dans une approche plus large, elles seront *invitées* à participer activement au développement. L'élaboration du Plan Nord tiendra également compte des négociations en cours et des obligations du gouvernement du Québec. (Gouvernement du Québec 2009 : 9, mes italiques)

<sup>39</sup> Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, S.C. 1976-77, ch. 32, au par. 3(3) (mes italiques); cette disposition reproduit le libellé de l'article 2.6 de la Convention.

<sup>40</sup> Quoique les Innus, les Anishnabes et les Atikamekw arguent le contraire, l'extinction unilatérale, par le Parlement fédéral, de droits ancestraux ou de droit issus de traités était possible avant la constitutionnalisation des droits ancestraux en 1982 : Jack et autres c. La Reine, [1980] 1 R.C.S. 294; R. c. Marshall, [1999] 3 R.C.S. 456, par. 48 et Sikyea c. The Queen, [1964] R.C.S. 642; R. c. George, [1966] R.C.S. 267 et Daniels c. The Queen, [1968] R.C.S. 517. Elle ne le serait cependant plus aujourd'hui : Mitchell c. M.R.N., [2001] 1 R.C.S. 911, 2001 CSC 33, par. 11. Reste en suspens la question de l'étendue des droits abrogés par le Parlement fédéral : est-ce uniquement les droits de nature foncière ou doit-on également y ajouter les droits de nature politique, comme le droit à l'autonomie gouvernementale?

<sup>41</sup> Cette deuxième partie est tirée de Leclair (2012, à paraître).

<sup>42</sup> Il est intéressant de noter que le gouvernement parlait alors de « populations » et non de « peuples » autochtones. En droit international, alors qu'au mot « peuple » est associé un certain nombre de droits, il n'en va pas de même du terme « population » auquel ne s'attache aucune connotation normative.

Au surplus, bien que le document de 2009 fasse référence aux communautés autochtones, il ne donnait pas l'impression que la participation de ces dernières était capitale au succès de l'entreprise.

Le document de 2011 témoigne d'un changement important sur cette question. En guise d'exemple, presque chacune des cinquante premières pages du document – qui en comporte cent vingt – fait référence aux Autochtones, et les auteurs y insistent sur l'importance de la participation de ces derniers à la réalisation du projet. Avec une lucidité qui n'est pas toujours l'apanage de l'État en matière autochtone, les auteurs du document insistent sur le fait qu'une grande part du succès du Plan Nord dépendra de la capacité du gouvernement d'assurer le mieux-être et le développement des communautés locales au nombre desquelles figurent les Premières nations et les Inuit. Une phrase résume bien cette conviction : « Le succès du Plan Nord pourra se mesurer, notamment, à la qualité des relations qui seront entretenues avec les nations autochtones » (Gouvernement du Québec 2011 : 25). À maintes et maintes reprises, il est également fait mention de la nécessité d'adapter les règles, les normes et les programmes gouvernementaux aux réalités nordiques et autochtones.

Malgré ce qui semble être une volonté sincère de prendre en considération le point de vue des Autochtones et d'assurer leur participation à la réalisation du projet, quelques interrogations demeurent. Je me contenterai d'examiner trois problèmes soulevés par le document.

### La terminologie

Premièrement, il est frappant de constater l'absence de référence à l'expression « Peuples autochtones » dans le document – expression pourtant consacrée à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* – et le fait que seulement quatre références soient faites au gouvernement fédéral, pourtant détenteur du pouvoir exclusif de légiférer à l'égard des « Indiens » et des Inuit. À cette lacune s'ajoute le silence du document à l'égard de la nature *constitutionnelle* de la protection reconnue aux droits ancestraux et issus de traités des Peuples autochtones. On y reconnaît la spécificité des droits de ces derniers, mais sans jamais souligner leur enchâssement constitutionnel<sup>43</sup>. Des raisons politiques peuvent expliquer l'omission de toute référence à la Constitution de 1982 – « rapatriée » sans l'accord du Québec<sup>44</sup>, comme on le sait. Cette omission n'en demeure pas moins étonnante, compte tenu des obligations fondamentales décrites plus haut que la Constitution impose à la province. Il est vrai cependant que les principes suivants sont énoncés comme assises des futurs pourparlers relatifs au Plan Nord :

- Le maintien d'une relation de nation à nation;

<sup>43</sup> À titre d'exemple, on peut lire ce qui : « La forêt boréale constitue le milieu de vie de nombreuses collectivités, dont plusieurs communautés autochtones. Ces collectivités vivent en forêt, l'exploitent et y pratiquent la villégiature, la chasse, la pêche et la cueillette. Elles ont toutes, à leur façon, un fort sentiment d'appartenance à ce territoire nordique. Parmi les Autochtones, les Cris détiennent des droits qui protègent leur utilisation distincte du territoire (CBJNQ) et, plus précisément, en ce qui concerne l'aménagement forestier (Paix des braves). Ainsi, un territoire important en forêt boréale au nord du 49<sup>e</sup> parallèle est assujéti à un régime forestier adapté qui vise une meilleure prise en compte des besoins des chasseurs cris. Plusieurs autres communautés et nations autochtones revendiquent des droits particuliers sur ces territoires, particulièrement au chapitre de la gestion forestière. » (Gouvernement du Québec 2011 : 65)

<sup>44</sup> Si l'on fait fi bien sûr de l'appui donné par les 67 députés fédéraux du Québec au projet de rapatriement.

- L'obligation de consulter adéquatement les populations;
- La participation des Autochtones tant aux processus décisionnels qu'à la réalisation des projets de développement;
- Le respect des principes du développement durable;
- Le respect de la culture et de l'identité autochtones;
- Le respect des traités, des ententes et des conventions déjà signés et à venir. (Gouvernement du Québec 2011 : 23)

Néanmoins, je le répète, le document évite soigneusement toute référence explicite à la normativité constitutionnelle. Voici le vocabulaire sciemment nébuleux employé par les auteurs :

Le Plan Nord et sa mise en œuvre respectent et devront toujours respecter les ententes conclues, *tout comme les obligations du gouvernement du Québec en ce qui a trait aux Autochtones*. Le Plan Nord ne saurait se substituer aux mécanismes actuels qui permettent de traiter certains dossiers de Nation à Nation, tels ceux qui font déjà l'objet de négociations. Le gouvernement du Québec se fera un devoir de respecter ses engagements. (Gouvernement du Québec 2011 : 23, mes italiques)

Aucun renvoi n'est fait non plus à la résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones<sup>45</sup>. Bref, quelle qu'en soit la raison, le gouvernement du Québec ne tient pas à souligner le fait que les revendications autochtones se distinguent de celles des autres communautés locales du fait de leur caractère constitutionnel.

### **Les interlocuteurs**

Deuxièmement, l'identité des interlocuteurs autochtones qui devront être consultés est imprécise. En effet, parmi les instances mises en place par le Plan, on en compte plusieurs qui permettront – et permettent déjà – aux Autochtones d'exprimer leurs opinions. Ainsi, on sait que le conseil d'administration de la Société du Plan Nord, principal instrument de coordination du projet, « sera composé de représentants des régions, des nations autochtones, du secteur privé et du gouvernement du Québec » (Gouvernement du Québec 2011 : 19, 23). La Table des partenaires est actuellement composée de huit membres autochtones sur un total de vingt-deux. Enfin, une Table des partenaires autochtones a également été constituée, en plus de tables distinctes pour chacune des nations situées sur le territoire du Plan Nord. On devine que, pour les auteurs du document, ce sont ces instances qui auront la tâche principale de consulter les partenaires autochtones :

Il est essentiel que la mise en œuvre du Plan Nord permette de répondre aux préoccupations des Autochtones. La présence active et centrale de ces populations au cœur du processus d'élaboration du Plan Nord leur a permis de faire entendre leurs voix et d'assurer la prise en compte de leurs intérêts. Le maintien de cette présence

<sup>45</sup> Ni, d'ailleurs, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007).

permettra aux Autochtones de continuer d'exprimer leurs valeurs et leurs besoins. Ce dialogue se poursuivra certes au sein des Tables des partenaires, mais il s'exprimera aussi dans le cadre de la réalisation du Plan Nord<sup>46</sup>. (Gouvernement du Québec 2011 : 24)

La question qui se pose est donc de savoir si la consultation des instances du Plan Nord suffira à elle seule à satisfaire à l'exigence de consultation imposée par la jurisprudence. Il est vrai que la Cour suprême n'a pas exigé des provinces ou du gouvernement central qu'ils mettent sur pied des « procédures spéciales de consultation » pour satisfaire à leur obligation constitutionnelle<sup>47</sup>. Toutefois, il semble ne faire aucun doute que ce sont les groupes dont les droits ancestraux potentiels sont en péril qui doivent être consultés. Autrement dit, une consultation des instances du Plan Nord ne pourrait relever la province de son obligation de consulter *de manière spécifique* la nation dont les droits ancestraux potentiels risquent d'être affectés par une initiative gouvernementale donnée. Il faudra donc assurer une cohérence entre la consultation des instances du Plan Nord et les interventions auprès de ces nations en particulier. En outre se pose la question de savoir si des nations comme les Anishnabes et les Atikamekw, qui n'ont pas été appelées à participer à l'élaboration du Plan Nord, ne devront pas au moins être consultées puisqu'une partie de leur territoire traditionnel chevauche le territoire visé par le projet.

### Les consultations

Enfin, on peut s'interroger sur la nature de ce qui fera l'objet de la consultation. À la différence du projet de développement de la Baie-James réalisé au cours de la décennie 1970, le Plan Nord est, pour ainsi dire, un projet sans assises territoriales bien délimitées : tout est possible, semble-t-il, et ce, sur l'ensemble du territoire visé. Dès lors, sur quoi porteront au juste les consultations? Consultera-t-on uniquement les parties autochtones sur les impacts ou la conception de projets *précis*, ou s'attachera-t-on à les consulter sur les impacts ou la conception d'un *ensemble* de projets? En effet, un projet isolé dans une zone donnée peut n'avoir qu'un impact limité, mais plusieurs projets (hydroélectrique, minier, routier, etc.) dans cette même zone peuvent avoir des impacts cumulatifs beaucoup plus envahissants. De plus, on peut se demander si le gouvernement exposera avec clarté et précision la nature des matières à l'égard desquelles il entend consulter les parties autochtones. En effet, si l'on en juge par les 156 pages du document de 2011, la nature véritable du Plan Nord est encore dissimulée sous le voile d'un discours nébuleusement abstrait. On s'étonne d'ailleurs qu'à une série de conférences à travers le monde destinées à vanter les mérites – strictement économiques – du Plan Nord, le premier ministre du Québec n'ait pas préféré une série de conférences à travers le Québec pour en expliquer les tenants et aboutissants aux premiers intéressés.

Malgré l'absence de référence aux obligations constitutionnelles qui incombent à la province et du flou qui entoure l'identité de ceux qui doivent être consultés et de ce qui doit faire l'objet d'une consultation, le gouvernement du Québec ne peut échapper à l'obligation qui lui est faite par la Constitution de satisfaire à son obligation de consulter et d'accommoder les

<sup>46</sup> Rappelons cependant que les mécanismes de consultation actuellement prévus par les conventions et ententes déjà signées (par exemple, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois – complétée par l'Entente sur les nouvelles relations entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (Paix des Braves) – et la Convention du Nord-Est québécois) seront respectés.

<sup>47</sup> *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74, au par. 40-41.

Autochtones. Cette épée de Damoclès suspendue au-dessus du territoire visé par le Plan Nord est un bon incitatif à la mise en place par le gouvernement de mécanismes de négociation fondés sur le principe de la bonne foi. Bien que le document de 2011 n'y fasse pas explicitement référence, on espère bien que telle soit l'intention du gouvernement du Québec. Toutefois, si l'on en juge par le principe de la « liberté de prospection » – ou *free mining* – qui fonde encore aujourd'hui le régime minier québécois, les Peuples autochtones qui ne sont pas assujettis à un traité<sup>48</sup> ont lieu de s'inquiéter. Dans l'état actuel des choses, le principe du *free mining*, autoriserait, entre autres choses, l'acquisition unilatérale, par des prospecteurs miniers, de claims miniers sur des terres grevées d'un titre ancestral. Il les autoriserait également à accéder librement à ces terres. Ce principe, peut-être approprié au siècle dernier, n'a plus aucun sens dans le Québec du 21<sup>e</sup> siècle. Il est étonnant que les intérêts des prospecteurs aient encore aujourd'hui préséance sur la protection de l'environnement et sur les intérêts constitutionnellement garantis des Premiers peuples. Dans son état actuel, il ne fait aucun doute que le régime minier québécois ne satisfait aucunement aux obligations constitutionnelles de l'État envers les Peuples autochtones<sup>49</sup>.

Du côté des Peuples autochtones, il faut bien admettre que les communautés du Québec visées par le Plan Nord, dépourvues qu'elles sont d'un droit de veto, ont tout intérêt à s'entendre avec le gouvernement. Comme les groupes autochtones le savent trop bien, le processus judiciaire, aussi utile soit-il, devient trop souvent un vortex où vont se perdre leurs ressources déjà fort limitées.

## Conclusion

Le Plan Nord pourrait être l'occasion d'une véritable collaboration entre les Peuples autochtones, les populations locales nordiques et le reste du Québec. Malheureusement, ce projet prend parfois des allures de gigantesque buffet chinois – au sens propre et figuré<sup>50</sup> – où les entrepreneurs québécois et étrangers sont invités, dans une logique qui emprunte au vocabulaire colonial, à *faire le Nord*. Le problème, c'est que le Nord est déjà « fait » en grande partie. Il l'a été par un grand nombre de Peuples autochtones depuis des millénaires et par des populations locales non autochtones arrivées plus récemment, mais dont le cadre de vie est viscéralement ancré, lui aussi, dans un territoire, qui pour ceux qui n'y habitent pas n'est qu'un lieu d'exploitation de passage. Il me semble que si le Nord est à faire, le Sud l'est aussi. Avant de siphonner les ressources nordiques et d'exiger de nouveaux sacrifices des populations nordiques, n'est-il pas temps pour les « sudistes », comme on les appelle, de réfléchir sérieusement aux mesures parfois douloureuses qu'imposerait une véritable politique d'économie d'énergie?

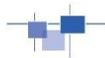
<sup>48</sup> En ce qui concerne le développement minier sur les territoires inuit, cris et naskapis, il est régi par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et par la Convention du Nord-Est québécois.

<sup>49</sup> Sur toute cette question, il faut lire l'excellente étude de Sophie Thériault (2009).

<sup>50</sup> Martin Ouellet (2011a; 2011b).

## | Bibliographie |

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 2011. *Plan Nord. Faire le Nord ensemble – Le chantier d'une génération*. Gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec. <http://www.plannord.gouv.qc.ca...>
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2009. *Plan Nord. Pour un développement économique socialement responsable et durable. Document de travail*. Gouvernement du Québec, Québec. <http://www.plannord.gouv.qc.ca...>
- HAUT COMMISSAIRE POUR LES DROITS DE L'HOMME. 2007. Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones. <http://www.un.org...>
- LECLAIR JEAN ET MICHEL MORIN. 2011. Peuples autochtones et droit constitutionnel, in Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens (dir.), *JurisClasseur Québec – Collection Droit public – Droit constitutionnel* : 15/1-15/132. Montréal : LexisNexis.
- LECLAIR JEAN. 2012 (à paraître). Les droits ancestraux en droit constitutionnel canadien : quand l'identitaire chasse le politique, in Alain Beaulieu, Stéphan Gervais et Martin Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. Collection Paramètres.
- OUELLET MARTIN. 2011a. Les Chinois veulent construire un gigantesque complexe minier au Nunavik, *La Presse*, 18 septembre 2011.
- OUELLET MARTIN. 2011b. Plan Nord – Jean Charest part à la recherche de partenaires chinois et japonais, *Le Devoir*, 22 août 2011.
- THÉRIAULT SOPHIE. 2010. Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Peuples autochtones, *Revue internationale de droit et politique du développement durable de McGill* 6(2) : 217-245. <https://secureweb.mcgill.ca/...>



## Section 11 : « On est les éternels oubliés »

ENTRETIEN AU SUJET DU PLAN NORD ET DE SES RETOMBÉES POUR LES ABITIBIWINNIK (ALGONQUINS) DE PIKOGAN AVEC BRUNO KISTABISH ET DAVID KISTABISH (DEVENUS RESPECTIVEMENT CHEF ET VICE-CHEF DEPUIS LA RÉALISATION DE CET ENTRETIEN) AINSI QU'AVEC LES CONSEILLERS TOM MAPACHEE ET STEVE RANKIN

PROPOS RECUEILLIS PAR SUZY BASILE POUR DIALOG LE 4 NOVEMBRE 2011 À PIKOGAN

**Suzy Basile : D'abord, merci d'avoir accepté de me recevoir. Je voudrais discuter avec vous du Plan Nord et de ses retombées pour les Abitibiwinnik de Pikogan. Quel est votre point de vue au sujet de Plan Nord?**

**Bruno Kistabish :** On est les éternels oubliés. On est allés rencontrer le ministre responsable des Affaires autochtones [Geoffrey Kelley] encore une fois cette semaine. Ça ne date pas d'hier, les rencontres. Dans le Plan Nord, ils ne parlent pas des Algonquins. On leur a dit que le Plan Nord et la route 109 qui s'en va à la Baie-James, c'est juste devant chez nous. Nos territoires sont là [*il montre sur une carte la région située au nord de Pikogan*], et au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. Donc, ils ne peuvent pas nous tasser du revers de la main. Il faut qu'on soit là.

**Steve Rankin :** Le ministre nous a déjà demandé : « Pourquoi est-ce qu'on vous consulterait, vous, les Algonquins? » On veut être reconnus sur le territoire. En ce moment, on est là, mais on n'est pas là. Lorsque les compagnies arrivent, elles savent qu'il y a des Algonquins, mais il n'y a rien qui leur dit qu'on a des droits.

**BK :** L'ancienne chef [Alice Jérôme] a même assisté à une réunion sur le Plan Nord sans y avoir été invitée. Elle a tout de même réussi à se présenter et à faire deux interventions. Il faut être là, on n'a pas le choix. Le Plan Nord, c'est notre territoire.

**SB : Que comptez-vous faire pour vous assurer d'être entendus dans le Plan Nord? Avez-vous une stratégie?**

**BK :** On rencontre le ministre Kelley au sujet des mines et on abordera également le sujet du Plan Nord. On n'a pas le choix si on veut être partie prenante de tout ça, il faut être visible. C'est fini l'histoire du *Peuple invisible*<sup>1</sup>! On ne travaille pas seuls, Lac-Simon est également de la partie. On est prêt à aller de l'avant avec nos revendications, on ne peut plus attendre.

**SR :** On est neuf communautés algonquines au Québec pour faire une revendication globale. On a deux conseils tribaux, l'unité est difficile à atteindre.

<sup>1</sup> En référence au documentaire de Richard Desjardins et de Robert Monderie portant sur les Algonquins, *Le Peuple invisible*.

**SB : Donc, les impacts du Plan Nord affectent la nation anicinape (algonquine) en entier, pas seulement la communauté de Pikogan? Voudriez-vous faire une action dépassant votre communauté?**

**BK :** Pour le Plan Nord, on a des chevauchements territoriaux avec les communautés de Lac-Simon et de Timiskaming First Nation, alors on invite ces communautés à négocier avec nous. On fait la même chose au sujet des mines, on y va selon les territoires familiaux.

**SB : Avez-vous eu des discussions avec la nation crie ou avec la nation atikamekw?**

**BK :** On a des discussions avec la nation crie depuis quand même plusieurs années. On a des dossiers territoriaux en cours de discussion avec eux. On leur demande de reconnaître qu'il s'agit d'un territoire algonquin. La toponymie est là pour le prouver. On a récemment fait parvenir une lettre à la Grande chef de la nation atikamekw pour entreprendre des rencontres. Les représentants de la nation atikamekw nous diront quelles sont les communautés touchées par le Plan Nord. Notre intention est de rencontrer tous ceux qui sont touchés par le Plan Nord, d'ici aux Innus de Matimekush–Lac-John [Schefferville].

**SB : Autre que des emplois, qu'espérez-vous retirer du Plan Nord, si vous y trouvez votre place?**

**BK :** Si les Blancs voient juste le côté financier du Plan Nord, on voit aussi du développement et des emplois pour nos jeunes, mais également des projets concrets, des emplois et des entreprises durables. On parle donc de redevances, de formation et de tout ce qui peut découler d'une entreprise à long terme.

**Tom Mapachee :** Des projets durables, dont les jeunes vont pouvoir bénéficier à l'avenir.

**SR :** D'être informés et de pouvoir donner notre accord au sujet des projets qu'ils feront. Ce projet de Plan Nord représente tout un impact pour nous, un grand changement. Au moins, il faudrait pouvoir donner notre accord.

**SB : Avez-vous prévu une série de consultations auprès de votre communauté au sujet du Plan Nord?**

**BK :** Justement, on prévoit une assemblée générale bientôt. On doit partager nos idées avec les gens qui nous ont élus. On ne veut pas nécessairement aller devant les tribunaux et demander des injonctions et faire des manifestations, mais ce sont des éventualités qu'il ne faut pas négliger.

**SR :** Ce sont les moyens financiers qui nous manquent. On reçoit de l'argent des programmes et il faut donner des services. On n'a rien pour nous développer. On a besoin de biologistes pour surveiller le territoire et voir les impacts qu'il y a sur la nature, par exemple.

**SB : Utilisez-vous des moyens spéciaux pour consulter les jeunes, les aînés, les femmes de la communauté?**

**SR :** Pour le moment, on consulte les gens lors des assemblées générales. Il est bien certain qu'il faudrait trouver les moyens d'être plus précis dans nos consultations. On tente d'établir une entente avec une compagnie minière avant que les travaux débutent et puis une autre vient s'installer et puis tout devient urgent. C'est ce qui est arrivé avec Osisko<sup>2</sup>. Les deux jugements de la Cour suprême, *Taku River* et *Haida*<sup>3</sup>, ne sont pas appliqués dans les faits. Le Québec délivre des permis et nous ne sommes pas consultés. Le ministère des Ressources naturelles devrait venir ici pour faire une consultation et non pas seulement pour nous informer. Il faut qu'on arrive à obtenir une entente-cadre, quelque chose comme la Paix des Braves.

**SB : Donc, quand il y a des rencontres sur le Plan Nord, vous n'êtes pas nécessairement convoqués?**

**SR :** Non, on tente au mieux de se tenir informés et on envoie des lettres quand il y a des dossiers urgents, au sujet de la foresterie ou des mines. Dans ces lettres, on fait référence au Plan Nord et on s'assure que le premier ministre du Québec est au courant de notre présence.

**SB : Est-ce que la pression de la jeunesse est forte?**

**BK :** Oui. Quand tu as la moitié de ta population [Pikogan compte environ 500 résidents] qui a moins de 25 ans, ça fait de la pression. Ces jeunes n'ont peut-être pas la même patience que nous. Ils ont une autre vision.

**David Kistabish :** Nos droits n'ont pas été définis, ni cédés. C'est la différence entre nous et les nations conventionnées qui se trouvent impliquées dans le Plan Nord. On est un peu les Gaulois dans tout cela!

**SB : Quelle est la position actuelle de Pikogan au sujet du territoire?**

**SR :** Pikogan se retrouve dans une situation très particulière. On fait partie du traité n°9 (Ontario) et ce fait est souvent oublié. Une communauté algonquine du côté ontarien voudrait être incluse dans les ententes prises avec les compagnies minières situées au Québec. La Convention de la Baie-James, qui éteint nos droits, a aussi des répercussions importantes sur nous, tout comme la colonisation de l'Abitibi débutée au siècle dernier. Et maintenant, il y a le Plan Nord.

**BK :** Notre « réserve » devait être située là où est situé le village de Rapide-Danseur aujourd'hui [près du lac Duparquet]. Imaginez, 34 miles carrés au lieu de 1 mile carré, ce qu'on a aujourd'hui. On a été repoussé et ce territoire a été donné aux colons [Blancs]. Il y a

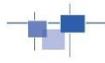
<sup>2</sup> Le projet de mine aurifère Canadian Malartic, de la compagnie Osisko.

<sup>3</sup> NDRL : Ces jugements de la Cour suprême obligent le gouvernement à consulter et à accommoder les Premières Nations en matière de développement

aussi le projet d'implantation d'une dixième communauté crie [Washaw Sibi], tout près de Pikogan. On a appris par les journaux locaux qu'ils avaient procédé à l'achat de terrains. Ils sont censés venir nous rencontrer à ce sujet.

**SR :** On a des préoccupations au sujet de l'accès et de la division des territoires familiaux. Près de 85 % des membres de Pikogan sont ou pourraient être reconnus par la Convention de la Baie-James. On craint une déchirure et des divisions dans la communauté.

**SB : Mikwetc!**



## Section 12 : Les travers de la consultation dans le cadre du Plan Nord : un exemple innu

ENTRETIEN AVEC DENIS VOLLANT, DIRECTEUR DE L'INSTITUT TSHAKAPESH

PROPOS RECUEILLIS PAR JULIE CUNNINGHAM POUR DIALOG

**Julie Cunningham : On dit souvent que les Autochtones sont laissés pour compte dans le Plan Nord. Comment expliquez-vous cette situation?**

**Denis Vollant :** Comme par le passé, le gouvernement ne consulte pas les Premières Nations en matière de développement des ressources sur leurs territoires, bien qu'il en ait l'obligation légale. Et lorsqu'il consulte, il ne tient pas compte du fait que nous n'avons pas autant de moyens qu'eux pour analyser les implications des projets de développement sur les points de vue politique, économique, légal, social, culturel, environnemental, etc. L'autre problème est qu'on nous informe souvent au dernier moment : on nous transmet les documents d'information, mais le temps presse, il faut se prononcer immédiatement. Ainsi, non seulement nous n'avons pas les mêmes ressources pour analyser la situation, mais nous sommes mis au courant en dernier. Il faudrait avoir une position instantanée sur des questions importantes alors qu'on vient de nous renseigner sur ce qui va se passer. Ce n'est pas réaliste et cela contrevient à l'esprit de l'obligation de consulter.

**JC : Avez-vous été consulté par le gouvernement à propos du Plan Nord?**

**DV :** Le gouvernement a mis en place différentes tables où étaient discutés différents enjeux. Au départ, le gouvernement m'autorisait à siéger à une seule d'entre elles. J'avais choisi celle traitant de l'identité et de la culture, mais il y en avait une autre sur l'éducation à laquelle je voulais absolument prendre part. J'ai demandé à plusieurs reprises au sous-ministre adjoint de l'éducation de faire quelque chose pour me permettre d'y assister; il m'a répondu que ce n'était pas lui qui prenait les décisions. Il m'a dirigé vers le Secrétariat aux Affaires autochtones (SAA), qui m'a répondu la même chose. Ils se sont renvoyé la balle entre ministères et le résultat est que je n'ai pas assisté à la table sur l'éducation, ce qui est aberrant de mon point de vue. Bien souvent, c'est comme cela que ça se passe au gouvernement du Québec. À la table sur l'identité et la culture, nous avons eu plusieurs rencontres où divers propositions et scénarios étaient abordés. Les Cris et les Inuit étaient aussi présents avec nous. Il y avait aussi d'autres représentants québécois comme l'Association de tourisme de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, des MRC, etc. Mais en fin de compte, je n'ai pas pu continuer à participer à cette table.

**JC : Pour quelle raison?**

**DV :** Les chefs sont officiellement divisés quant à leur position sur le Plan Nord. Certaines communautés innues se disent pour (trois communautés), certaines contre (six communautés). Conséquemment, et bien que l'identité et la culture soient partie intégrante du mandat de Tshakapesh, les chefs m'ont demandé de me retirer pour ne pas mêler les cartes. Peut-être que si les Innus avaient été consultés dès le départ, il y aurait actuellement

un plus grand consensus par rapport au Plan Nord et j'aurais pu continuer à participer aux tables de consultation. En même temps, le gouvernement voit bien ce qui se passe dans les faits : les chefs innus, même ceux qui se disent contre le Plan Nord, signent des ententes avec les compagnies minières. Dans ces ententes, des emplois réservés pour les Innus sont négociés, mais avant de pouvoir travailler, ces personnes devront être formées. Et c'est le gouvernement québécois en bout de piste qui financera cette formation. En d'autres termes, les actions des chefs innus ne concordent pas avec leur position officielle. Tout ça parce qu'ils ne veulent pas se faire reprocher d'avoir « vendu » le territoire au gouvernement. Du point de vue d'une institution comme Tshakapesh, c'est vraiment désolant de constater ce qui se passe actuellement : le Plan Nord représente une occasion de développement culturel et éducationnel à travers tout ce financement et ces ressources accessibles. En parallèle, les communautés insistent auprès de nous pour que nous développions plus de programmes de transmission et de promotion de la langue et de la culture, tout en ne nous permettant pas du même souffle d'aller chercher des moyens supplémentaires là où ils se trouvent. Tshakapesh se trouve dans une situation très difficile. Cela dit, nous avons un mandat à remplir et nous comptons bien trouver une stratégie pour y parvenir.

**JC : Le Plan Nord soulève donc de nombreux questionnements sur le type de projet de société auquel les Innus vont souscrire?**

**DV :** Oui, entre autres parce que les Innus font face à des enjeux socioéconomiques de taille tout en ne disposant pas des ressources pour y répondre. Et aussi parce que les gens sont déchirés sur la manière de développer le territoire, l'accès aux ressources naturelles et financières. Les jeunes veulent du travail et pouvoir consommer tout de suite; ils ne veulent pas nécessairement vivre des ressources et sur le territoire comme jadis. Les aînés ont des préoccupations différentes. Selon eux, le Plan Nord, tel que conçu actuellement, ne permettra pas le développement à long terme de la société innue. Il y aura un boom économique pendant quelques décennies et après cela, nous ne serons pas plus avancés. Ils nous disent de garder cela en tête.

**JC : Quel rôle Tshakapesh peut-il jouer dans ce contexte?**

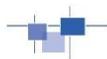
**DV :** Nous le disons clairement. Nous souhaitons nous asseoir avec le gouvernement pour discuter honnêtement des enjeux qui touchent notre mandat et négocier une entente concernant le développement de la culture et de l'éducation innue. Évidemment, ce sont les chefs qui en bout de piste scelleront le sort de cette avenue. Mais en même temps, je vais m'assurer qu'ils connaissent la position des enseignants, des parents et même des étudiants avant de prendre leur décision en leur faisant rapport des consultations que Tshakapesh a tenues dans toutes les communautés.

Je lisais dernièrement le rapport du Rapporteur officiel des Nations Unies en ce qui a trait à la consultation des Peuples Autochtones en matière de développement. Il rappelait, à juste titre, qu'une négociation c'est un compromis constant. Il faut que de part et d'autre, il y ait volonté de concéder quelque chose. Cela vaut aussi pour nous; ce n'est pas possible de gagner sur toute la ligne sans devoir rendre des comptes. Une fois conscient de cela, il s'agit d'être bon négociateur en tenant compte des besoins identifiés dans les communautés. Nous faisons déjà de l'excellent travail. Il serait cependant possible de faire mieux et nous allons trouver les moyens pour le faire. Les possibilités sont là.

**JC : Il est vrai que la manière de consulter les Innus n'apparaît pas optimale. Mais d'un autre côté, les Innus semblent avoir voix au chapitre, ce qui n'est manifestement pas le cas pour les Algonquins et les Atikamekw. Quelle est votre opinion par rapport à cette situation?**

**DV :** Je suis vraiment déçu de l'approche du gouvernement. Toutes les Premières Nations et les Inuit auraient dû être consultés dès le départ. En même temps, parmi les Cris, les Inuit, les Innus et les Naskapis qui eux font partie du Plan Nord, aucun n'a fait la proposition de faire front commun pour contraindre le gouvernement à aussi négocier avec les Algonquins et les Atikamekw. Ils auraient pu le faire par solidarité, mais les nations ont préféré travailler séparément pour s'assurer de tirer individuellement le plus possible des compagnies minières et du gouvernement. Il est connu que le gouvernement a toujours procédé ainsi dans ses relations avec les Peuples Autochtones et on affirme souvent que les Peuples autochtones ont intégré cette manière de faire. Mais il me semble que si, en tant que Peuple autochtone, nous sommes contre cette manière de diviser pour régner, nous n'avons qu'à faire front commun et à dire que c'est soit avec nous tous ou avec personne que les négociations auront lieu. C'est dommage, donc, tant de la part des gouvernements que de la part des chefs autochtones.

D'ailleurs, il n'a jamais été question de cette possible solidarité entre Premières Nations incluses et exclues du Plan Nord lors de l'Assemblée des chefs de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). C'est vraiment dommage, car cela va à l'encontre des enseignements traditionnels autochtones. Je raconte souvent l'histoire suivante pour illustrer comment, si nous étions fidèles à nos valeurs, comme celle de l'entraide, nous agirions différemment. Il y a de cela une trentaine d'années, une douzaine de jeunes desquels je faisais partie sont partis pour ouvrir la route traditionnelle d'accès au territoire. Avant de partir, ma mère m'a dit : « Lorsque tu arriveras au bout du portage avec tes bagages, ne reste pas assis à attendre que les autres viennent te rejoindre. Retourne sur tes pas et va aider un des autres à transporter un ou deux de ses sacs. C'est seulement lorsque tous seront arrivés au portage que vous devriez poursuivre votre route ». Cette histoire, je l'ai racontée souvent à mes collègues de la table des chefs. Même s'ils connaissent cet enseignement traditionnel de leurs parents et de leurs grands-parents, ils l'ignorent dans leurs actions vis-à-vis les uns des autres. Nous avons beaucoup perdu de notre culture depuis le contact. Tshakapesh a plus que jamais raison d'être.





## Section 13 : Conjuguer développement et enjeux locaux dans le cadre du Plan Nord

---

ENTREVUE AVEC ÉDITH CLOUTIER, DIRECTRICE DU CENTRE D'AMITIÉ AUTOCHTONE DE VAL-D'OR, PRÉSIDENTE DU REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC

PROPOS RECUEILLIS PAR JULIE CUNNINGHAM POUR DIALOG

**Julie Cunningham : Au regard du Plan Nord tel qu'actuellement proposé par le gouvernement québécois, on entend souvent des critiques dénoncer le fait que les Autochtones ne sont pas pris en considération dans tout le processus. Que veut-on dire lorsqu'on affirme une telle chose?**

**Édith Cloutier :** Si l'on s'en tient aux dires du gouvernement lorsqu'il présente le Plan Nord ici ou à l'international, 95 % des Autochtones du Québec seraient en accord avec le Plan Nord. Le problème avec ce chiffre, et ça le gouvernement ne le dit pas, c'est qu'il tient compte seulement de l'opinion des Autochtones vivant au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, excluant donc dès le départ les Algonquins et les Atikamekw. Et encore là, même si l'on s'en tient aux Peuples autochtones vivant au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, les positions ne sont pas aussi homogènes que le gouvernement veut bien le laisser croire : oui, les Cris se disent publiquement en faveur du Plan Nord; oui, les Naskapis sont en négociation; mais la nation innue, elle, est divisée sur la question et les dernières sorties des représentants politiques inuit indiquent qu'ils sont sur le point de changer leur position officielle pour se prononcer contre le Plan Nord. Et, sous prétexte qu'ils vivent au sud du 49<sup>e</sup> parallèle, les Algonquins et les Atikamekw sont carrément exclus des processus de négociation relatifs au Plan Nord. Or, le gouvernement sait que les territoires traditionnels algonquins et atikamekw s'étendent bien au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, car c'est ce que ces nations affirment dans le cadre de leurs revendications territoriales globales.

Le gouvernement Charest nie cette réalité lorsqu'il dit qu'une large majorité d'Autochtones appuient le Plan Nord; il présente de gros chiffres qui témoignent de la soi-disant volonté gouvernementale d'inclure les Autochtones, détournant ainsi l'attention du public sur la question de l'obligation gouvernementale de consulter et d'associer les Peuples autochtones dans les projets de développement économique qui les concernent. Ce faisant, il espère vendre le Plan Nord et susciter l'aval du plus grand nombre d'acteurs possible. Quoique le gouvernement se plaise à dire, les Autochtones ne sont pas unanimement pour le Plan Nord.

**JC : Il y aurait donc une instrumentalisation de l'apparente position univoque des Cris en vue d'affirmer que l'ensemble des Autochtones est d'accord avec le Plan Nord...**

**ÉC :** Il semble que oui. Et d'ailleurs, ce n'est pas tellement surprenant que les Cris soient si unanimement d'accord : selon de récentes informations obtenues, la majorité des grands travaux effectués dans le cadre du Plan Nord ne toucheront pas les territoires traditionnels cris. La majeure partie du développement minier et d'infrastructures aura lieu sur les territoires inuit, innus et naskapis. Autrement dit, l'empreinte environnementale du Plan Nord, ce n'est pas sur le territoire cri qu'elle s'observera le plus.

**JC : Pourquoi selon vous le gouvernement n'inclut-il pas les Algonquins à la table de négociations?**

**ÉC :** Que ce soit en lien avec le Plan Nord ou tout autre plan de développement économique lié à la prospérité économique du Québec et du Canada, un fait demeure : les Autochtones ne peuvent plus être laissés pour compte. Par cela j'entends que la reconnaissance des droits des Peuples autochtones, et particulièrement dans ce cas-ci l'obligation de consulter les Peuples autochtones confirmée par la Cour suprême du Canada, fait son chemin tranquillement dans les consciences et les manières de faire. Malheureusement, la nation algonquine souffre d'une démobilité politique qui donne le signal au gouvernement et à l'industrie qu'ils peuvent, avec cette nation, outrepasser leurs obligations.

Autrement dit, même si les gouvernements et l'industrie connaissent la position algonquine quant au territoire, les divisions politiques de cette nation sur le plan du processus de revendications territoriales engendrent un rapport de force sur le plan des ressources très inégal. On ne peut pas le nier, les Algonquins sont actuellement dans une position très vulnérable, surtout lorsqu'on prend en considération l'accélération de la mise en branle de projets qui auront un impact sur eux. Le leadership algonquin est de plus en plus conscient de cette réalité et un sentiment d'urgence le gagne, mais la difficulté du rattrapage demeure.

**JC : Laissons de côté, pour le moment, la question de l'absence de consultation. Quelles retombées pourraient avoir le Plan Nord du point de vue des Peuples autochtones?**

**ÉC :** Déjà, à l'heure où l'on se parle, et seulement en lien avec le boom minier, la région de l'Abitibi-Témiscamingue fait face à une rareté de main-d'œuvre chronique croissante. Constamment, il est question de ralentissement des projets à cause des problèmes de recrutement de main-d'œuvre qualifiée. En plus, la mobilisation de capitaux dans la région a des retombées sur le secteur tertiaire : il n'y a pas un hôtel, un restaurant ou un magasin à Val-d'Or qui ne soit pas à la recherche d'employés. Le gouvernement, qui ouvre la porte à des projets de développements des ressources de toute sorte, devra prendre le taureau par les cornes : il faut trouver, il faut former de la main-d'œuvre. Il n'est donc pas question de cadeaux lorsque le gouvernement dit que le Plan Nord sera une source considérable d'emplois pour les Autochtones, qui on le sait en ont bien besoin.

Mais avant de pouvoir profiter de la manne, il y a évidemment des défis sur le plan de la formation. La question qui se pose, du côté des Autochtones, est donc celle-ci : comment tirer profit de ce contexte effervescent sur le plan économique pour mettre en valeur leur potentiel dans la réponse qui sera apportée au défi de la rareté de la main-d'œuvre? Par potentiel, je pense notamment à la jeunesse autochtone : 60 % de la population a moins de 30 ans.

Surmonter ce défi ne pourra pas se faire sans un accroissement des efforts de concertation de la part des Premières Nations et des Inuit pour mettre en place des stratégies qui favoriseront à court, moyen et long terme l'employabilité de cette main-d'œuvre potentielle. Il faut aussi que des arrangements et partenariats avec des acteurs québécois qui œuvrent dans le développement de la main-d'œuvre et des compétences soient mis en place. Je ne pense pas que ce soit possible pour les Premières Nations et les Inuit de relever le défi toutes

seules. Et cela ne sert à rien de se mettre la tête dans le sable : le gouvernement va aller de l'avant avec le Plan Nord, même s'il y a rareté de main-d'œuvre. C'est une opportunité réelle à saisir et les Autochtones sont les mieux placés pour le faire.

### JC : Existe-t-il actuellement des initiatives sur lesquelles bâtir en ce sens?

**ÉC :** Je constate qu'un de nos partenaires, la Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec et du Labrador, basé à Kahnawake et ayant des points de services un peu partout au Québec, commence à entreprendre le virage de la concertation dont je parle. La Commission travaille de plus en plus à la mise en place de stratégies complémentaires à la formation professionnelle, collégiale et universitaire en misant sur le développement des compétences essentielles chez les personnes éloignées du marché du travail. L'idée derrière cette approche est qu'une large part de ces personnes doivent, avant même de penser à l'intégration du marché du travail, construire leur estime et connaissance de soi; c'est ce que l'on entend par développement des compétences essentielles.

Cette idée de développer ces compétences comme préalable à l'employabilité est d'ailleurs supportée par des programmes financés par le gouvernement fédéral. Grâce à ces programmes, le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD) et d'autres institutions des Premières Nations ont eu l'occasion de créer de nouvelles formations mieux adaptées aux réalités des Premières Nations que ce qu'offre le ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport (MELS) à travers des parcours d'études conventionnels. Ainsi, nous avons développé des stratégies d'intégration au marché du travail qui reposent sur le développement de compétences (*life skills*) en ce sens que les étudiants autochtones ont l'occasion de les mettre en pratique lors de stages en milieu de travail. Donc oui, il y a des initiatives présentement en place, et il faut bâtir sur celles-ci de manière plus systématique, car les parcours traditionnels de formation ne rejoignent pas l'ensemble des Premières Nations et des Inuit, surtout ceux et celles qui ne sont pas sur le marché du travail présentement.

### JC : Quels enjeux sociaux pourraient accompagner l'implantation du Plan Nord?

**ÉC :** Commençons par souligner que la dimension sociale est quasi absente des discours officiels de présentation du Plan Nord. Ce fait a été noté par de nombreux groupes sociaux de telle sorte qu'on se questionne de plus en plus sur le flagrant manque de réflexion sur ce plan. Du point de vue des Autochtones, le Plan Nord suscite des questions majeures. Bien qu'on parle constamment de la prospérité économique du Québec dans son ensemble, l'histoire nous invite à être sceptiques concernant la possibilité réelle que la prospérité soit partagée équitablement entre Québécois et Peuples autochtones; il y a un risque qu'il en résulte pour nous un accroissement de la marginalisation économique et sociale.

En effet, on peut en toute lucidité imaginer que des petites communautés isolées devront composer avec des bouleversements majeurs avec l'arrivée massive d'industries et de travailleurs. Beaucoup d'études le démontrent, la prospérité s'accompagne souvent de défis sociaux importants : alors que les moyens individuels augmentent et les flux de consommation et de circulation s'accroissent, on tend à observer un accroissement parallèle

de l'alcoolisme, de la toxicomanie, de la prostitution, etc. Nous sommes tout à fait en droit de nous demander si nous sommes prêts à composer avec ces changements bien qu'il nous soit impossible de prévoir concrètement quelle forme ils prendront.

**JC : Mais le boom minier dans la région vous donne quand même une idée de ce qui risque de se passer?**

**ÉC :** Pour Val-d'Or, il est incontestable que la prospérité économique s'est accompagnée de défis sociaux d'une ampleur que la ville n'avait jamais connue. D'ailleurs, le CAAVD est représenté sur le comité d'organisation d'une journée de réflexion qui se penchera sur ce que le Centre de santé et des services sociaux (CSSS) appelle le « dysfonctionnement social ». Il s'agira de discuter de l'ensemble des défis sociaux auquel est confrontée Val-d'Or, notamment en lien avec le fait que la ville est une plaque tournante pour la région, y compris pour les Cris et les Algonquins.

À ce sujet, je vais donner quelques données statistiques, compilées en 2008, qui parlent d'elles-mêmes. L'urgence de l'hôpital Val-d'Or est au 5<sup>e</sup> rang au chapitre de l'achalandage au Québec. On supposerait qu'avec la taille de la population montréalaise, le top 5 serait occupé par des hôpitaux de la grande ville, voire de la capitale nationale. Et pourtant, Val-d'Or surclasse un grand nombre d'urgences situées dans des centres urbains beaucoup plus peuplés.

Autre chiffre éloquent : le nombre moyen d'appareils de loterie vidéo au Québec est d'environ 1,9 pour mille habitants, tandis qu'à Val-d'Or, il représente 6,6 pour mille habitants. En 5 ans, l'itinérance autochtone est passée d'une problématique isolée à un enjeu omniprésent pour les organismes prestataires de services sociaux. Paradoxalement, le taux de chômage de la ville de Val-d'Or est le moins élevé au Québec.

Ces chiffres, et j'aurais pu en donner plusieurs autres, témoignent de la complexification des problématiques sociales et de santé, lesquelles découlent directement ou indirectement des transformations occasionnées par l'arrivée massive de capitaux dans la région. Tout cela pour dire que nous avons un avant-goût des défis sociaux que pourrait occasionner le Plan Nord et cela nous amène à dire que la prise en compte de l'aspect social doit faire partie intégrante de la planification relative au Plan Nord. Sinon, c'est nous qui allons devoir recoller les pots cassés.

**JC : Qu'en est-il de l'accès au logement?**

**ÉC :** Selon la SCHL, Val-d'Or a un taux d'inoccupation des logements de 0 %. Avec l'effervescence économique qu'engendre le développement minier, le marché de construction de maison privée est lui aussi en ébullition de telle sorte que le prix des maisons a monté en flèche ces dernières années. Tout cela a pour effet de créer un contexte de rareté du logement dans lequel les Autochtones ont peu de chance d'en ressortir : entre un ingénieur blanc et un Autochtone, bien peu de propriétaires feront le choix de l'Autochtone. Cette situation accentue la marginalisation et la discrimination des plus vulnérables que sont les familles autochtones. Au CAAVD, nous vivons quotidiennement ces réalités et pour cette

raison nous sommes au cœur de projets dans lesquels nous tentons de faire comprendre la nécessité de travailler à la construction de logements sociaux. Ces impacts-là passent complètement inaperçus si l'on s'en tient aux discours publics et à ceux des élus.

**JC : Comment entrevoyez-vous les années à venir au CAAVD sur le plan de votre offre de service?**

**ÉC :** Nous sommes déjà engagés dans une stratégie proactive au CAAVD, car nous ressentons une pression supplémentaire sur notre offre de service depuis un bon moment. Pour composer avec cette pression, nous menons plusieurs dossiers de front, lesquels s'inscrivent dans une redéfinition de la vision du CAAVD en conservant et en misant sur la spécificité culturelle et sur les valeurs qui fondent notre appartenance.

À ce sujet, j'ai présenté au conseil d'administration du CAAVD dernièrement un résumé des grands projets du centre. Dans le domaine du logement, nous sommes actuellement en préparation d'un projet de construction de 24 logements sociaux, lequel implique la ville de Val-d'Or et la Société d'Habitation du Québec (SHQ), et en travers duquel se pose le syndrome du « pas dans ma cour ». De plus, en réponse à l'enjeu de l'emploi et de la formation dont nous avons discuté plus haut, nous avons créé un quatrième secteur d'activités au sein du CAAVD ayant pour mandat le développement des compétences et de l'employabilité.

Cet élargissement des activités et services offerts occasionne un manque d'espace chronique, défi auquel nous avons répondu en livrant un plan d'affaires en vue d'un troisième agrandissement du CAAVD et pour lequel nous devons aller chercher du nouveau financement. Le besoin d'agrandir le CAAVD est une conséquence directe de l'accroissement de l'affluence autochtone à Val-d'Or. Pour mener à bien notre mission dans ce contexte en constant changement, une autre partie de notre stratégie consiste à interpeller les autorités politiques autochtones, notamment crie, pour qu'elles contribuent à la mesure de leurs engagements pris dans le cadre de la Paix des Braves envers les Cris hors communautés.

**JC : Il se passe donc beaucoup de choses au Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or...**

**ÉC :** Oui, et dans le mouvement des centres d'amitié autochtones en général aussi. Je pense que notre message, sur l'importance du développement d'une stratégie globale adaptée aux réalités urbaines autochtones, a été entendu au gouvernement du Québec. Ce que l'on essaie d'amener aujourd'hui comme débat concerne le leadership que joue un centre d'amitié autochtone comme celui de Val-d'Or en matière d'organisation de services dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Car il ne faut pas se le cacher, les services rendus ne profitent pas qu'aux Autochtones, c'est l'ensemble de la communauté qui en tire profit par l'amélioration de la qualité de vie qu'ils engendrent.

En ce sens, nous devrions davantage être vus par les autorités provinciales comme une institution publique indépendante de services aux Autochtones, financée par l'État en lien avec sa responsabilité à l'endroit des Peuples autochtones, que comme organisme communautaire indépendant. Ce changement de statut et de rôle, cette reconnaissance, nous permettrait de donner, enfin, une réponse adéquate aux besoins criants des

Autochtones en matière de santé, d'éducation et de services sociaux, de justice, etc., par la création d'infrastructures de services financées publiquement, qui seraient, de toute façon, mises à contribution dans la société québécoise en général. Avec les grands bouleversements que s'appête à vivre la société québécoise nordique, ce repositionnement du CAAVD en ce qui a trait à son rôle dans la prestation de services publics en général et à l'égard de la société autochtone urbaine en particulier est d'autant plus nécessaire.

**JC : Et le Plan Nord prévoit des budgets pour les infrastructures...**

**ÉC :** ... qui pourraient tout à fait être mobilisés par des organismes communautaires ayant fait leurs preuves en matière de prestation de service, comme le CAAVD, et qui sont les mieux placés pour répondre aux enjeux sociaux liés au Plan Nord.

**JC : Mais est-ce que la puissance de l'industrie minière ne constitue pas un obstacle à l'investissement dans d'autres infrastructures que des routes ou des logements dans des communautés sélectionnées?**

**ÉC :** On sous-estime notre capacité de convaincre l'industrie minière à s'asseoir autour d'une table de négociation autour de dossiers qui concernent les Autochtones. Selon moi, elle a grandement avantage à redorer son image en ce qui a trait à ses relations avec les Autochtones. Cela est d'autant plus vrai qu'il y a des initiatives partenariales entre compagnies minières et communautés autochtones qui rapportent de part et d'autre. La Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec et du Labrador a mis en place un programme d'intégration des Autochtones à la mine Osisko, par exemple. Or, certains représentants politiques autochtones ont tendance à présumer qu'ils ne seront pas entendus par l'industrie minière, et à tort, je crois.

La semaine dernière, la communauté de Pikogan a organisé un symposium de deux jours sur les mines auquel ont participé les acteurs de l'industrie minière et des membres de la nation algonquine dans l'effort de constituer un engagement commun dans le développement de la région. Tout ça n'est évidemment pas étranger à l'obligation constitutionnelle de consulter les Autochtones en regard du développement du territoire et des ressources et de la protection de l'environnement.

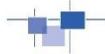
L'enjeu est donc, pour les Autochtones, de se coordonner pour arriver à établir un rapport d'égal à égal. Il y a des initiatives isolées; la chef de la communauté de Lac-Simon est en discussion avec des acteurs miniers, mais il y aurait possibilité de faire beaucoup plus. Le problème est qu'on ne met pas dans l'espace public les possibilités qui pourraient se dégager d'alliances stratégiques, non seulement avec les Cris, mais aussi avec les Algonquins. Actuellement, tous les regards sont tournés vers le Nord et dans cette perspective on se limite à ne voir que les possibilités de partenariats avec les Cris, les Inuit, les Naskapis et les Innus.

Pour les Algonquins, il s'agit bel et bien de se présenter comme un acteur du développement comme les autres Peuples autochtones afin de casser cette image d'Algonquins pauvres et désorganisés. L'industrie minière est aux prises avec un sérieux problème de rareté de main-d'œuvre, provoquant même un ralentissement de l'élan de ce boom minier. Une bonne partie de la solution actuellement préconisée est de mettre sur pied de vastes campagnes pour

attirer des travailleurs étrangers. Mais de plus en plus, les acteurs locaux s'entendent pour dire qu'il faut miser sur le potentiel de la main-d'œuvre d'ici. Et la main-d'œuvre disponible ici en Abitibi-Témiscamingue, c'est principalement les Algonquins. Donc oui, on peut penser aux partenariats en amont et se limiter à mettre sur pied des coentreprises, mais ça ne réglera pas le problème de la main-d'œuvre et surtout, ça ne suscitera pas l'adhésion des communautés concernées par le Plan Nord.

**JC : Le Plan Nord constitue donc une occasion réelle de changer les choses fondamentalement du point de vue des Autochtones?**

**ÉC :** À condition que l'on s'entende tous sur l'importance de miser sur le potentiel local! Paul Martin, ancien premier ministre du Canada, martèle sur toutes les tribunes qu'on ne peut plus se permettre de gaspiller le potentiel des Autochtones, qui peuvent contribuer à la prospérité du Canada, et dans notre cas, du Québec et du Nord. C'est un fait dont on doit prendre conscience. Il faut mettre en place des stratégies intégrées parce que l'industrie en a besoin, et parce que les Autochtones ont trop longtemps été laissés pour compte en matière de développement économique. Il y a vraiment là des circonstances qui pourraient conduire à des changements substantiels pour les Autochtones. Espérons que les gens ne le réaliseront pas trop tard...





## Section 14 : Le développement nordique au Québec et en Ontario. Différentes perspectives d'avenir pour les Peuples autochtones

---

ALEXANDRE GERMAIN, CANDIDAT AU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
À MONTRÉAL

### Introduction

Les fédérations font-elles obstacle à l'égalité ou, au contraire, stimulent-elles l'innovation dans les politiques publiques par la compétition entre les entités fédérées? Un tel débat s'est tenu (et se tient toujours) au Canada en termes d'égalité et de justice sociale dans le cadre de l'État-providence<sup>1</sup>. Cette question portant sur le degré optimal de (dé)centralisation du pouvoir se pose également en lien avec le développement économique (puisque la responsabilité sur les ressources naturelles – outil de développement par excellence – incombe aux provinces). Dans un esprit d'égalité entre les peuples, on peut ainsi reformuler la question de la façon suivante : est-ce que la fédération canadienne, telle quelle est aujourd'hui, favorise un développement également profitable à tous les peuples qui la composent?

L'objectif de ce texte est d'amener quelques éléments de réflexion à cette question générale en comparant le rôle et la place des Premières Nations et des Inuit dans les politiques de développement nordique du Québec et de l'Ontario, toutes deux récemment redéfinies avec, en Ontario, l'adoption de la *Loi relative à l'aménagement et à la protection du Grand Nord* (le *Ontario Far North Act, 2010* – OFNA) en octobre 2010 et la publication du *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario* en mars 2011 et, au Québec, avec la présentation par le gouvernement du *Plan Nord* en mai 2011. Un aperçu de ces politiques est offert en annexe afin d'étoffer la comparaison. Notre analyse porte sur trois sphères de questionnement – la vision du développement, la relation au territoire et la relation entre le gouvernement et les Autochtones –, ce qui nous amène à situer les deux approches dans le cadre du fédéralisme canadien.

Il semble que le partage actuel des pouvoirs n'offre pas un contexte propice à l'innovation en matière d'amélioration des relations entre les Autochtones et l'« État ». Bref, comme plusieurs l'ont constaté, la structure et les processus du fédéralisme canadien ne sont pas encore favorables à l'égalité des communautés, surtout des communautés autochtones (Green 2004; Ladner 2004; Papillon 2006; Salée 2006). Cependant, pour poursuivre le parallèle avec le débat sur la justice sociale, rien n'indique qu'une plus grande centralisation, ou prise en charge du gouvernement fédéral, réglerait le problème. C'est d'abord et avant tout l'esprit d'un fédéralisme multinational qu'il faut cultiver auprès de tous les ordres de gouvernement<sup>2</sup>. Nous proposons d'abord un bref aperçu du concept de fédéralisme multinational avant de passer à l'analyse comparée des deux approches provinciales.

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu de ce débat, voir Keith Banting (2005), Alain Noël (2006) et Richard Simeon (2006).

<sup>2</sup> Nous sommes conscients des difficultés inhérentes au fait d'associer les peuples autochtones au concept de nation, c'est-à-dire de catégoriser et d'analyser des questions qui ont une spécificité propre selon des critères chargés de référents culturels d'un autre monde. Nous pensons néanmoins qu'au niveau politique, le concept de nation fait référence à un niveau de diversité territorialisé qui suggère donc une forme d'autonomie

## Le fédéralisme multinational

Un État peut être multinational dans les faits, mais pas nécessairement dans la pratique. Or, comme la nation se construit dans un cadre territorial, une identité nationale a besoin d'une maîtrise sur le territoire pour perdurer. Ainsi, comme le suggère Christophe Parent, « seule l'existence de territoires identitaires propres permet de consacrer des identités nationales » (2011 : 79). Le maintien de ces territoires devrait être l'objectif du fédéralisme multinational, lequel repose sur le principe de l'égalité des membres constitutifs (et non seulement sur un principe de reconnaissance de la diversité nationale qui n'élimine pas nécessairement le nationalisme majoritaire<sup>3</sup>). Le modèle de l'État fédéral multinational propose donc « non de gérer la différence nationale, mais de penser un État fondé sur l'égalité des nations » (Parent 2011 : 95).

Ceci implique que le fédéralisme multinational doive penser l'État en tant qu'union originelle de nations constitutives. Ainsi, le pluralisme national doit y être juridiquement fondateur et non seulement apparaître comme une caractéristique sociologique de l'État. Cependant, la réalité pratique de certains États leur interdit parfois une refondation sur de telles bases. Les solutions asymétriques conférant un statut distinct à certaines nations s'avèrent alors nécessaires. Il faut donc chercher au-delà des constitutions étatiques pour dégager les modalités d'un État fonctionnant sur une base multinationale; c'est ce que proposent notamment les approches sociétales (ou sociologiques) du fédéralisme (Livingston 1952, Erk 2003, Papillon 2008, Parent 2011), et c'est la raison pour laquelle nous nous intéressons aux politiques de développement nordique, car elles peuvent nous donner un aperçu de l'état actuel du fédéralisme canadien et du degré d'égalité entre nations que sa pratique favorise.

## Perspectives comparées sur le développement nordique

Le développement nordique au Canada soulève des questions de trois ordres, qui sont tous pertinents pour les Autochtones : 1) la vision du développement, se trouvant dans l'équilibre et l'intégration des sphères sociale, économique et environnementale; 2) la relation au territoire, c'est-à-dire la fonction que remplit le territoire en question dans la territorialité des groupes concernés; et, finalement 3) la relation entre l'État et les Peuples autochtones, puisque l'importance relative des Autochtones est à son maximum dans le nord du pays.

La vision du développement est le domaine où les contrastes entre les politiques de développement nordique du Québec et de l'Ontario sont les plus perceptibles. C'est aussi à cet égard qu'il y a le plus de ressemblances. En effet, si les provinces ont l'indépendance de développer des politiques territoriales qui leur sont propres, elles ne sont toutefois pas déconnectées du contexte économique global et agissent en conséquence. Ainsi, l'Ontario comme le Québec justifient leur plus récent intérêt pour le développement nordique par les besoins croissants des pays émergents dans une économie mondialisée<sup>4</sup>. Les ressources minérales, forestières et énergétiques sont donc les plus convoitées dans les deux

---

gouvernementale. À cet égard, on peut aussi s'intéresser aux Peuples autochtones en des termes « nationaux ».

<sup>3</sup> Sur la question du nationalisme majoritaire, voir Lecours et Nootens (2007).

<sup>4</sup> C'est ce contexte économique mondial qui est évoqué en introduction des *Plan Nord* (Gouvernement du Québec 2011 : vii, 6) et *Plan de croissance* (Gouvernement de l'Ontario 2011 : 1).

provinces<sup>5</sup> et le mot d'ordre est « développement durable ». Dans les deux cas, ceci rime avec la protection de 50 % du territoire (sur un horizon de 25 ans), qui serait à l'abri du développement industriel<sup>6</sup>. Dans les deux cas finalement, une démarche consultative, en concertation avec les acteurs du milieu, a été privilégiée<sup>7</sup>, mais une opposition autochtone s'est néanmoins manifestée à toutes les étapes du processus d'élaboration<sup>8</sup>

Quant aux différences entre les deux visions, il y a d'abord l'ampleur donnée au *Plan Nord* – celle d'un projet de société –, qui contraste avec l'objectif somme toute modeste de la politique ontarienne qui est avant tout une planification territoriale intégrée. Corollairement, Québec emploie les grands moyens : création d'une société d'État, adoption de priorités d'action et investissements majeurs dans les infrastructures. L'Ontario est moins ambitieux : des principes directeurs, un énoncé de politiques publiques et une loi relative à l'aménagement du territoire. Ceci se reflète également dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre : l'élaboration du *Plan Nord* a mobilisé un grand nombre d'acteurs dans une structure assez complexe de consultation<sup>9</sup> (voir l'Annexe A du *Plan Nord* 2011) et exige la mise sur pied d'une nouvelle structure décisionnelle par la voie de la Société du Plan Nord. En Ontario, il semble que la consultation ait été en bonne partie informelle, et la démarche n'a pas donné lieu à la création d'un nouvel organe gouvernemental. Au contraire, l'OFNA confirme la hiérarchie de base du fédéralisme canadien, où le ministre provincial détient la compétence sur les ressources naturelles. Finalement, on souligne à plusieurs endroits que la mise en œuvre du *Plan de croissance* ontarien nécessite la collaboration du gouvernement fédéral (2011 : 7, 10, 35-37, 39, 42-43, 45-53), alors que cet ordre de gouvernement est totalement absent du *Plan Nord* québécois (sauf lorsqu'il est question de rappeler ses obligations en matière de logement pour les Cris et les Inuit). Cette dernière observation n'est certainement pas étrangère à la relation qu'entretiennent le Québec et l'Ontario avec le Nord, c'est-à-dire la façon dont il est territorialisé dans les imaginaires nationaux.

Le Nord occupe une place considérable dans les imaginaires nationaux québécois et canadien. Au Québec, où la société majoritaire est d'origine canadienne-française, le Nord (et la frontière), thème récurrent de la littérature (Warwick 1972) et de la pensée chez une certaine élite intellectuelle (Morissonneau 1978), figure au rang des mythes de la reconquête du Nouveau Monde, par laquelle la nation assumerait son destin historique (Bouchard 2004 : 56). Plusieurs éléments de discours sur le *Plan Nord* laissent croire que l'on fait appel à cet imaginaire national. Le premier paragraphe de la conclusion est d'ailleurs plutôt explicite à ce sujet :

---

<sup>5</sup> Toutefois, l'Ontario exprime la volonté de développer une économie verte et diversifiée qui ne s'appuie pas que sur l'exploitation des ressources, mais ceci suscite un débat dont nous ne souhaitons pas discuter dans ce texte.

<sup>6</sup> Est exclue de la définition du développement industriel l'industrie touristique et, de manière plus surprenante, la prospection minière. Des discussions sont en cours au Québec à savoir si l'aménagement forestier est industriel ou non...

<sup>7</sup> Ceci dit, le gouvernement québécois a laissé plus de traces de sa démarche de concertation que son homologue ontarien.

<sup>8</sup> Il suffit de lire les communiqués de presse de la Nishnawbe Aski Nation ([www.nan.on.ca](http://www.nan.on.ca)) ou de faire une recherche internet sur l'Alliance stratégique innue pour prendre connaissance de la nature de cette opposition.

<sup>9</sup> Pour les organigrammes de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Nord, voir les annexes A et F du *Plan Nord* (Gouvernement du Québec 2011).

Le Nord fait partie de l'identité québécoise. Depuis toujours, il nourrit notre imaginaire. Il a marqué notre littérature et notre culture; il a façonné notre économie, nous y puisons la majeure partie de notre énergie... Et aujourd'hui, avec le Plan Nord, nous nous préparons à faire du Nord un exemple d'envergure internationale de développement durable à la faveur d'un partenariat respectueux et moderne avec les Premières Nations, les Inuits et les communautés locales. (Gouvernement du Québec 2011 : 119)

Comme le territoire national canadien-français est désormais pratiquement réduit aux frontières du Québec<sup>10</sup>, il est normal que la projection nordique de l'imaginaire national québécois s'exerce dans les limites de la province. Il en va autrement de la relation de l'Ontario avec « son » Nord. Si l'on admet que la culture dominante en Ontario est d'héritage canadien-anglais, ce Nord érigé en « mythe national » (Berger 1966 : 22) et « fondement de la communauté imaginée » (Grace 2002 : 23) dépasse largement les frontières provinciales et s'applique à l'entièreté de l'espace canadien. Ainsi, ce mythe nordique, canadien, ne se manifeste pas, ou très peu, dans la politique ontarienne de développement nordique. Bref, on ne retrouve pas, dans la politique ontarienne, la portée identitaire donnée au *Plan Nord* québécois.

Dans ces Nord mythifiés, l'Autochtone est pour ainsi dire absent, sinon instrumentalisé. Mais, heureusement, les Peuples autochtones ne peuvent plus être ignorés du développement nordique<sup>11</sup>. Au Québec comme en Ontario, une place importante leur est accordée dans les politiques de développement nordique. Un chapitre leur est consacré dans le *Plan de croissance* et leur présence sur le territoire (riche en ressources sans lesquelles leur présence ne justifierait pas ce type d'initiative) est en quelque sorte la raison d'être de l'OFNA. Ils sont aussi constamment cités dans le *Plan Nord*, en plus des trois pages dédiées à la « relation avec les Premières Nations et les Inuits basée sur le respect mutuel et le partenariat » (Gouvernement du Québec 2011 : 23-25) et du souci répété dans les priorités d'actions du gouvernement pour leurs besoins socio-économiques (voir l'Annexe E du *Plan Nord*).

Remarquons aussi que dans les deux cas, les gouvernements affirment vouloir développer une approche partenariale avec les Autochtones. Cependant, l'approche ontarienne propose des partenariats qui sont plus axés sur les communautés locales. L'OFNA illustre parfaitement ce fait. Chaque communauté ou regroupement de communautés peut s'impliquer dans l'aménagement de son territoire par l'entremise d'une équipe mixte de planification ou d'un organisme paritaire, où elle se trouvera à travailler avec des fonctionnaires. Le conseil de bande représente l'autorité autochtone avalisant toute décision. Cette approche s'apparente au modèle de la cogestion des ressources naturelles, de plus en plus répandu au Canada. L'approche québécoise propose plutôt des partenariats s'inscrivant dans la logique d'une relation de nation à nation, où la cogestion n'est pas nécessairement mise à l'avant-plan.

---

<sup>10</sup> Affirmation certes discutable, mais qui recèle néanmoins un certain degré de vérité. Voir David H. Kaplan (1994).

<sup>11</sup> La réussite des élites autochtones à susciter un écho à leurs revendications dans les arènes internationales et la reconnaissance progressive des droits des Peuples autochtones dans les constitutions étatiques expliquent cette évolution.

Il semble que les positions du Québec et de l'Ontario sont archétypiques de leur relation avec le fédéralisme canadien. François Rocher a montré dans un texte portant sur l'idéal fédéral et l'évolution du système politique canadien que « la compréhension dominante dans la littérature d'expression anglaise a évacué toute référence à la notion d'autonomie au profit de celle d'efficacité, alors que celle que nous retrouvons au sein des travaux produits par les chercheurs québécois francophones et les pratiques gouvernementales qui s'en inspirent ont fait une place congrue à la notion d'interdépendance » (2006 : 113). Autrement dit, la grande préoccupation pour l'autonomie, au Québec, dicte au gouvernement une approche de nation à nation qui néglige peut-être un peu l'interdépendance, alors que celle pour l'efficacité, en Ontario, suggère au gouvernement une approche de cogestion qui néglige peut-être un peu l'autonomie des Premières Nations. D'ailleurs, le *Plan de croissance* a été critiqué pour ses lacunes en matière de consultation et l'OFNA n'a pas reçu l'aval du Conseil de la Nation Nishnawbe Aski, dont l'opposition relève du fait qu'elle estime que les communautés qu'elle représente n'ont pas suffisamment de contrôle sur leur territoire et que l'imposition d'un 50 % de terres protégées peut faire obstacle à leur droit au développement<sup>12</sup>.

Quant au *Plan Nord*, il affirme respecter les ententes conclues et vante l'approche partenariale par laquelle le gouvernement et des représentants autochtones se sont assis ensemble aux « tables des partenaires autochtones ». L'approche québécoise semble satisfaire le besoin d'autonomie de la majorité des Autochtones, puisque Cris, Inuit, Naskapis et quelques communautés innues ont adhéré au *Plan Nord*. Les communautés dissidentes rassemblées dans l'Alliance stratégique innue représentent un cas particulier, puisque leur opposition émane davantage de l'absence d'entente sur les revendications territoriales globales que d'un conflit au sujet de la vision du développement. Les difficultés qu'éprouve le gouvernement à gérer cette situation sont d'ailleurs peut-être en partie liées au fait que l'absence d'unité au sein de la nation innue pose problème pour la relation de nation à nation qu'il préconise.

Toutefois, malgré cette ouverture à l'autonomie autochtone, le vocabulaire du texte du *Plan Nord* trahit souvent l'identité d'un concepteur unique : le gouvernement. Par exemple, on y définit la « relation avec les Premières Nations et les Inuits » (Gouvernement du Québec 2011 : 23, nous soulignons) et non la relation *entre* le gouvernement et les Premières Nations et les Inuit. Bref, même s'il est question d'un territoire dont la plus grande superficie est habitée en majorité par des Autochtones, le *Plan Nord*, c'est avant tout le plan du gouvernement du Québec, et non celui des Cris, des Innus, des Naskapis ou des Inuit. Ici, il semble que la relation qu'entretient le Québec avec « son » Nord, ainsi que l'importance qu'il accorde à sa propre autonomie politique et économique, l'ait rendu moins sensible à la question de l'interdépendance qui le lie aux Autochtones. C'est d'ailleurs dans cette interdépendance que se trouve tout le sens de la citation de Louis-Edmond Hamelin placée en exergue du document<sup>13</sup> (et citée hors de son contexte, ce qui brouille son sens). Dans cette perspective, le gouvernement du Québec aurait dû entamer un processus de « co-élaboration » par lequel le *Plan Nord* aurait aussi été le fruit d'une initiative des Autochtones. Pour ce faire, il aurait naturellement fallu que les Autochtones soient représentés au sein des institutions démocratiques québécoises.

<sup>12</sup> Voir les communiqués de presse de la Nishnawbe Aski Nation des 2 et 3 juin 2009, du 13 août 2010 et des 17 et 22 septembre 2010 pour plus de détails, en ligne au <http://www.nan.on.ca/...>

<sup>13</sup> NDRL : « Il n'y a pas de vrai Québec sans la zone nordique ».

## Conclusion

Aux fins de la comparaison, nous avons relevé trois ordres de questionnement sur les politiques de développement nordique du Québec et de l'Ontario. D'abord, les approches québécoise et ontarienne présentent quelques similarités quant à leur vision du développement, mais ce sont surtout les différences qui ont attiré notre attention : différence d'ampleur (projet de société vs planification territoriale), de moyens (création de Société d'État et investissement majeurs vs principes directeurs et adoption d'une loi), de démarche (structure complexe avec beaucoup d'intervenants vs petites équipes sous l'autorité du ministre) et d'inclusion du gouvernement fédéral (absent vs présent).

Nous suggérons ensuite que ces différences sont liées, du moins en partie, à la relation qu'entretiennent les sociétés québécoise et ontarienne avec « leur » territoire nordique. Le Nord est une composante importante des imaginaires nationaux québécois et canadien-anglais, mais son pouvoir « mythique » n'agit pas de la même façon dans les deux cas. Le *Plan Nord*, ce « chantier d'une génération », semble bien perpétuer un mythe du Nord où la colonisation de « notre dernière grande frontière du Nord<sup>14</sup> » est essentielle au salut de la nation (par son succès économique, dans le cas présent). En comparaison, la politique ontarienne n'est pas imprégnée du mythe nordique canadien, puisque celui-ci dépasse largement les frontières de l'Ontario. Bref, la relation au territoire des sociétés majoritaires québécoise et ontarienne a certainement une incidence sur la relation entre leurs gouvernements et les Autochtones, comme le suggèrent les travaux de Caroline Desbiens<sup>15</sup>.

Finalement, il est possible de tracer certains parallèles entre la relation qu'entretiennent les gouvernements québécois et ontarien avec les Peuples autochtones et leur propre relation avec les institutions fédérales au pays. Le Québec, traditionnellement jaloux de son autonomie, offre un partenariat de nation à nation aux Autochtones, mais ne leur offre pas vraiment la possibilité d'être les « co-concepteurs » du projet de société proposé par son gouvernement. Cette situation suggère que l'interdépendance des nations autochtones et québécoise pourrait être cultivée davantage. L'Ontario développe pour sa part une relation plus alignée sur l'approche canadienne en matière de relations avec les Autochtones (laquelle est plus sensible à la question de l'interdépendance, pour des raisons d'unité nationale) : cogestion des ressources naturelles avec les conseils de bande intéressés et respect des obligations de la Constitution canadienne à l'égard des Autochtones. Cette approche n'a toutefois pas obtenu l'aval du Conseil de la Nation Nishnawbe Aski, qui représente essentiellement toutes les communautés nordiques ontariennes. En ce sens, on peut croire que le gouvernement ontarien était davantage préoccupé par des questions d'efficacité que par l'autonomie des communautés autochtones.

À terme, on constate des différences importantes au chapitre des politiques de développement nordique du Québec et de l'Ontario. Il est cependant impossible de dire, à ce stade précoce de leur mise en œuvre, si une politique est plus innovante qu'une autre : dans les deux cas, la souveraineté sur les ressources naturelles n'est pas partagée par les provinces; il s'agit de *leur* politique de développement nordique, élaborée par des institutions où les Autochtones ne sont pas adéquatement représentés. Dans les circonstances et selon une perspective d'égalité entre les nations, le fédéralisme canadien en offre davantage aux

---

<sup>14</sup> Voir le texte Robitaille (2008)

<sup>15</sup> Voir la section 8 du présent Cahier DIALOG.

nations québécoise et canadienne-anglaise<sup>16</sup> qu'aux nations autochtones. Cependant, et c'est ce que cette petite réflexion nous enseigne, une réforme du fédéralisme canadien au bénéfice de l'égalité des nations constitutives, et donc de l'amélioration significative de la place des Autochtones dans la fédération, ne passe pas uniquement par une réforme des institutions centrales, ce qui aurait pour effet de « centraliser » la dynamique multinationale vers Ottawa. Les institutions provinciales, surtout si elles matérialisent l'autonomie d'une minorité nationale comme c'est le cas avec le Québec (et qu'elles tiennent donc à maintenir leur compétence sur les ressources), doivent s'ouvrir à la réalité multinationale afin que les pratiques qui en émanent (surtout lorsqu'elles sont territoriales) incarnent cette égalité des nations que présuppose le fédéralisme multinational. Autrement dit, le fédéralisme multinational implique l'idée selon laquelle la logique fédéraliste doit se diffuser au-delà du pouvoir central et que ce dernier doit donc être décentralisé en conséquence, sans négliger cependant une représentation adéquate de la diversité nationale dans tous les ordres de gouvernement.

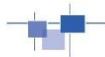
## | Bibliographie |

- BANTING KEITH. 2005. Canada : Nation-Building in a Federal Welfare State, in Herbert Obinger, Stephan Leibfried et Francis G. Castles (dir.), *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences* : 89-137. Cambridge : Cambridge University Press.
- BERGER CARL. 1966. The True North Strong and Free, in Peter Russell (dir.), *Nationalism in Canada* : 3-26. Toronto : McGraw-Hill Company of Canada.
- BOUCHARD GÉRARD. 2004. *La pensée impuissante. Échecs et mythes nationaux canadiens-français (1850-1960)*. Montréal : Boréal.
- ERK JAN. 2003. Swiss Federalism and Congruence, *Nationalism and Ethnic Politics* 9 (2) : 50-74.
- GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. 2011. *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario 2011. Place à la croissance : de meilleurs choix pour l'avenir*. Ministère de l'Infrastructure et ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts, Ottawa. <https://www.placestogrow.ca...>
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2011. *Plan Nord. Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération*. Premier plan d'action 2011-2016. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec. <http://www.plannord.gouv.qc.ca...>
- GRACE SHERRILL E. 2001. *Canada and the Idea of North*. Montreal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- GREEN JOYCE. 2004. Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme : pour une relecture du palimpseste canadien, *Politique et Sociétés* 23 (1) : 9-32.
- KAPLAN DAVID H. 1994. Two Nations in Search of a State : Canada's Ambivalent Spatial Identities, *Annals of the Association of American Geographers* 84 (4) : 585-606.
- LADNER KIERA ET MICHAEL ORSINI. 2004. De « l'infériorité négociée » à « l'inutilité de négocier » : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale, *Politique et Sociétés* 23 (1) : 59-87.

---

<sup>16</sup> Si une chose telle qu'une nation canadienne-anglaise existe... mais il semble que oui. Voir Philip Resnick (1994).

- LECOURS A. ET G. NOOTENS. 2007. Comprendre le nationalisme majoritaire, *in* Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), *Les Nationalismes majoritaires contemporains* : 19-45. Montréal : Québec Amérique.
- LIVINGSTON WILLIAM S. 1952. A Note on the Nature of Federalism, *Political Science Quarterly* 67 (1) : 81-95.
- MORISSONNEAU CHRISTIAN. 1978. *La Terre promise : le mythe du Nord québécois*. Montréal : Hurtubise HMH.
- NOËL ALAIN. 2006. Social Justice in Overlapping Sharing Communities, *in* Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-Desbiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity : Rethinking Redistribution in the Canadian Federation* : 57-72. Toronto : University of Toronto Press.
- PAPILLON MARTIN. 2006. Vers un fédéralisme postcolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les Peuples autochtones, *in* Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions* : 461-486. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- PAPILLON MARTIN. 2008. *Federalism from Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada : A Comparison of The James Bay Crees and Kahnawá:ke Mohawks*. Ph.D. Thesis (Political Science), University of Toronto, Toronto.
- PARENT CHRISTOPHE. 2011. *Le concept d'État fédéral multinational*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- RESNICK PHILIP. 1994. *Thinking English Canada*. Toronto : Stoddart.
- ROBITAILLE ANTOINE. 2008. Charest mise sur le Nord, *Le Devoir*, 29 septembre 2008.
- ROBITAILLE ANTOINE. 2009. Finalement, le « Plan Nord » n'existe pas, *Le Devoir*, 14 octobre 2009.
- ROCHER FRANÇOIS. 2006. La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral, *in* Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions* : 93-146. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- SALÉE DANIEL, AVEC LA COLLABORATION DE DAVID NEWHOUSE ET CAROLE LÉVESQUE. 2006. Quality of Life of Aboriginal People in Canada : An Analysis of Current Research, *IRPP Choices* 12 (6) : 4-38.
- SIMEON RICHARD. 2006. Social Justice : Does Federalism Make a Difference? *in* Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-Desbiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation* : 31-44 Toronto : University of Toronto Press.
- WARWICK JACK. 1972. *L'appel du nord dans la littérature canadienne-française*. LaSalle : Hurtubise HMH.



## Annexe : Le Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario

Le gouvernement provincial de l'Ontario a adopté en 2010 la *Loi relative à l'aménagement et à la protection du Grand Nord (Ontario Far North Act, 2010 – OFNA)*, présentant une démarche de développement, et il a proposé le *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario 2011*, lequel contient des principes directeurs et un plan d'action. Les espaces visés sont de vaste étendue, comprenant la majorité du territoire de chacune des provinces.

Dans la politique ontarienne, le *Plan de croissance* et l'OFNA n'ont pas la même étendue territoriale que le Plan Nord québécois. Le *Plan de croissance* couvre 90 % de la superficie de la province et inclut donc également la majeure partie du Pré Nord ontarien. Huit cent mille personnes y habitent, dont environ 140 000 Francophones et 100 000 Autochtones de plusieurs communautés, principalement crie et ojibways. Il s'agit également de 144 municipalités et de 105 communautés non enregistrées sur des territoires ayant fait l'objet de traités historiques avec les Peuples autochtones. Quant à l'OFNA, elle s'applique strictement au Grand Nord, ce qui représente 450 000 kilomètres carrés, soit 42 % de la superficie de la province. Vingt-quatre mille personnes y habitent (90 % sont autochtones) et se répartissent dans 34 collectivités, dont 33 sont autochtones et 32 sont affiliées au Conseil tribal de la Nishnawbe Aski Nation, qui représente les intérêts des Premières Nations du traité 9 et celles du traité 5 résidant en Ontario. Les ressources minérales (notamment la chromite dans le « Cercle de feu »), forestières et hydriques sont abondantes, mais le Grand Nord est aussi apprécié pour l'important puits de carbone que représentent les tourbières de la région des basses terres.

Le *Plan de croissance du Nord de l'Ontario*, lui aussi quinquennal à l'instar du Plan Nord du Québec, s'étend sur le même horizon temporel de 25 ans. Il s'inscrit dans une démarche panontarienne de planification de la croissance économique menée par le ministère de l'Infrastructure (selon le *Places to Grow Act*). Le gouvernement ontarien le présente comme étant le fruit d'un processus consultatif auprès des communautés, de l'industrie, des entrepreneurs et de scientifiques. En interpellant tous les acteurs du milieu dans une approche dite collaborative qui exigera, lors de la mise en œuvre, la collaboration de tous les acteurs, le *Plan* affirme la volonté du gouvernement de coordonner le développement. Le *Plan de croissance 2011* émet des principes directeurs et formule un énoncé de politiques générales et spécifiques rassemblées en six catégories : économie, population, communautés, infrastructures, environnement et Peuples autochtones.

Les principes directeurs énoncés sont les suivants : l'atteinte d'un haut niveau de productivité, le développement d'une main-d'œuvre hautement spécialisée et éduquée, la collaboration avec les Autochtones, l'amélioration des infrastructures, le développement durable et la création de partenariats novateurs. En matière d'économie, on affirme la nécessité d'une diversification menant à l'identification de onze secteurs prioritaires<sup>17</sup>. Le *Plan* cible ensuite des pôles économiques et de services ainsi que des zones stratégiques de développement qui joueront un rôle moteur dans le développement régional. Il annonce une

<sup>17</sup> Ces secteurs prioritaires sont : 1) la fabrication de pointe; 2) l'agriculture, l'aquaculture et la transformation des aliments; 3) l'industrie des arts, de la culture et de la création; 4) l'économie du numérique; 5) l'industrie forestière et autres industries connexes à valeur ajoutée; 6) les sciences de la santé; 7) l'industrie minière et les services miniers; 8) l'énergie renouvelable; 9) l'industrie touristique; 10) le transport, l'aviation et l'aérospatial; 11) les technologies et les services dans le domaine de l'eau. Chacun fait l'objet d'un énoncé de mesures.

planification régionale supramunicipale, il rappelle l'importance de coordonner la planification et les investissements en infrastructures entre les différents niveaux de gouvernement. En matière d'environnement, le *Plan* propose le virage vers une économie verte grâce à la séquestration du carbone, à l'échange de droits d'émission, à l'écotourisme et au développement des énergies renouvelables.

Le *Plan de croissance* propose finalement d'accroître la participation autochtone au développement économique et à sa planification et de s'attaquer aux disparités socio-économiques. On y reconnaît donc la valeur de la jeunesse urbaine comme celle des réserves, et la légitimité d'une gouvernance autochtone. On y mentionne alors la protection qu'offre la Constitution canadienne, grâce à l'obligation de consulter les communautés autochtones et d'ajuster les projets en conséquence si nécessaire. On y affirme aussi la volonté d'en arriver à une meilleure compréhension mutuelle et de travailler en coopération. Ainsi, la province s'engage à respecter les traités existants, à développer des outils de consultation, à renforcer les communautés et à négocier rapidement les revendications non résolues.

Pour augmenter les perspectives d'emploi, le *Plan* propose d'inclure les Autochtones dans la planification régionale, de favoriser leur embauche par un meilleur accès à l'éducation et des partenariats novateurs. Pour soutenir les communautés, le *Plan* propose d'appuyer les agences de développement autochtone et d'encourager l'industrie à s'impliquer davantage. Puis, pour stimuler l'entrepreneuriat autochtone, le *Plan* évoque des moyens traditionnels comme les programmes provinciaux, mais aussi des moyens alternatifs comme le microcrédit. Pour lutter contre les disparités socioéconomiques, le *Plan* cible la santé et l'éducation et veut faciliter le passage à l'éducation postsecondaire, donner des soins culturellement appropriés, et cultiver les langues autochtones. Le *Plan de croissance* propose finalement d'inclure les communautés autochtones dans l'aménagement du territoire. Ceci requiert donc leur intégration dans les mécanismes provinciaux d'aménagement des terres publiques, ce qui est justement l'objectif premier de l'OFNA.

Les modalités d'un aménagement communautaire (*community-based*) du Grand Nord constituent l'objet de l'OFNA. Ces modalités doivent satisfaire aux exigences initiales que sont la mise en place d'un processus mixte de planification entre les Premières Nations et l'Ontario, l'atteinte d'objectifs environnementaux, sociaux et économiques au profit des « peuples de l'Ontario » – qui sont énoncés à l'article 5 de la *Loi* – et la reconnaissance et la confirmation des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des Peuples autochtones prévues par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, y compris l'obligation de mener des consultations.

Les objectifs relatifs à l'aménagement du territoire décrits à l'article 5 de la *Loi* sont de : 1) « favoriser un rôle important pour les Premières nations dans l'aménagement du territoire »; 2) « protéger les zones à valeur culturelle et les écosystèmes dans le Grand Nord en incluant une superficie d'au moins 225 000 kilomètres carrés dans un réseau interrelié de zones protégées désignées dans les plans communautaires d'aménagement du territoire »; 3) « maintenir la diversité biologique, les processus et fonctions écologiques, y compris le stockage et la séquestration du dioxyde de carbone dans le Grand Nord »; et 4) « permettre un développement économique durable qui profite aux Premières nations ».

L'article 6 de l'OFNA mentionne que les connaissances traditionnelles autochtones peuvent être mises à contribution, ce qui est possible par l'entremise de la participation des

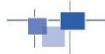
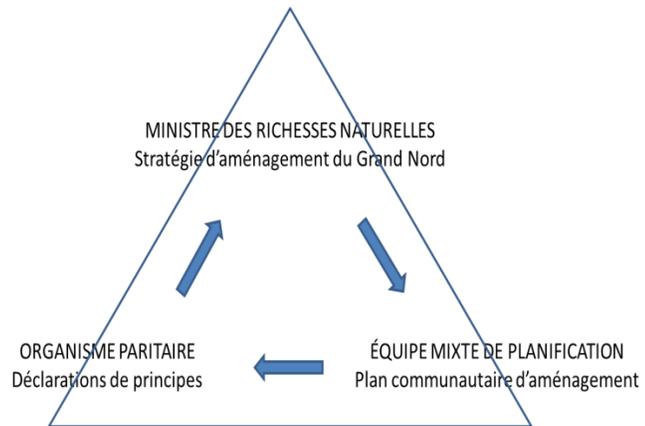
communautés autochtones dans deux types d'entités prévues par la *Loi*. La participation se fait d'abord au sein d'équipes mixtes de planification (article 9) créées en vue de l'élaboration – conjointe (c'est-à-dire avec « le ministre ») – d'un cadre de référence visant à guider la désignation d'une zone d'aménagement ainsi que l'élaboration d'un plan communautaire d'aménagement. La composition de ces équipes ne fait pas l'objet de directives explicites dans la *Loi*, mais celles-ci doivent émaner de l'intention explicite d'une ou de plusieurs Premières Nations. Les plans communautaires doivent s'accorder avec la stratégie d'aménagement du Grand Nord (article 8) proposée par le ministre et ils doivent être soumis pour consultation dans les communautés et approuvés par les conseils de bande. Chaque plan doit, entre autres, contenir une proposition d'aire protégée. Les plans communautaires d'aménagement ont priorité en matière de planification territoriale, mais des exceptions existent concernant les concessions minières (*claims*) et autres titres miniers (article 14(3)) ou lorsque, par décret, le lieutenant-gouverneur en conseil estime que « l'intérêt socioéconomique de l'Ontario » leur est supérieur (article 14(4)).

La participation autochtone se fait ensuite au sein d'un organisme paritaire (article 7) dont la mission consiste à fournir des conseils sur la mise en œuvre et la coordination de l'aménagement du territoire et à exercer des fonctions consultatives. Celui-ci doit être composé d'un nombre égal de membres d'une Première Nation avec laquelle le ministre des Richesses naturelles a accepté de travailler (et qui travaille donc aussi à l'élaboration d'un cadre de référence dans une équipe mixte de planification) et de fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario. Cet organisme inclut des Premières Nations ayant une ou des réserves dans le Grand Nord ou encore toute Première Nation avec laquelle le ministre convient de travailler<sup>18</sup>. En plus de recommander au ministre des éléments à inclure dans la stratégie d'aménagement du Grand Nord, de fournir des conseils sur la mise en œuvre et la coordination de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne l'attribution de fonds et les processus de règlement des différends, l'organisme peut élaborer une déclaration de principes sur le Grand Nord qui sera adoptée si elle atteint les objectifs énoncés à l'article 5 et si elle se rapporte à certaines questions spécifiques<sup>19</sup>. La déclaration est ensuite prise en considération par le ministre dans l'élaboration de la Stratégie d'aménagement du Grand Nord. La figure 1 schématise la relation entre les acteurs à l'élaboration des plans communautaires.

<sup>18</sup> Ainsi, deux communautés des Premières Nations du Manitoba dont le territoire traditionnel déborde du côté est de la frontière avec l'Ontario sous le traité 5, Pauingassi et Little Grand Rapids, ont pu conclure un plan d'aménagement communautaire selon les termes de l'OFNA (<http://www.mnr.gov.on.ca...>).

<sup>19</sup> Ces questions sont : les valeurs culturelles et patrimoniales; les écosystèmes et les fonctions et processus écologiques, y compris les considérations relatives aux effets cumulatifs, à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de celui-ci; l'interconnexion des zones protégées; la diversité biologique; les zones de valeur sur le plan des ressources naturelles qui présentent des possibilités de développement économique; le transport d'électricité; les routes et autres ouvrages d'infrastructure; le tourisme; et, finalement, les autres questions qui se rapportent à l'aménagement du territoire prévu par la présente loi si le ministre et l'organisme paritaire s'entendent sur ces questions.

FIGURE 1 : SCHÉMA DES RELATIONS ENTRE ACTEURS DANS L'ÉLABORATION D'UN PLAN COMMUNAUTAIRE D'AMÉNAGEMENT



## Section 15 : Plan Nord et santé au Nunavik : au-delà de l'accès aux soins, l'importance de l'alimentation traditionnelle et des conditions de logement

---

MYLÈNE RIVA, CHERCHEURE POSTDOCTORALE, CENTRE DE RECHERCHE DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE QUÉBEC (CHUQ), UNIVERSITÉ LAVAL

MÉLANIE LEMIRE, CHERCHEURE POSTDOCTORALE, CENTRE DE RECHERCHE DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE QUÉBEC (CHUQ), UNIVERSITÉ LAVAL; CENTRE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE POUR LA BIOLOGIE, LA SANTÉ ET L'ENVIRONNEMENT (CINBIOSE), UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

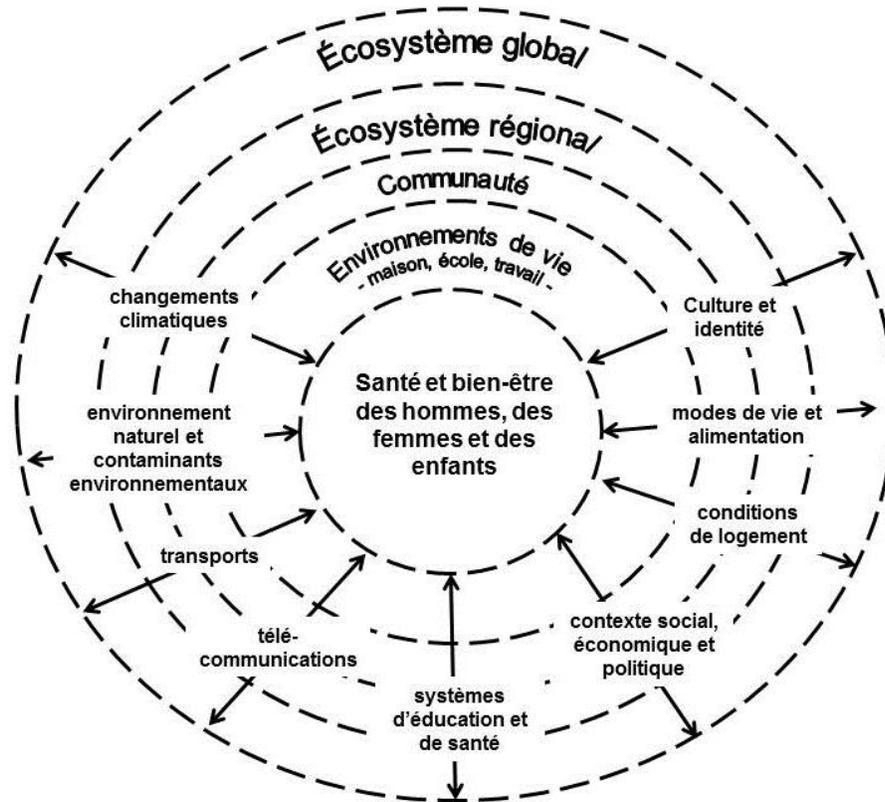
### Introduction

Au cours des dernières décennies, les populations inuit du Canada ont vécu des changements sociaux et environnementaux majeurs. Plusieurs sont d'ailleurs toujours en cours. La liste est longue : sédentarisation des groupes nomades, modification radicale des modes de vie, de la culture et des structures familiales (par exemple, fossé grandissant entre les générations), contamination des écosystèmes marins et terrestres, changements climatiques et déclin ou surexploitation de certaines espèces fauniques et des ressources naturelles. L'ensemble de ces changements a inévitablement des répercussions à court et à long terme sur la santé et le bien-être des populations inuit.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit la santé humaine comme un état de bien-être physique, mental et social, et non uniquement l'absence de maladies (OMS 1946). La santé, selon cette définition, va ainsi bien au-delà des considérations médicales; c'est une capacité d'adaptation aux environnements de vie (The Lancet 2009). La santé des individus et des collectivités s'inscrit ainsi au cœur d'une multitude de facteurs intimement liés, incluant entre autres le contexte social, culturel, économique et politique, l'environnement naturel, les modes de vie, les conditions de logement, etc. (voir figure 2 à la page suivante). Ces facteurs, aussi appelés « déterminants sociaux de la santé » (DSS), opèrent à différentes échelles spatiales, de l'individu au global, et à différentes échelles temporelles, pour façonner la santé.

Les DSS, qui incluent les soins de santé, font l'objet d'un nombre croissant de politiques publiques et de santé, au pays comme ailleurs. L'accès aux soins de santé contribue certes à l'amélioration de la santé d'une portion de la population. Toutefois, il est depuis longtemps reconnu (Lalonde 1974), et désormais convenu (CDSS 2009, Mikkonen et Raphael 2011), que la santé n'est pas seulement l'expression de processus physiologiques et psychologiques pouvant être « réglés » par un meilleur accès aux soins. Il est essentiel d'accorder autant, sinon plus d'importance aux autres DSS pour agir à long terme en amont de la maladie, avec des actions qui ciblent l'ensemble de la population, y compris les groupes plus vulnérables, et qui abordent les problématiques de santé dans leur intégrité. Ainsi, les différents DSS sont modifiables non seulement par des politiques de santé, mais également par des actions éclairées mises en place par plusieurs acteurs de la société, à travers des politiques sociales et environnementales, des programmes de développement économique, ou des projets de développement durable tels que ceux mis de l'avant par le Plan Nord (Gouvernement du Québec 2011).

FIGURE 2 : MODÈLE PRÉSENTANT UNE SÉLECTION DES FACTEURS DES ENVIRONNEMENTS DE VIE POUVANT AVOIR UNE INFLUENCE SUR LA SANTÉ DES INUIT.



Le gouvernement du Québec a adopté une définition du développement durable qui s'appuie sur le rapport Bruntland (CMED 1987). Il définit ainsi le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement » (MDDEP 2002). Il y a ainsi un parallèle étroit à tisser entre ces trois dimensions du développement durable et les DSS. Ceci implique aussi que la santé et le bien-être des communautés inuit, le développement social et économique, et la préservation des écosystèmes sont intrinsèquement liés. En effet, le premier principe de la Déclaration de Rio de 1992 souligne que « [l]es êtres humains sont au centre des préoccupations du développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » (ONU 1992). Le développement durable ne peut donc être atteint sans une population en santé, et la santé d'une population ne peut être maintenue sans un environnement sain (von Schirnding 2002).

Le Plan Nord se veut « un projet exemplaire de développement durable qui intègre le développement énergétique, minier, forestier, bioalimentaire, touristique et du transport, la mise en valeur de la faune ainsi que la protection de l’environnement et la conservation de la biodiversité. Il favorisera le développement au bénéfice des communautés concernées et du Québec tout entier, et ce, dans le respect des cultures et des identités » (Gouvernement du Québec 2011 : 14). Le Plan Nord est présenté comme « le chantier d’une génération ». Or, on peut s’interroger sur la capacité du Plan Nord d’assurer un développement durable qui contribuera à améliorer la santé des Inuit et à réduire les écarts de santé entre les communautés du nord et celles du sud du Québec, tant pour la génération actuelle que pour les générations futures.

En effet, bien que d’importants gains aient été observés au fil des années, il subsiste des écarts de santé considérables entre les Inuit et les allochtones au pays. Au Québec, en 2004, l’espérance de vie des Nunavimmiut (Inuit du Nunavik) avait toujours quinze ans de retard sur celle de l’ensemble de la population québécoise (INSPQ 2006). Chez les populations inuit, les taux de mortalité par suicide (notamment chez les jeunes) sont inquiétants : au Nunavik, les taux sont 7 fois plus élevés que la moyenne provinciale (INSPQ 2006). Aussi, la prévalence croissante des facteurs de risques des maladies cardiovasculaires tels que l’hypertension artérielle, le diabète et l’obésité laisse présager une augmentation importante de ces maladies au cours des prochaines années (Chateau-Degat *et al.* 2010). Le tableau 1 présente un bref survol de l’état de santé au Nunavik.

TABLEAU 1 : LA SANTÉ DU NUNAVIK : BREF SURVOL DE QUELQUES INDICATEURS

Indicateurs de santé	Nunavik (Inuit et non-Inuit)	Québec
Espérance de vie à la naissance (2000-2003)	Homme : 59,5 Femme : 67,5	Homme : 76,5 Femme : 82,1
% population ne se percevant pas en bonne santé (2003; total population 12 ans et plus)	32,5	10,7
Taux ajusté de mortalité par suicide (2000-2003) par 100 000 personnes	131,2	17,7
Taux ajusté de mortalité par maladies de l’appareil circulatoire (2000-2003) par 100 000 personnes	235	218
% population présentant un surplus de poids (2003; total population 18 ans et plus)	Homme : 55,0 Femme : 61,4	Homme : 55,6 Femme : 39,2
Taux ajusté de prévalence du diabète (2003-2004) % (total population 20 ans et plus)	6,7	6,4

Source : INSPQ *et al.* 2006.

Le Plan Nord reconnaît que la santé psychosociale, les maladies cardiovasculaires et les comportements à risque (alimentation riche en gras saturés, tabagisme, consommation d’alcool et de drogues, jeu compulsif) sont des enjeux majeurs de santé publique pour les populations autochtones (Gouvernement du Québec 2011 : 44). Or, pour faire face à ces enjeux, le Plan Nord propose avant tout d’améliorer la disponibilité et l’accès aux services de santé (incluant la télésanté) et aux services sociaux. Néanmoins, il prévoit des actions qui entraîneront des répercussions directes et indirectes sur d’autres DSS (tels que le logement, les modes de vie incluant les habitudes alimentaires, l’éducation et l’emploi) susceptibles d’influencer ces enjeux de santé.

Dans ce chapitre, nous discutons d'enjeux de santé publique au Nunavik en lien avec deux déterminants sociaux de la santé, soit les modes de vie traditionnels, notamment l'alimentation, et les conditions de logement. Ce faisant, nous soulevons des questions qui jettent un doute sur la pérennité du développement du Nord québécois tel qu'actuellement préconisé par le Plan Nord.

### Modes de vie, alimentation et santé

La consommation des aliments issus de la chasse, de la trappe, de la cueillette et de la pêche est au cœur de la culture inuit (WalDRAM 2006). Ces aliments sont le véhicule d'une identité culturelle, de la cohésion sociale et d'une spiritualité, renforcent l'activité physique et font la promotion d'un mode de vie sain en étroite relation avec les écosystèmes environnants (Donaldson *et al.* 2010). L'alimentation traditionnelle inuit, composée de poisson, de mammifères marin et terrestre et de petits fruits, est exceptionnellement riche en acides gras oméga-3 et en nutriments. Elle est aussi une source importante de protéines (Blanchet et Rochette 2008). L'érosion progressive des modes de vie traditionnels a conduit, entre autres, à un changement de l'alimentation de subsistance au profit des aliments importés (WalDRAM 2006). Malgré tout, l'insécurité alimentaire est fréquente dans l'Arctique (Donaldson *et al.* 2010). Au Nunavik, les statistiques sont alarmantes. En 2004, près d'un adulte sur quatre (24 %) rapporte avoir manqué de nourriture au cours du dernier mois, et plus les logements sont surpeuplés, plus l'insécurité alimentaire est fréquente (Blanchet et Rochette 2008). Les effets sur la santé? La malnutrition, la détresse psychologique, des problèmes de développement chez les enfants et de santé chronique chez les adultes (obésité, diabète, hypertension, etc.). Les causes? Les coûts exorbitants des aliments importés dans le Nord; le manque d'accès aux aliments traditionnels à la fois à cause d'un accès plus difficile aux ressources halieutiques et fauniques, mais aussi à cause des coûts de l'essence et du matériel nécessaire pour la chasse, la trappe et la pêche; l'allocation du temps des Inuit au marché du travail plutôt qu'à la poursuite d'activités traditionnelles; et la perte des connaissances traditionnelles liées à la pratique de la chasse, de la trappe et de la pêche (Lambden *et al.* 2006, Egeland *et al.* 2011).

La quantité et la qualité des aliments auxquels les habitants du Nord ont accès posent de sérieux problèmes de santé publique, tant pour les générations actuelles que celles à venir. La transition rapide des communautés inuit vers une alimentation occidentale, importée et souvent de piètre qualité a conduit à une augmentation importante de l'apport en sucre, en sel et en acides gras trans, des facteurs de risque connus pour les maladies cardiovasculaires (Blanchet et Rochette 2008, Counil *et al.* 2009). Les carences nutritionnelles en vitamine D, en calcium et en fer sont aussi récurrentes (Blanchet et Rochette 2008, Plante *et al.* 2011). Par ailleurs, la déposition atmosphérique et l'accumulation de contaminants environnementaux dans les écosystèmes arctiques mettent en péril la salubrité des aliments traditionnels. Par exemple, le rapport récent de l'*Arctic Monitoring and Assessment Program* (AMAP) met en évidence que les émissions mondiales et le dépôt du mercure dans les écosystèmes de l'Arctique sont toujours en augmentation (1 à 4 % par an), et ceci malgré la réduction des émissions de mercure en Amérique du Nord (AMAP 2011). Au Nunavik, l'exposition élevée au mercure a été associée à l'hypertension chez les adultes, et plus récemment, à des problèmes de développement cognitif et d'apprentissage chez les enfants (Valera *et al.* 2009, RRSSN 2011). Les changements climatiques auront aussi des impacts majeurs sur les écosystèmes et l'alimentation des communautés inuit, incluant la diminution de l'épaisseur et de la durée du couvert des glaces entraînant un accès plus difficile et risqué aux territoires de chasse, de trappe et de pêche en

hiver; le changement des parcours migratoires et le déclin possible de certaines espèces animales et végétales au cœur de l'alimentation traditionnelle; et la remobilisation des contaminants environnementaux accumulés dans les glaces au fil des siècles (Donaldson *et al.* 2010, Rylander *et al.* 2011).

Quels seront les impacts du Plan Nord sur l'alimentation des communautés? Quelles sont les mesures pour réduire le coût de la vie et du transport des aliments dans le Nord? De compétence fédérale, le programme Nutrition Nord Canada<sup>1</sup>, qui est progressivement mis en place jusqu'en octobre 2012, entend donner priorité aux subventions pour le transport des aliments périssables de haute qualité nutritionnelle par avion. Plusieurs aliments non périssables ou produits non comestibles seront dorénavant exclus du programme et devront être livrés par cargo durant la saison navigable. Ceci est notamment le cas des couches pour bébés, dont le prix de vente est presque déjà le double de celui dans le Sud (en moyenne 28,89 \$ vs 16,74 \$) (Rogers 2011). Un des problèmes majeurs de ce programme est que les espaces d'entreposage pour les denrées non périssables sont limités dans plusieurs villages. Est-ce que le gouvernement provincial entend appuyer les communautés pour la construction d'entrepôts dans le cadre de ses projets pour rendre le Nord accessible?

Le Plan Nord compte mettre en valeur le secteur de production bioalimentaire du Nord (production maraîchère, aquaculture et pêche). On y reconnaît que « l'accessibilité, le coût, la quantité, la qualité, la diversité limitée, la salubrité et la valeur nutritive des aliments vendus et consommés dans le Nord [...] motivent les acteurs régionaux à développer la production agricole, la transformation et la distribution des aliments pour offrir un approvisionnement à l'échelle locale et rééquilibrer les habitudes alimentaires des populations nordiques » (Gouvernement du Québec 2011 : 80). Il est déjà présentement très difficile d'avoir accès aux aliments traditionnels dans les communautés. Compte tenu de la haute valeur commerciale de certains aliments du terroir local (omble de l'Arctique et caribou), n'existe-t-il pas une tentation d'exporter ces aliments traditionnels vers le Sud au lieu de s'assurer en premier lieu de les rendre plus accessibles localement?

Dans le Plan Nord, on compte aussi mettre en valeur les ressources fauniques et favoriser l'établissement de nouvelles pourvoiries. Le gouvernement entend-il ainsi annoncer la levée du moratoire en place depuis 2000 sur la création de nouvelles pourvoiries au Québec? Les deux troupeaux de caribous forestiers de la toundra du Nord-du-Québec connaissent actuellement un déclin important et la chasse est déjà en péril dans certaines communautés autochtones (Côté *et al.* sous presse). Au printemps 2011, les autochtones signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois réclamaient un moratoire sur la chasse sportive au caribou auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (Brooke 2011). Pourtant, le MRNF n'a pas donné suite à cette demande. Est-ce que la priorité est à l'alimentation traditionnelle des Inuit ou aux chasseurs sportifs? On serait tenté de croire que la priorité sera donnée à ces derniers, considérant la volonté du Plan Nord de développer les attraits touristiques du Nord québécois.

Le développement minier pourrait également augmenter la charge en contaminants de certains aliments traditionnels. Ce développement est rarement sans impact pour l'environnement, tant sur le plan des émissions atmosphériques lorsqu'une mine est en fonction, que sur celui des parcs de résidus miniers qui contiennent des sulfures et des

<sup>1</sup> [www.nutritionnordcanada.ca/index-fra.asp](http://www.nutritionnordcanada.ca/index-fra.asp)

métaux lourds (arsenic, cadmium, manganèse, nickel, etc.). Un tel héritage local reste en place pour plusieurs générations. De plus, le développement du Nord entraînera inévitablement une augmentation du trafic naval à proximité des communautés, qui à son tour pourrait causer une augmentation des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dérivés des combustibles fossiles dans la faune benthique et les crustacés fréquemment consommés par les Inuit (Laender *et al.* 2011).

## Logements et santé

Les 14 villages nordiques du Nunavik fonctionnent comme les municipalités québécoises, à la différence qu'ils sont encadrés par la CBJNQ, qui régit leur administration au sein de la province (Ruffin *et al.* 2010). L'Administration régionale Kativik (ARK) encadre les projets de toutes les communautés, incluant les projets de logement. La Société Makivik est responsable de la construction des logements, qui sont en grande majorité (90 %) des logements sociaux, alors que l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) est chargé de la gestion et de l'entretien de ces logements (soutenu par des transferts de la Société d'habitation du Québec). Le taux de croissance rapide de la population (entre 1996 et 2006, la population du Nunavik a augmenté de 25 %, comparé à 8 % pour le Québec) et la structure démographique de la région (la moitié de la population a moins de 20 ans) (Statistique Canada 2008a; voir tableau 2 à la page suivante) créent des pressions pour la construction de nouvelles habitations. La demande devient pressante avec un nombre croissant de jeunes adultes qui veulent avoir accès à leur propre logement. En 2010, l'OMHK estimait qu'il manquait 995 logements sociaux pour répondre aux besoins (OMHK 2010). La construction annuelle de 70 logements sociaux, limitée par la courte saison estivale de construction et le coût élevé des matériaux, ne suffit pas à la demande; les listes d'attente sont longues et s'allongent. Peu de personnes sont propriétaires d'une maison au Nunavik, notamment en raison des coûts élevés de construction et des frais associés aux services municipaux et aux réparations.

TABLEAU 2 : PROFIL DÉMOGRAPHIQUE DU NUNAVIK ET DU QUÉBEC, 2006

Catégories d'âge	Proportion de la population au Nunavik (Inuit) <sup>1</sup>	Proportion de la population au Québec <sup>2</sup>
0-14 ans	39,2 %	16,6 %
15-24 ans	20,5 %	12,6 %
25-54 ans	33,2 %	43,9 %
55-64 ans	4,2 %	12,6 %
65 ans et +	2,8 %	14,3 %

<sup>1</sup> Statistique Canada 2008a.

<sup>2</sup> Statistique Canada. Profil des Communautés : Québec. <http://www12.statcan.gc.ca/...>

Le surpeuplement des logements<sup>2</sup> causé par la pénurie de logements est problématique dans plusieurs communautés autochtones au Canada, en particulier chez les Inuit, et surtout au Nunavik (Inuit Tapiriit Kanatami 2004). En 2006, 49 % des Inuit du Nunavik vivaient dans des logements surpeuplés, comparativement à 39 % au Nunavut, 19 % dans la région d'Inuvialuit, 13 % au Nunatsiavut et 3 % et 1 % respectivement pour l'ensemble des Canadiens et Québécois non autochtones (Statistique Canada 2008a). Le Nunavik est la seule région inuit où le surpeuplement des logements a augmenté depuis 1996 (RRSSSN

<sup>2</sup> Défini par Statistique Canada par plus d'une personne par pièce (Statistique Canada 2008a).

2009). Actuellement, le tiers (33,2 %) de tous les ménages est de type multifamilial, c'est-à-dire que plus d'une famille vit dans un logement de façon permanente. Les logements comptent en moyenne 4,1 personnes (contre 2,3 au Québec), mais plus du quart comptent 6 personnes et plus (RRSSN 2009). Environ 46 % des Nunavimmiut vivent dans des logements nécessitant des réparations majeures, comparativement à 31 % dans l'ensemble des régions inuit et à 7 % et 8 % des Canadiens et Québécois non autochtones (Statistique Canada 2008a). Par ailleurs, le surpeuplement et les conditions climatiques extrêmes entraînent une dégradation accélérée des logements.

Le logement est un droit humain fondamental (ONU 1948) et un déterminant important de la santé (Shaw 2004), influençant à la fois la santé physique et psychosociale des individus. Au-delà de leur disponibilité en tant que telle, plusieurs dimensions physiques et sociales des logements et de l'environnement dans lequel ils se situent auront aussi une influence sur la santé de leurs habitants. Les aspects physiques d'une habitation comprennent sa condition générale, l'électricité, la plomberie, l'accès à l'eau potable, l'isolation, la prévention des incendies, le chauffage, les planchers, les meubles et les biens disponibles (CCNSA 2010). Ces aspects peuvent avoir des effets directs sur la santé en lien avec des expositions biologiques, chimiques et physiques, par exemple l'exposition à des moisissures et autres allergènes (par exemple les acariens), à la fumée de tabac secondaire, et au bruit (Moloughney 2004). Notons que les maladies respiratoires, spécialement chez les enfants, sont l'une des principales conséquences de l'exposition à des environnements physiques insalubres (Shaw 2004); ceci a notamment été observé chez les populations inuit (Banerji *et al.* 2001, 2009, Kovesi *et al.* 2007).

Les dimensions sociales du logement pouvant influencer la santé comprennent, entre autres, le sentiment d'appartenance et de contrôle sur son logement (par exemple, sécurité du logement, statut social et prestige) et la composition du logement, soit le nombre d'habitants (CCNSA 2010). Le surpeuplement des logements constitue un facteur de risque important pour la santé, en particulier pour la santé des enfants et des jeunes (CDPDJ 2007). Il est associé à la prévalence élevée de certaines maladies chroniques (l'asthme, par exemple) et infectieuses, comme les infections des voies respiratoires et cutanées, la tuberculose (Clark *et al.* 2002) et les otites chez les enfants (Bowd 2005). Le surpeuplement des logements est depuis longtemps reconnu comme une source de stress chronique (Evans *et al.* 1979). Au Nunavik, des données récentes mettent en évidence cette situation (Riva *et al.* en préparation). Cette exposition à un stress chronique constitue une menace pour la santé psychosociale (santé mentale, conflits familiaux et interpersonnels, violence, comportements « à risque », par exemple, tabagisme, consommation excessive d'alcool, consommation de drogues) et la santé physique des individus et des communautés (insécurité alimentaire, maladies cardiovasculaires; Blanchet et Rochette 2008, Riva *et al.* en préparation). Le surpeuplement des logements peut aussi nuire à la réussite scolaire des jeunes et n'offre pas aux familles les conditions optimales pour exercer leur rôle comme noyau de la société (Plan Nunavik 2011 : 26)

L'environnement bâti, naturel et social dans lequel se situe la maison pourra aussi avoir des impacts sur la santé physique et psychosociale. L'accès à des infrastructures et des services locaux tels que les lieux de loisirs et les marchés d'alimentation est susceptible d'influencer la pratique d'activités physiques et les habitudes alimentaires (Sallis et Glanz 2009). Ces dernières sont aussi influencées par l'accès au territoire pour la pratique d'activités traditionnelles et la consommation d'aliments traditionnels. La présence de rejets industriels ou d'autres contaminants environnementaux auront aussi des impacts sur la santé des

adultes et des jeunes, comme discuté précédemment (Valera *et al.* 2009, RRSSSN 2011). La continuité culturelle des communautés (Chandler et Lalonde 2008), leur cohésion sociale et le support social dont bénéficient les individus sont des déterminants importants de la santé des Inuit (Richmond *et al.* 2007, Richmond 2009). De plus, il existe des inégalités sociales évidentes entre les conditions de logements des Inuit et des travailleurs venant du Sud qui sont employés par des organismes gouvernementaux ou régionaux. Ces derniers vivent aussi dans des logements subventionnés par le gouvernement. Or, tel que soulevé dans le Plan Nunavik, « [ils] détiennent généralement les emplois les mieux rémunérés au Nunavik, mais ne paient qu'un loyer symbolique ou, dans certains cas, aucun loyer. [Leurs] logements sont meublés, de meilleure qualité et mieux entretenus » (Plan Nunavik 2011 : 29). Il n'est pas rare qu'une seule personne vive dans un logement comprenant au moins deux chambres à coucher. Une telle situation inéquitable « crée inutilement des tensions sociales dans les communautés » (Plan Nunavik 2011 : 29) susceptibles d'avoir des impacts sur la santé psychosociale des Inuit.

D'autre part, la pénurie de logements au Nunavik entraîne un problème d'itinérance cachée dans la région et d'itinérance dans les centres urbains du Sud. Au cours des dernières années, un plus grand nombre d'Inuit quitte l'Inuit Nunagat (« patrie des Inuit ») pour les centres urbains du Sud (Statistique Canada 2008b). Malheureusement, certains se retrouvent à la rue. Dans les communautés du Nunavik, les Inuit réussissent à développer des mécanismes informels pour trouver un logis, en habitant temporairement chez des membres de leur famille ou chez des amis. Toutefois, en l'absence d'un réseau de soutien, la situation est devenue préoccupante dans les centres urbains. À Montréal en 2011, alors que les Inuit ne représentaient que 10 % de la population autochtone, ils totalisaient 45 % des itinérants autochtones de la ville (Savoie 2011). L'itinérance sous toutes ses formes (cachée ou non) est associée à de nombreux problèmes de santé mentale et physique (Frankish *et al.* 2005). Ainsi, la pénurie de logements au Nunavik a des impacts majeurs sur la santé des Inuit à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur des frontières du territoire inuit.

Malgré les effets directs et indirects sur la santé de la pénurie de logements, mais aussi des dimensions physiques, sociales et environnementales des logements, encore peu d'études se sont penchées sur la synergie de ces enjeux parmi les populations inuit. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur des répercussions possibles sur la santé à court et à long terme, comme démontré par des études internationales, l'amélioration de la situation du logement au Nunavik est une priorité de santé publique (RRSSSN 2009).

Que propose le Plan Nord pour contrer la crise du logement au Nunavik? Il prévoit la construction de 500 nouveaux logements d'ici 2015, soit 300 logements sociaux et 200 logements privés par l'intermédiaire d'un programme d'accession à la propriété. À ces nombres s'ajouteront la rénovation de près de 500 logements sociaux par l'OMHK d'ici 2014 et la construction de 340 logements sociaux entre 2010 et 2015, résultat d'une entente tripartite conclue en 2010 entre des représentants inuit et les gouvernements fédéral et provincial. Or, ce total de 840 nouveaux logements sur 5 ans est encore loin des 1000 logements requis pour répondre aux besoins actuels de logements, et ce, sans compter la croissance démographique du Nunavik au cours des prochaines années. Le Plan Nunavik requiert d'ailleurs un minimum de 1000 logements comme une des conditions préalables à l'appui des Nunavimmiut au Plan Nord (Plan Nunavik 2011).

Par ailleurs, les maisons construites au Nunavik suivent des normes et des designs euro-canadiens qui ne favorisent pas nécessairement le maintien et la poursuite des activités

traditionnelles inuit (Dawson 2008). Pour l'instant, il est prévu que la majorité des logements construits dans le cadre du Plan Nord seront des duplex de deux chambres à coucher. Or, ce type d'habitation ne semble pas suivre le développement démographique de la région et répondre aux besoins des familles qui ont, en général, plus d'un enfant. Il existe par ailleurs un besoin important de logements d'une chambre à coucher pour accommoder des personnes seules ou en couples (OMHK 2010). Toutefois, avant d'envisager la construction de logements avec un nombre déterminé de chambres à coucher, il importe de considérer non seulement les besoins actuels, mais aussi leur évolution à court et long terme. D'une part, les célibataires formeront un jour un couple, auront des enfants et auront besoin d'un espace de vie plus grand; d'autre part, des logements pour des grandes familles sont nécessaires, mais seulement pour la période où les enfants habitent chez leurs parents (OMHK 2010). Dans les dernières années, la Société Makivik a construit des maisons bigénérationnelles pour favoriser la cohabitation au sein d'une même famille.

Le programme d'accès à la propriété proposé par le Plan Nord offre certes des avantages pour pallier la pénurie de logements sociaux et possiblement réduire les inégalités d'occupation de logement, mais sera-t-il adapté au contexte local? Ce programme prévoit trois types d'aide financière pour inciter à l'achat d'une maison, soit une aide à l'achat et la construction, une aide à la rénovation et une aide pour le paiement des services municipaux (SHQ 2012). Ainsi, il est espéré que les ménages plus fortunés migreront vers des maisons privées, libérant du coup des logements sociaux pouvant être attribués à d'autres familles. Malgré ce soutien financier, il est possible que la précarité économique de plusieurs ménages inuit agisse comme un frein à la réussite de ce programme.

Quelles seront les impacts des activités de développement du Plan Nord sur la question du logement? Dans les années à venir, la crise du logement au Nunavik est susceptible d'être aggravée par le développement économique du Nord, essentiellement du secteur minier, et par l'arrivée de travailleurs migrants (et possiblement de leur famille) qui devront être logés. Le Plan Nord prévoit d'ailleurs demander aux promoteurs d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de venir s'installer dans une communauté ciblée par un nouveau projet de développement (travailleurs de l'extérieur et leurs familles) (Gouvernement du Québec 2011). Ces promoteurs seront tenus d'investir, de pair avec les communautés et d'autres partenaires, dans le développement du parc résidentiel et d'infrastructures communautaires. L'accroissement démographique du Nunavik portera aussi des pressions additionnelles sur les infrastructures publiques des communautés, notamment la gestion des déchets, la construction de routes suivant l'étalement des communautés, et l'approvisionnement des ménages en eau et en mazout. La construction, la gestion et l'entretien de ces infrastructures posent des défis logistiques et représentent des coûts considérables dans les écosystèmes nordiques. Qui paiera la note?

Pour améliorer les conditions de logement et la santé des populations sur plus d'une génération et favoriser le développement durable de la région, l'amélioration du design des maisons pour répondre aux besoins des Nunavimmiut est essentielle. À cet effet, diverses consultations sur le logement sont prévues au Nunavik en 2012. Comment, et dans quelle mesure, le gouvernement provincial intégrera-t-il ces perspectives locales dans les phases de la mise en œuvre du Plan Nord?

## Conclusion

Au Québec et au Canada, la santé des Inuit est affectée de façon disproportionnée par l'érosion progressive des modes de vie traditionnels et les conditions de logement. Concevoir la santé au cœur du développement durable et dans une perspective holistique est essentiel pour comprendre dans quelle mesure le Plan Nord pourrait contribuer à améliorer la santé des Inuit et des écosystèmes nordiques ou, au contraire, la détériorer. Une telle approche écosystémique de la santé s'inscrit dans le système des valeurs et de respect intergénérationnel de la culture inuit et reconnaît le lien indissociable que les Inuit entretiennent avec leur environnement.

Dans ce texte, nous avons ciblé des enjeux de santé liés aux modes de vie et aux conditions de logement au Nunavik. Force est de reconnaître que ces questions se posent tout autant chez les Premières Nations vivant sur le territoire du Plan Nord. Or, la question du logement chez les Premières Nations est de compétence fédérale : du coup, les engagements du Québec et du Plan Nord sont limités. Par contre, le Plan Nord reconnaît que la situation du logement est problématique pour les nations naskapie et crie, et témoigne de la résolution du gouvernement du Québec d'accompagner la nation crie (on ne mentionne pas ici la nation naskapie) dans sa démarche auprès du gouvernement fédéral pour augmenter le nombre de logements dans les communautés. De telles observations et engagements sont absents pour s'attaquer à la situation du logement dans les communautés innues, où les questions des revendications territoriales n'ont toujours pas été réglées. Il existe aussi un manque important de logements abordables dans toutes les municipalités sises au nord du 49<sup>e</sup> parallèle; cette situation est peu abordée dans le Plan Nord.

Pour mieux comprendre comment le Plan Nord pourrait contribuer à améliorer la santé des Nunavimmiut, il est aussi primordial de considérer d'autres déterminants sociaux de santé, dont l'emploi, l'éducation, la culture et l'identité inuit, le coût de la vie, les toxicomanies et la violence. Par souci de concision, ces DSS ainsi que les priorités et besoins de santé différentiels entre les hommes et les femmes, et entre les jeunes et les aînés, n'ont pu être examinés en profondeur dans le présent article. Toutefois, la place des femmes est discutée dans cet ouvrage par Michelle Audette (voir section 5).

Comme le souligne le Plan Nunavik, « avant d'entreprendre tout plan de développement au Nunavik, il faudra d'abord répondre à certains besoins dans les communautés [...] Alors que le Québec envisage de développer le potentiel énergétique, minéral et touristique du nord, les Inuits ont, quant à eux, besoin qu'on améliore leurs conditions de vie » (Plan Nunavik 2011 : 92). L'amélioration des conditions de vie de la santé des Inuit et des Premières Nations passe par leur autodétermination et leur participation équitable aux décisions politiques et aux projets de développement sur leur territoire et par le contrôle de leurs terres, de leurs activités économiques, de leurs systèmes d'éducation, de santé et de services sociaux (Plan Nunavik 2011, Loppie-Reading et Wien 2007). La reconnaissance de leur autonomie régionale est d'ailleurs énoncée comme une condition préalable à l'appui des Inuit du Nunavik au Plan Nord. Le Plan Nord présente une occasion pour innover en ce sens afin que les retombées des développements prévus au Nunavik soient réellement bénéfiques pour les communautés inuit et contribuent à l'amélioration de la santé des Nunavimmiut et à la réduction des écarts de santé avec l'ensemble des Québécois.

## | Bibliographie |

- ARCTIC MONITORING ASSESSMENT PROGRAMME (AMAP). 2011. *Arctic Pollution 2011*. Arctic Monitoring Assessment Programme, Oslo, 38p.
- BANERJI ANNA, BELL ALISON, MILLS ELAINE, MCDONALD JANE *et al.* 2001. Lower Respiratory Tract Infections in Inuit Infants on Baffin Island, *Canadian Medical Association Journal* 164 : 1847-1850.
- BANERJI ANNA, GREENBERG DAVID, WHITE LAURA, MACDONALD ALEXANDER *et al.* 2009. Risk Factors and Viruses Associated with Hospitalization Due to Lower Respiratory Tract Infections in Canadian Inuit Children : A Case-Control Study, *The Pediatric Infectious Disease Journal* 28 :1-5.
- BLANCHET CAROLE ET LOUIS ROCHETTE. 2008. *Nutrition and Food Consumption among the Inuit of Nunavik. Nunavik Inuit Health Survey 2004, Qanuippitaa? How are we?* Institut national de santé publique (INSPQ) et Nunavik Regional Board of Health and Social Services (NRBHSS), Québec, 143p.
- BOWD ALAN D. 2005 Otitis Media : Health and Social Consequences for Aboriginal Youth in Canada's North, *International Journal of Circumpolar Health* 64 (1) : 5-15.
- BROOKE LAURINE. 2011. *Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social, Projet de parc national des Monts-Pyramides*. Parcs Nunavik, Administration régionale Kativik.
- CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE DE LA SANTÉ AUTOCHTONE (CCNSA). 2010. *Le logement : un déterminant social de la santé des Premières Nations, Inuit et Métis*. Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, Prince George. [http://nccah.netedit.info/...](http://nccah.netedit.info/)
- CHANDLER MICHAEL J. ET CHRISTOPHER E LALONDE. 2008. Cultural Continuity as a Protective Factor Against Suicide in First Nations Youth, *Horizons* 10 : 68-72.
- CHATEAU-DEGAT MARIE-LUDIVINE, DEWAILLY ÉRIC, LOUCHINI RABIA, COUNIL ÉMILIE *et al.* 2010. Cardiovascular Burden and Related Risk Factors among Nunavik (Quebec) Inuit : Insights from Baseline Findings in the Circumpolar Inuit Health in Transition Cohort Study, *Canadian Journal of Cardiology* 26 (6) : e190-e196.
- CLARK MICHAEL, RIBEN PETER ET EARL NOWGESIC. 2002. The Association of Housing Density, Isolation and Tuberculosis in Canadian First Nations Communities, *International Journal of Epidemiology* 31 (5) : 940-943.
- COMMISSION DES DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA SANTÉ (CDSS). 2009. *Comblent le fossé en une génération : instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé*. Organisation mondiale de la santé, Genève.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (CDPDJ). 2007. *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson – Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ONU. (CMED) 1987. *Notre avenir à tous*. Montréal : Les Éditions du Fleuve.
- CÔTÉ STEEVE, FESTA-BIANCHET MARCO, DUSSAULT CHRISTIAN, TREMBLAY JEAN-PIERRE *et al.* (Sous presse). Caribou Herd Dynamics : Impacts of Climate Change on Traditional and Sport Harvesting. *in ArcticNet (dir), Canadian Eastern Subarctic Integrated Regional Impact Study (IRIS)* : 3-23.

- COUNIL EMILIE, JULIEN PIERRE, LAMARCHE BENOIT, CHÂTEAU-DEGAT MARIE-LUDIVINE *et al.* 2009. Association Between Trans-fatty Acids in Erythrocytes and Pro-atherogenic Lipid Profiles among Canadian Inuit of Nunavik: Possible Influences of Sex and Sage, *British Journal of Nutrition* 102 (5) : 766-776.
- DAWSON PETER C. 2008. Unfriendly Architecture : Using Observations of Inuit Spatial Behaviour to Design Culturally Sustaining Houses in the Arctic, *Housing studies* 23 (1) : 111-128.
- DONALDSON SHAWN G., VAN OOSTDAM JAY, TIKHONOV CONSTANTINE ET FEELEY MARK *et al.* 2010. Environmental Contaminants and Human Health in the Canadian Arctic, *Science of the Total Environment* 408 (22) : 5165-5234.
- EGELAND GRACE M., WILLIAMSON-BATHORY LAKKULUK, JOHNSON-DOWN LOUISE, ISAAC SOBOL. 2011. Traditional Food and Monetary Access to Market-food: Correlates of Food Insecurity among Inuit Preschoolers, *International Journal of Circumpolar Health* 70 (4) : 373-383.
- EVANS GARY W. 1979. Behavioral and Physiological Consequences of Crowding in Humans, *Journal of Applied Social Psychology* 9 (1) : 27-46.
- FRANKISH JAMES C., HWANG STEPHEN W. ET DARRYL QUANTZ. 2005. Homelessness and Health in Canada : Research Lessons and Priorities, *Canadian Journal of Public Health* 96 (S2) : S23-S29.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. 2011. *Plan Nord. Faire le nord ensemble : Le chantier d'une génération.* Gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec. <http://www.parcsnunavik.ca/docs/pdf/fr/monts-pyramides/KRG-EIS-MP-f-F.pdf>
- INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (INSPQ) EN COLLABORATION AVEC LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC ET L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. 2006. *Portrait de santé du Québec et de ses régions 2006 : les statistiques — Deuxième rapport national sur l'état de santé de la population.* Gouvernement du Québec, Québec.
- INUIT TAPIIRIT KANATAMI. 2004. *Backgrounder on Inuit and Housing.* Inuit Tapiriit Kanatami, Ottawa.
- KOVESI THOMAS, GILBERT NICOLAS L., STOCCO CORINNE, FUGLER DON *et al.* 2007. Indoor Air Quality and the Risk of Lower Respiratory Tract Infections in Young Canadian Inuit Children, *Canadian Medical Association Journal* 177 :155-160.
- LAENDER F.D., HAMMER J., HENDRIKS A.J., SOETAERT K. ET C. R. JANSSEN. 2011. Combining Monitoring Data and Modeling Identifies PAHs as Emerging Contaminants in the Arctic, *Environmental Science and Technology* 45 (20) : 9024-9.
- LALONDE MARC. 1974. *Nouvelles perspective sur la santé des Canadiens.* Gouvernement du Canada, ministère de la santé nationale et du bien-être social, Ottawa.
- LAMBDEN JILL, RECEVEUR OLIVIER, MARSHALL JOAN ET HARRIET V. KUHNLEIN. 2006. Traditional and Market Foods Access in Arctic Canada is Affected by Economic Factors, *International Journal of Circumpolar Health* 65 (4) : 331-340.
- LOPPIE READING CHARLOTTE ET FRED WIEN. 2009. *Health Inequalities and Social Determinants of Aboriginal Peoples' Health.* National Collaborating Centre for Aboriginal Health, Prince George.
- MIKKONEN JUHA ET DENNIS RAPHAEL. 2011. *Déterminants sociaux de la santé : les réalités canadiennes.* Toronto : École de gestion et de politique de la santé de l'Université York.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS (MDDEP). 2002. *À propos du développement durable,* Ministère du Développement durable, environnement et Parcs. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

- MOLOUGHNEY BRENT 2004. *Housing and Population Health. The State of Current Research Knowledge*. Prepared for Canadian Population Health Initiative, part of the Canadian Institute for Health Information Canada Mortgage and Housing Corporation, Ottawa.
- OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK. 2010. *Housing Needs Survey for Social Housing Units Managed by the Kativik Municipal Housing Bureau*. Office municipal d'habitation Kativik, Kuujuuaq.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU). 1948. *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Organisation des Nations Unies. <http://www.un.org...>
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU). 1992. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Rio de Janeiro. <http://www.un.org...>
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS). 1946. *Preamble to the Constitution of the World Health Organization*. New York.
- PLAN NUNAVIK. 2011. *Plan Nunavik : les Inuits du Nunavik et la région du Nunavik – le passé, le présent et l'avenir*. Nunavik.
- PLANTE CÉLINE, BLANCHET CAROLE, ROCHETTE LOUIS ET HUGUETTE TURGEON O'BRIEN. 2011. Prevalence of Anemia among Inuit Women in Nunavik, Canada, *International Journal of Circumpolar Health* 70 (2) : 154-165.
- RÉGIE RÉGIONALE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU NUNAVIK (RRSSSN). 2009. *The Housing Situation in Nunavik : a Public Health Priority*. Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, Kuujuuaq.
- RÉGIE RÉGIONALE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU NUNAVIK (RRSSSN). 2011. *Étude sur le développement des enfants au Nunavik 2011*. Régie régionale de santé et de services sociaux du Nunavik. <http://rrsss17.gouv.qc.ca/...>
- RICHMOND CHANTELLE A.M. 2009. The Social Determinants of Inuit Health: A Focus on Social Support in the Canadian Arctic, *International Journal of Circumpolar Health* 68 (5) : 471-487.
- RICHMOND CHANTELLE A.M., ROSS NANCY A. ET GRACE M EGELAND. 2007. Social Support and Thriving Health: A New Approach to Understanding the Health of Indigenous Canadians, *American Journal of Public Health* 97 (10) : 1827-1833.
- RIVA MYLÈNE, PLUSQUELLEC PIERRICH, JUSTER ROBERT PAUL, LAOUAN-SIDI ELHADJI A. *et al.* (En préparation). *Household Crowding and Allostatic Load among Inuit: Evidence from Nunavik*.
- ROGERS SARAH. 2011. Food Costs Up to 93 Per Cent More in Nunavik than in Quebec City: Laval Price Study. Price of Food is Highest in Inukjuak and Quaqaq, *Nunatsiaq Online*, September 21. <http://www.nunatsiaqonline.ca...>
- RUFFIN ÉMILY ET SUZIE P. ALAKU. 2011. Community building de Salluit : Les Sallumiut et l'urbanisme, in J.-G. Petit, Y. Bonnier Viger, P. Aatami et A. Iserhoff (dir.), *Les Inuit et les Cris du nord du Québec. Territoire, gouvernance, société et culture* : 159-172. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- RYLANDER CHARLOTTA, ODLAND JON Ø. ET TORKJEL M. SANDANGER. 2011. Climate Change and Environmental Impacts on Maternal and Newborn Health with Focus on Arctic Populations, *Global Health Action* 4 : 8452. <http://www.globalhealthaction.net...>
- SALLIS JAMES F. ET GLANZ KAREN. 2009. Physical Activity and Food Environments: Solutions to the Obesity Epidemic, *The Milbank Quarterly* 87 (1) : 123-154.

- SAVOIE DONAT. 2011. *Homelessness amongst the Inuit in Quebec, Canada*. Société Makivik. <http://homeless.samhsa.gov/...>
- SHAW MARY. 2004. Housing and Public Health, *Annual Review of Public Health* 25 : 397-418.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ). 2012. Programme d'accèsion à la propriété pour les résidents de la région Kativik, *Société d'Habitation du Québec*. <http://www.habitation.gouv.qc.ca...>
- STATISTIQUE CANADA. 2008a. *Tableaux sur les Inuits au Recensement de 2006*. Ministre de l'Industrie, Ottawa.
- STATISTIQUE CANADA. 2008b. *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Ministre de l'Industrie, Ottawa.
- THE LANCET. 2009. What is Health? The Ability to Adapt, *The Lancet* 373 (9666) : 781-781.
- VALERA BEATRIZ, DEWAILLY ERIC ET PAUL POIRIER. 2009. Environmental Mercury Exposure and Blood Pressure among Nunavik Inuit Adults, *Hypertension* 54 (5) : 981-986.
- VON SCHIRNDING YASMIN. 2002. Health and Sustainable Development: Can We Rise to the Challenge? *The Lancet* 360 (9333) : 632-637.
- WALDRAM JAMES B., HERRING DA ET T. KUE YOUNG. 2006. *Aboriginal Health in Canada: Historical, Cultural and Epidemiological Perspectives*. Toronto : University of Toronto Press. 2<sup>nd</sup> Edition.

