

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

THÈSE DE DOCTORAT

PRÉSENTÉE COMME EXIGENCE PARTIELLE

À L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

PAR

GONZALO EUGENIO BUSTAMANTE-RIVERA

« LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À LA CONSULTATION DANS LES PROJETS
EXTRACTIFS : LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ INNUE DE MASHTEUIATSH »

Avril 2019

RÉSUMÉ

Cette thèse présente une recherche collaborative que nous avons effectuée entre 2014 et 2018 avec la communauté de Mashteuiatsh de la nation innue au Québec. La recherche portait sur la mise en œuvre du droit à la consultation, à l’accommodement et à la participation réelle en 2007, ce droit étant au cœur même du régime de participation à la gouvernance du territoire qui avait été adopté lors de la négociation d’un traité moderne qui a abouti, en mars 2004, sur une entente de principe d’ordre général. Les études sur la mise en œuvre du droit à la consultation sont peu nombreuses et les transformations à la gouvernance du territoire qui découlent de ce droit produisent une grande incertitude pour la Couronne et pour les industries extractives, tandis qu’elle laisse entrevoir aux collectivités autochtones la possibilité d’un dépassement du colonialisme canadien.

En utilisant le cadre théorique de la gouvernementalité de Michel Foucault, nous avons effectué une étude qualitative basée sur des entrevues et sur l’analyse d’un grand nombre de documents portant sur les consultations. En effet, nous avons analysé trois axes des consultations : la participation réelle dans les négociations du traité moderne, les consultations d’ordre stratégique et les consultations lors des projets miniers.

Nos résultats mettent en lumière une gouvernementalité dans laquelle il existe une tension entre l’inscription des réponses de Mashteuiatsh aux consultations, conformément à la démarche de celle-ci vers son autodétermination, et l’approche de la Couronne, axée sur les dispositifs de sécurisation de l’économie basée sur l’extraction des ressources

naturelles. Cette gouvernamentalité stimule à la fois la subjectivation de la communauté et son contraire, l'assujettissement et la désobjectivation. Au lieu de produire un dépassement du colonialisme, on se retrouve plutôt devant une version plus subtile de la relation coloniale.

ABSTRACT

This is a collaborative research which we have conducted with the community of Mashteuiatsh, of the Innu Nation in Québec, from 2014 until 2018. The research focused on the implementation of the right to consultation, accommodation and meaningful participation in 2007, which right was established as part of the participatory regime adopted in the context of the negotiation of a modern treaty for which an Agreement-in-Principle of General Nature was signed in March 2004. Little research has been conducted on the implementation of the right on consultation. The significant changes this right introduces into territorial governance are cause for uncertainty for the Crown and for extractive industries, while indigenous communities are demanding the right be implemented in order to be recognized as autonomous agents rather than subjects to Canadian colonialism.

Using Michel Foucault's theoretical approach to governmentality, we have conducted a qualitative research based upon interviews and documentary analysis linked with consultations that the community participated in. Three areas of focus were selected to analyze the consultations: the meaningful participation in the negotiations of a modern treaty, consultations on strategic decisions and consultations on mining projects.

Our results highlight a governmentality in which a tension exist between the community, for whom consultations are a means for self-determination, and the Crown, for which consultations are part of the the natural resources extraction-oriented economy's security apparatus. Although this governmentality does provide stimuli for the community's

subjectivation, it simultaneously reinforces their subjugation and desubjectivation. Far from being a way out of Canadian colonialism, consultations are instead producing a more subtle version of it.

REMERCIEMENTS

Dans mon travail de collaboration avec les communautés autochtones, notamment les communautés de la nation mapuche au sud de mon pays, le Chili, j'ai pu constater à quel point la question des projets de développement était devenue un enjeu de grande importance pour celles-ci. Afin de faire face à ces projets, les communautés mapuches (comme la plupart des peuples autochtones en Amérique latine) revendiquaient le respect du droit au consentement préalable, libre et éclairé, comme il est affirmé par la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, que le Chili venait de ratifier en 2008. C'est à la lumière de ces expériences que j'ai décidé de faire mes études de doctorat au Canada sur ce sujet, car le Canada semblait être plus avancé tant sur le plan de la recherche scientifique que des pratiques.

Au début, mon projet était d'effectuer une étude comparative entre la mise en application du droit de consultation au Chili et au Canada. Avec sagesse, le comité d'évaluation de ma thèse m'a suggéré d'effectuer seulement une étude de cas, ce qui m'a mené à me focaliser sur les communautés autochtones au Canada. Cette nouvelle orientation m'a donné l'opportunité incroyable d'entrer en contact avec la communauté de Mashteuiatsh, de la Nation Innue au Québec, et de réaliser une étude collaborative portant sur leur expérience des processus de consultation dans le cadre de la négociation de traités modernes.

Le fait d'effectuer une étude collaborative avec la communauté de Mashteuiatsh signifie aussi que celle-ci est « notre » étude au lieu de « mon » étude. C'est pourquoi, tout au long

de cette thèse, j'utiliserai la deuxième personne au pluriel « nous »/« notre ».

Tout d'abord, à Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, notamment à Hélène Boivin du Secrétariat exécutif et à l'équipe Patrimoine, culture et territoire : tshinishkumitinau!! Je suis privilégié d'avoir pu contribuer un peu à votre démarche visant l'autodétermination, et j'espère avoir fait honneur à votre confiance.

Remerciements spéciaux à mon directeur et à ma directrice de thèse, M. Dimitri della Faille et Mme Karine Gentelet, pour votre support constant, vos commentaires qui m'ont poussé à améliorer et votre sagesse et patience au moment de m'encadrer et de m'aider à arriver à l'étape finale de cette recherche : muchísimas gracias! De même, à M. Thierry Rodon, M. Paul Charest et M. François Lorenzetti, membres du jury de cette thèse pour vos commentaires pointus qui m'ont certainement aidé à améliorer ce texte.

Je voulais spécialement remercier deux personnes très importantes qui sont parties à la rencontre de leurs ancêtres lorsque j'étais en train de rédiger cette thèse : à mon premier directeur de thèse, M. Thibault Martin, pour son support incessant envers mon projet et pour la sagesse de ses commentaires, de ses questions et de ses critiques concernant ma recherche, qui m'ont toujours encouragé à l'améliorer. Je le remercie aussi pour son amitié, qui m'a donné une leçon de vie : celle de persévérer sans cesse avec le même engagement, la même passion et rigueur, malgré les obstacles que la vie et le Créateur posent sur notre chemin. La deuxième personne est ma mère, qui est décédée quelques jours avant le décès de Thibault Martin et qui m'a enseigné à toujours garder un esprit critique et à soutenir les luttes des opprimés, en plus de m'aider dans la première

correction du français de cette thèse : muchas gracias mamá! Tuyuyu!

À Emilia, ma fille, ma « porota », merci d'être ma source d'inspiration quand le défi d'avancer dans mes études semblait trop grand. Le fait de la voir s'adapter à une nouvelle langue, à un nouveau pays, à de nouvelles amies en restant toujours heureuse m'a toujours encouragé à avancer moi-même dans cette longue démarche que sont les études de doctorat. À Lolo, la mère de ma fille, pour me permettre de vivre près d'Emilia pendant mon séjour au Canada et pour sa patience lorsque je rédigeais cette thèse.

Mes remerciements vont aussi à tous ceux et celles qui m'ont appuyé lorsque je faisais mes études de doctorat au Québec. Nos conversations et échanges, toujours fort intéressants, m'ont beaucoup encouragé. Tout spécialement, ces remerciements vont à mes ami.e.s de l'Amicale autochtone de l'UQO : mon frère Gaetan, Otilia, Roxanne, Jessika, Karine, Annélie, Jaïka, Zoé, Julien et Geneviève ainsi qu'à mes amis autochtones au Chili et en Amérique latine.

À mes ami.e.s autochtones, qui m'ont ouvert les portes pour connaître leur spiritualité, leurs expériences et efforts visant l'autodétermination de leurs nations, notamment à Gaetan, Kiki, Léo (Peshu), Karine et Margaret.

À tous mes ami.e.s dont l'amitié et l'affection m'ont permis de me sentir comme dans mon propre pays, en spécial à Mili et Ricky, Eloy, Dave, Jhade, Andrée-Anne, Jo, Pierre, Julien et Cindy et les membres de l'AGE-UQO 2012-2013.

Tshinishtumitinau! /Muchas gracias! /Merci beaucoup!

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	i
Abstract	iii
Remerciements	v
Table des matières	viii
Liste des cartes	xvii
Liste des tableaux	xix
Liste de figures	xx
Acronymes	xxi
Introduction	1
Chapitre 1 : La problématique et la question de recherche	10
1.1 Le problème de recherche	10
1.1.1 La communauté innue de Mashteuiatsh	10
1.1.2 Les traités modernes et la gouvernance du territoire	19
1.1.3 L'émergence du droit à la consultation au Canada et à l'international	25
1.1.4 L'évaluation environnementale et les peuples autochtones	39
1.1.5 Les négociations sur le partage des redevances	42
1.2 La question de recherche	45
Chapitre 2 : Choix paradigmatique et théorique	46
2.1 Les paradigmes dans les études de la gouvernance autochtone	46

du territoire	
2.1.1 Les paradigmes de la subordination autochtone à la modernité	46
2.1.2 Le paradigme de l'action	50
2.1.3 Le paradigme de la critique à la relation coloniale	54
2.2 Le cadre théorique choisi : l'approche de la gouvernamentalité foucauldienne	60
2.2.1 La dimension du sujet	64
2.2.2 La dimension du pouvoir	66
2.2.3 La dimension du savoir/vérité	69
2.2.4 Les études sur la gouvernamentalité des projets de développement	70
2.2.5 Les traités modernes et le colonialisme canadien sous l'angle de la gouvernamentalité	71
Chapitre 3 : La méthodologie de la recherche	76
3.1 Positionnement épistémologique	76
3.2 Choix méthodologique	78
3.3 Les conditions éthiques de la production des données	78
3.4 La sélection des participants	87
3.5 Les techniques de production des données	91
3.6 L'analyse des données	95

Chapitre 4 : La gouvernementalité du régime de consultation dans le traité moderne prévu	103
4.1 La longue démarche vers l'autodétermination : du début des négociations du traité moderne à l'EPOG (1979 – 2004)	104
4.1.1 Du début des négociations en 1979 à l'Entente-cadre en 1988 : pour en finir avec la relation coloniale canadienne	104
4.1.2 De l'Entente cadre en 1988 à l'Approche commune en 2000 : la « participation réelle » au lieu du droit au consentement	112
4.1.3 De l'Approche commune en 2000 à l'EPOG en 2004 : la participation réelle comme technologie d'ethnocitoyenneté	120
4.2 Autodétermination et assujettissement dans les négociations destinées à préciser la participation réelle	138
4.2.1 La mise en œuvre de la participation réelle à travers des expériences-pilotes : « oui, mais... »	142
4.2.1.1 L'importance du principe « le plus en amont » dans l'expérience-pilote du Plan régional de développement des terres publiques (PRDTP), volet récréotouristique	143
4.2.1.2 L'assujettissement territorial et épistémique dans l'expérience-pilote au niveau du Plan d'affectation des terres publiques (PATP)	150
4.2.1.3 Inclusion et exclusion dans l'aménagement de la	155

forêt : l'expérience-pilote au niveau du canevas de consultation sur la forêt	
4.2.2 Les comités de coordination et d'harmonisation pour la négociation et la mise en œuvre de la participation réelle	162
4.2.3 La participation réelle comme version négociée du droit à la consultation : les négociations des chapitres 6 et 13 du traité	172
4.2.4 Les négociations des canevas de consultation sectoriels : qui, comment, quand et à quels sujets?	178
4.2.4.1 Inclusion et exclusion de sujets de consultation dans le Canevas de consultation du MRNF secteur énergie et mines	180
4.2.4.2 Canevas de consultation du MDDEP - secteur de l'évaluation environnementale	182
4.3 Le débat sur les apports de l'arrêt Tsilhqot'in (2014) à la participation réelle	186
4.4 Conclusion	189
Chapitre 5 : La consultation dans le cadre des décisions gouvernementales stratégiques : une mise en œuvre partielle	194
5.1 Les consultations du Plan Nord	195
5.1.1 L'économie politique du Plan Nord : Le développement du Nord pour le Sud	195
5.1.2 : Une consultation qui varie selon le gouvernement en	197

place	
5.1.2.1 Première étape de consultation du Plan Nord : le lancement sous le gouvernement Charest (de 2008 à 2012)	198
5.1.2.2 Deuxième étape des consultations du Plan Nord : les consultations du plan « Le Nord pour tous » sous le gouvernement Marois (de 2012 à 2014)	214
5.1.2.3 Troisième étape des consultations du Plan Nord : la relance du Plan Nord sous le gouvernement Couillard (de 2014 à 2018)	215
5.1.3 Beaucoup d’efforts et peu de résultats : une consultation mal menée	217
5.2 La participation de Mashteuiatsh au BAPE sur le gaz de schiste	224
5.2.1 L’économie politique du gaz de schiste au Québec	224
5.2.2 La Commission d’enquête sur l’exploitation et l’exploration du gaz de schiste de 2014	227
5.2.3 Le positionnement de Mashteuiatsh : pas de position en attendant des projets concrets	229
5.2.4 Le positionnement des autres nations autochtones	232
5.2.5 La conclusion du BAPE, influence véritable des Innus ou effet du jeu de majorité?	233
5.3 La participation de Mashteuiatsh au BAPE sur l’uranium	237
5.3.1 L’économie politique de l’exploitation de l’uranium	237

5.3.2 La Commission d'enquête et d'audience publique sur la filère uranifère : une mise en œuvre du canevas de consultation négocié?	238
5.3.3 L'opposition totale et sans équivoque de la Nation Innue	239
5.3.4 Le positionnement des autres nations autochtones	242
5.3.5 La conclusion du BAPE : influence véritable de la Nation Innue ou l'effet du jeu de majorité?	243
5.4 Conclusion	250
Chapitre 6 : Les consultations dans cinq projets miniers spécifiques : une « mort par mille blessures »	255
6.1 La subjectivation de Mashteuiatsh grâce au développement d'outils de gouvernance interne en vue de la participation aux consultations	255
6.1.1 Les enjeux de la décision de répondre à toutes les consultations	258
6.1.2 La mise sur pied de l'équipe Patrimoine, culture et territoire - responsable d'assurer la participation de la communauté aux consultations	260
6.1.3 La réorganisation interne de la communauté pour répondre aux consultations : un facteur de subjectivation	261
6.2 La mise en œuvre de la participation réelle dans les projets miniers : subjectivation, assujettissement et désobjectivation de	263

Mashteuiatsh	
6.2.1 Le projet minier Niobec de Magris Resources : le début d'une consultation après 37 ans d'opérations de la mine sur Nitassinan	266
6.2.1.1 L'évaluation environnementale fédérale sur Niobec : participation oui, mais assujettie au territoire municipalisé	268
6.2.2 Le projet minier du Lac-à-Paul d'Arianne Phosphate : une consultation complexe	271
6.2.2.1 La participation au BAPE sur le projet minier du Lac-à-Paul, une participation assujettie au jeu de majorité	279
6.2.2.2 L'Entente de coopération avec Arianne Phosphate : un accommodement économique	288
6.2.3 Le projet minier Abitex et les répercussions de l'exclusion de la consultation au sujet des concessions minières	294
6.2.4 Le projet minier Crevier de MDN Inc et de Niobec Inc : une consultation conditionnée par la faisabilité	296
6.2.5 Le projet minier Blackrock de Métaux BlackRock : les enjeux d'un projet situé à la limite de Nitassinan	298
6.2.5.1 Un recours judiciaire pour forcer la participation à la consultation publique de l'ACEE.	300
6.3 Un regard d'ensemble sur les consultations spécifiques : une	305

« mort par mille blessures »	
6.4 Le développement en question : quel développement et quelle subjectivation pour la communauté?	310
6.5 Conclusion	315
Chapitre 7 : Une esquisse de théorisation sur le droit à la consultation dans les projets extractifs	321
7.1 Le droit à la consultation comme pratique discursive	323
7.2 La gouvernementalité de la mise en œuvre du droit à la consultation	325
7.2.1 La dimension du sujet : subjectivation, assujettissement et déssubjectivation	326
7.2.2 La dimension des technologies de gouvernement : la gouvernementalité du droit à la consultation	329
7.2.3 La dimension des savoirs/vérités	336
7.3 Une perspective critique des traités modernes : subjectivation et assujettissement	338
7.4 Le pouvoir d'environnementalité des évaluations environnementales	344
7.5 Le partage des redevances comme vecteur de légitimité des projets extractifs	348
7.6 Conclusion	351
Conclusion	353

Références bibliographiques	363
Annexe 1 : Tableau 1. Les approches des gouvernements sur le devoir de consulter	412
Annexe 2 : Tableau 3. La consultation selon les gouvernements (fédéral, provinces, territoires) et les peuples autochtones.	413
Annexe 3 : Résolution du Conseil de bande de Mashteuiatsh au sujet de cette étude	430
Annexe 4 : Formulaire de consentement libre, éclairé et continu pour les participants autochtones	432
Annexe 5 : Guide d’entrevue pour les informateurs autochtones	436
Annexe 6 : Schéma de l’analyse des données, niveau des consultations dans le traité moderne (Chapitre 4)	439
Annexe 7 : Schéma de l’analyse des données, niveau des consultations d’ordre stratégique (Chapitre 5)	440
Annexe 8 : Schéma de l’analyse des données, niveau des consultations dans les projets spécifiques (Chapitre 6)	441

LISTE DES CARTES

Carte N° 1 : Localisation des 11 Premières Nations innues du Québec et du Labrador	11
Carte N° 2 : Localisation de Mashteuiatsh au Québec	12
Carte N° 3 : Nitassinan de la Première Nation innue de Mashteuiatsh comprenant la partie commune dite sud-ouest à Mashteuiatsh, Essipit et Pessamit	13
Carte N°4 : Nitassinan de Mashteuiatsh défini dans l'EPOG	14
Carte N° 5 : Délimitation des municipalités, des MRC et des régions administratives qui touchent le Nitassinan de Mashteuiatsh	16
Carte N° 6 : Innu Assi de Mashteuiatsh	126
Carte N° 7 : Sites patrimoniaux de Mashteuiatsh convenus dans l'EPOG	127
Carte N° 8 : Parcs sous la gestion de Mashteuiatsh en vertu de l'EPOG	128
Carte N° 9 : Nitassinan de Mashteuiatsh et région administrative 02	145
Carte N° 10 : Nitassinan de Mashteuiatsh et région administrative 03	146

Carte N° 11 : Unités d'aménagement forestier (UAF) par région administrative dans le Nitassinan de Mashteuiatsh	159
Carte N° 12 : Territoire du Plan Nord. En rouge : la partie du Nitassinan de Mashteuiatsh incluse dans le Plan Nord	201
Carte N° 13 : Projets miniers sur Nitassinan de Mashteuiatsh. Localisation approximative en couleur rouge	265
Carte N° 14 : Projet minier du Lac-à-Paul, Arienne Phosphate Inc.	273
Carte N° 15 : Projet minier Crevier	297

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Distribution des participants dans la production des données	90
Tableau 2 : Les approches des gouvernements sur le devoir de consulter	412
Tableau 3 : La consultation selon les gouvernements (fédéral, provinces, territoires) et les peuples autochtones	413

LISTE DE FIGURES

- Figure 1 : Organigramme du Plan Nord, en rouge les tables spécifiques où les participants de Mashteuiatsh ont participé. 210

ACRONYMES

AAID	Aires d'aménagement et de développement innus
ACEE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
AFD	Aménagement forestier durable
APNQL	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
C169	Convention 169 de l'Organisation internationale du travail
CAM	Conseil Attikamekw-Montagnais
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CCEBJ	Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James
CCEK	Comité consultatif pour l'environnement Kativik
CNEQ	Convention du Nord-Est québécois
CPLE	Consentement préalable, libre et éclairé
CRRNT	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire
DGR -02	Direction générale de la région 02
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
EMO	Éducation et main-d'œuvre
EPOG	Entente de principes d'ordre général
ERA	Entente sur les répercussions et les avantages
IAIA	International Association for Impact Assessment
LCEE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada

MRC	Municipalités régionales du comté
MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
MDDEP	Ministère de développement durable, de l'environnement et des parcs
MDDELCC	Ministère de développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
ONU	Organisation des Nations Unies
PAFI _t	Plan d'aménagement forestier intégré tactique
PAFI _o	Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel
PATP	Plan d'affectation des terres publiques
PCT	Patrimoine, culture et territoire
PRDTP	Plan régional de développement des terres publiques
PRDIRT	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
PSO	Partie sud-ouest
SDE	Société de développement économique Ilnu
UAF	Unités d'aménagement forestier

INTRODUCTION

Cette recherche s'inscrit dans le domaine de la gouvernance de l'extraction de ressources naturelles dans les territoires des peuples autochtones. Cette étude collaborative, menée conjointement par la communauté de Mashteuiatsh de la nation innue au Québec et par le titulaire de cette thèse de doctorat, porte plus précisément sur la question de la mise en œuvre du droit à la consultation et à l'accommodement dans le cas des projets de développement. Elle est le fruit de la convergence des intérêts des deux partis concernés. D'une part, la collectivité de Mashteuiatsh souhaitait à effectuer une recherche collaborative sur les apports et les limites de la « participation réelle » (le nom du régime de consultation convenu dans les négociations en cours du traité moderne) et du droit à la consultation et à l'accommodement¹ dans l'ensemble des consultations sur les projets de développement dans Nitassinan². D'autre part, le titulaire de cette thèse s'est intéressé à la réalisation d'une étude de cas participative au sujet de la mise en œuvre du droit à la consultation du cadre légal canadien, ainsi que du droit onusien au consentement préalable, libre et éclairé dans le cas d'un seul projet de développement.

Depuis la fin des années 1970, la communauté de Mashteuiatsh s'est jointe à deux autres communautés de la nation innue (leur regroupement actuel est appelé Petapan) pour négocier un traité moderne avec le Canada et le Québec. Au moment de la réalisation

¹ Dorénavant, afin d'alléger le texte, nous allons utiliser l'expression « droit à la consultation » ou « devoir de consulter » pour nous référer au « droit à la consultation et à l'accommodement » ou au « devoir constitutionnel de la Couronne de consulter et d'accommoder ».

² Nitassinan est le nom que les Innus donnent à leur territoire traditionnel.

de notre étude, les négociations étaient près de produire un projet de traité qui permettrait d'amorcer les consultations. Pour les communautés innues, ces négociations s'inscrivent dans leurs démarches visant à une plus grande capacité d'autodétermination, à un raffermissement de leur contrôle sur leur Nitassinan et, à terme, à la préservation de leur mode de vie distinct et au dépassement du cadre colonial canadien.

Dans le cadre de ces négociations, les parties ont convenu d'un régime de participation des communautés à la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles du territoire qui a été appelé « participation réelle ». Cette participation réelle a été définie sur la base de l'arrêt *Delgamuukw* de la Cour suprême du Canada (en 1997) et plus récemment de la « trilogie de la consultation » (les arrêts *Haïda* et *Taku River*, en 2004, et celui de la Première Nation *Mikisew*, en 2005) qui établissent le droit à la consultation et à l'accommodement des communautés autochtones. Dans le chapitre des dispositions transitoires de l'EPOG (l'Entente des principes d'ordre général, en 2004), les parties ont convenu que, sur une base volontaire, le Canada et le Québec vont favoriser la mise en application du régime de consultation adopté, lorsque possible. Par conséquent, il est prévu que la communauté soit consultée tant en vertu du régime de participation réelle qu'en vertu du devoir de la Couronne de consulter les Autochtones. Présentement, *Mashteuiatsh* doit répondre à un total de 279 consultations par année, ce qui pousse ses ressources humaines et financières à bout, en échange d'une participation véritable aux projets extractifs. Cependant, il n'est pas clair que cette participation réelle donne les résultats attendus; c'est ce qui explique l'intérêt de la communauté pour cette recherche.

Dans une perspective plus large, l'intérêt de Mashteuiatsh pour l'analyse des effets de la mise en œuvre du droit à la consultation s'inscrit dans les débats sur les transformations dans la gouvernance des territoires autochtones des dernières décennies, au Canada et ailleurs. Ces transformations sont le résultat de la convergence de plusieurs facteurs : la mobilisation des peuples autochtones revendiquant un rôle majeur dans les décisions qui concernent leurs territoires, l'évolution de la jurisprudence canadienne et internationale qui reconnaît aux Autochtones le droit à une participation plus importante ainsi que la limite du pouvoir décisionnel de l'État, les négociations d'ententes territoriales globales ou de traités modernes, et les ententes directes entre des communautés autochtones et des industries extractives de type Entente sur les répercussions et les avantages (ERA).

Ces transformations produisent des incertitudes importantes aux plans économique, politique et scientifique. Du côté économique, les controverses soulevées par le projet Keystone XL (qui, en raison de son envergure, nécessite la consultation d'un grand nombre de communautés autochtones au Canada) et la perte en 2015 de 100 millions dollars par la compagnie minière Solid Gold, qui a dû suspendre ses opérations faute d'avoir consulté les communautés autochtones,³ sont des exemples de l'incertitude que peut entraîner la mise en œuvre du droit à la consultation pour le gouvernement et les industries extractives. D'ailleurs, tant le Canada que le Québec intègrent le droit à la consultation dans le cadre de vastes plans d'action économiques, y compris le déploiement

³ Source Financial Post (20 février 2018) [En ligne] <http://business.financialpost.com/opinion/the-canadian-resource-sectors-messy-duty-to-consult>

d'activités minières.

Du côté politique, l'évolution récente des cadres légaux nationaux et internationaux inquiéterait la Couronne, qui ne veut pas reconnaître les Autochtones comme des sujets, de peur de compromettre sa souveraineté sur le territoire (Capitaine et Martin, 2010). D'ailleurs, le fait que la Cour suprême ait inscrit le droit à la consultation dans le cadre de la réconciliation et que la Couronne et les peuples autochtones aient des perspectives différentes quant à la mise en œuvre de ce droit montre qu'il s'agit d'un sujet controversé.

Du côté de la recherche scientifique, les études sur la mise en œuvre du droit à la consultation sont peu nombreuses et ses effets sur l'autodétermination des communautés autochtones ne sont pas clairement identifiés. Les études sur les transformations dans la gouvernance du territoire issues des traités modernes sont plus nombreuses, mais tendent à véhiculer un des deux récits opposés suivants : soit l'on prétend que ces transformations favorisent l'autonomie et le maintien des sociétés distinctes des Autochtones, soit on présente un récit critique selon lequel ces traités assujettiraient les communautés autochtones à une souveraineté étatique qui s'exerce à travers l'imposition de structures de gouvernance occidentales modernes, en continuité avec le colonialisme canadien.

Vu l'importance, pour Mashteuiatsh, de pouvoir participer aux instances concernant les projets extractifs dans son territoire traditionnel, et étant donné que cette participation se base sur le droit à la consultation, nous avons formulé la question de recherche suivante : dans quelle mesure les nouvelles conditions dans la gouvernance du

territoire permettent-elles à la communauté de regagner le contrôle sur son territoire?

À cet effet, il a été convenu avec le Secrétariat exécutif d'effectuer une étude sur trois niveaux, portant sur la mise en œuvre du droit à la consultation. Chacun de ces niveaux fait l'objet d'un chapitre dans cette thèse : les négociations de la participation réelle et sa mise en œuvre à travers des expériences-pilotes (notre chapitre 4⁴), les consultations d'ordre stratégique (notamment celles du Plan Nord et celles des évaluations environnementales sur le gaz de schiste et sur la filière uranifère – voir notre chapitre 5) et les projets extractifs spécifiques, le niveau le plus important pour la communauté, qui correspond à cinq projets miniers (notre chapitre 6).

Sur le plan théorique, Martin (2009)⁵ avance que les études sur la gouvernance des territoires autochtones ont développé trois paradigmes : le paradigme de la subordination des Autochtones à la modernité, le paradigme de l'action et le paradigme de la critique à la relation coloniale. Le cadre théorique de la présente étude s'inscrit dans ce dernier paradigme, car nous considérons qu'il est impératif de donner un regard critique aux rapports entre les peuples autochtones et la société dominante, notamment en ce qui concerne les rapports de pouvoir et leurs conditions de subjectivation. Plus précisément, nous utilisons l'approche de la gouvernementalité de Michel Foucault, issue de la dernière étape, moins connue, de sa pensée. Cette approche nous amène à analyser trois dimensions

⁴ Dans notre recherche, nous analysons plusieurs chapitres de l'EPOG et du traité moderne, donc afin de distinguer quand nous parlons des chapitres du traité moderne et des chapitres de notre thèse, nous utilisons l'expression « notre chapitre » pour nous référer à ces derniers.

⁵ En fait, notre description des paradigmes se base sur celle de Martin (2009), cependant nous l'avons reformulée afin de préciser les caractéristiques de chaque paradigme ainsi que nous avons ajouté des théories qui n'étaient pas dans la révision originale de l'auteur.

des relations entre la Couronne et Mashteuiatsh : les enjeux de la production du sujet autochtone, les enjeux des rapports de pouvoir véhiculés dans les pratiques reliées aux consultations, et les enjeux des savoirs qui rendent légitimes ces rapports de pouvoir.

Étant donné que nous reconnaissons l'énorme importance de la question de l'agentivité autochtone pour l'étude des peuples autochtones au Canada, nous situons notre perspective foucaldienne sous l'angle du déplacement de la question de l'acteur. La question de l'agentivité autochtone est d'une énorme importance parmi les chercheurs du contexte canadien. Dans notre cadre théorique foucaldien, nous déplaçons cette question à celle de la production du sujet autochtone, soit par lui-même (sa subjectivation) ou bien par la Couronne qui utilise des mécanismes de gouvernance (les technologies de gouvernement) donnés. Conformément à ce cadre théorique foucaldien, nous jugeons qu'il y a une capacité d'agentivité autochtone plus ou moins grande, dans la mesure, où la gouvernamentalité permet à la communauté de se décider par elle-même en ce qui a trait aux consultations, ainsi que de mettre en place des stratégies d'alliances avec d'autres communautés et de s'autoproduire via la création d'outils de gouvernance interne, tout ceci le permet de modifier, dans une certaine mesure, les structures de gouvernance qui l'assujettissent.

Il a été convenu avec la communauté d'effectuer une recherche qualitative, notamment une étude de cas collaborative visant à documenter l'expérience de la Première Nation de Mashteuiatsh lors de consultations concernant la gouvernance de son Nitassinan. Cette recherche a été effectuée en utilisant des données primaires (des

entrevues avec les membres de la communauté ayant participé aux consultations) ainsi que des données secondaires (des documents de la communauté, de promoteurs et de gouvernements) qui ont été étudiées selon la méthode de l'analyse du discours. En suivant Smith (2016) et Lather (1999), notre étude s'inscrit dans le type de recherche postpositiviste, plus précisément de type poststructuraliste. Sa contribution est une perspective critique déconstructrice qui vise à faire émerger les savoirs assujettis et la voix de ceux qui sont réduits au silence.

Il faut souligner d'abord qu'en cohérence avec le caractère collaboratif et critique de cette étude, la publication de toutes les informations recueillies dans cette thèse a été autorisée par la communauté.

Nous avons structuré cette thèse en sept chapitres. Dans le chapitre 1, nous présentons notre problème de recherche, qui porte sur la nécessité de Mashteuiatsh de documenter et d'évaluer la mise en œuvre de la participation réelle convenue lors des négociations en cours d'un traité moderne. Cette problématique s'inscrit dans un contexte de transformations découlant des traités modernes et de l'évolution de la jurisprudence sur le droit à la consultation des communautés autochtones, ainsi que des revendications des Autochtones d'être reconnus comme acteurs incontournables dans la gouvernance du territoire.

Dans le chapitre 2, nous présentons les trois paradigmes que nous avons cernés dans notre recension des écrits sur la participation des Autochtones dans la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles : le paradigme de la subordination autochtone à

la modernité, le paradigme de l'action et le paradigme de la critique à la relation coloniale. Notre positionnement paradigmatique se base sur le paradigme de la critique à la relation coloniale et notre cadre théorique choisi correspond à celui de la gouvernamentalité foucauldienne.

Dans notre chapitre 3, nous présentons le cadre méthodologique de notre recherche, qui est une étude de cas collaborative employant une méthodologie qualitative. Nous soulignons les enjeux éthiques de la production de notre recherche, car nos objectifs, notre méthode, notre analyse des données et notre conclusion ont été façonnés par le caractère collaboratif de notre étude, et par le fait d'être encadrés par le chapitre 9 du cadre éthique de la recherche avec des êtres humains.

Dans nos chapitres 4, 5 et 6, nous abordons les résultats. Le chapitre 4 est consacré à l'analyse de la formulation de la participation réelle dans les négociations d'un traité moderne et sa relation avec le droit à la consultation, ainsi qu'à l'analyse de sa mise en œuvre à travers des expériences-pilotes. Dans le chapitre 5, nous analysons les enjeux des consultations d'ordre stratégique, notamment de la participation de la communauté dans le Plan Nord et dans deux évaluations environnementales provinciales, une sur le gaz de schiste et l'autre sur la filière uranifère. Enfin, dans le chapitre 6, nous analysons la participation de la communauté dans les consultations de cinq projets miniers, ses relations avec les outils de gouvernance territoriale dont elle s'est dotée afin d'avancer vers son autodétermination, ainsi que les effets négatifs de l'ensemble des consultations sur la communauté.

Dans notre chapitre 7, nous avançons une esquisse de théorisation à partir d'un regard d'ensemble de nos résultats. Nous exposons les caractéristiques de la mise en œuvre de la participation réelle et du droit à la consultation sous l'angle de la gouvernamentalité, c'est-à-dire en soulignant les relations entre l'autoproduction de Mashteuiatsh en tant que sujet, l'influence de la communauté sur la conduite de la Couronne, et l'influence de la Couronne sur les conditions d'autodétermination de la communauté. Nous décortiquons les procédures de consultation en identifiant les dimensions qui favorisent la subjectivation de la communauté ainsi que celles qui posent problème. Nous théorisons sur les types de pouvoir véhiculés dans les consultations ainsi que sur les types de savoirs/vérités qui rendent légitimes ces rapports de pouvoir. Enfin, nous théorisons sur les enjeux de la relation coloniale canadienne à l'égard de cette gouvernamentalité de la mise en œuvre du droit à la consultation de Mashteuiatsh.

CHAPITRE 1

LA PROBLÉMATIQUE ET LA QUESTION DE RECHERCHE

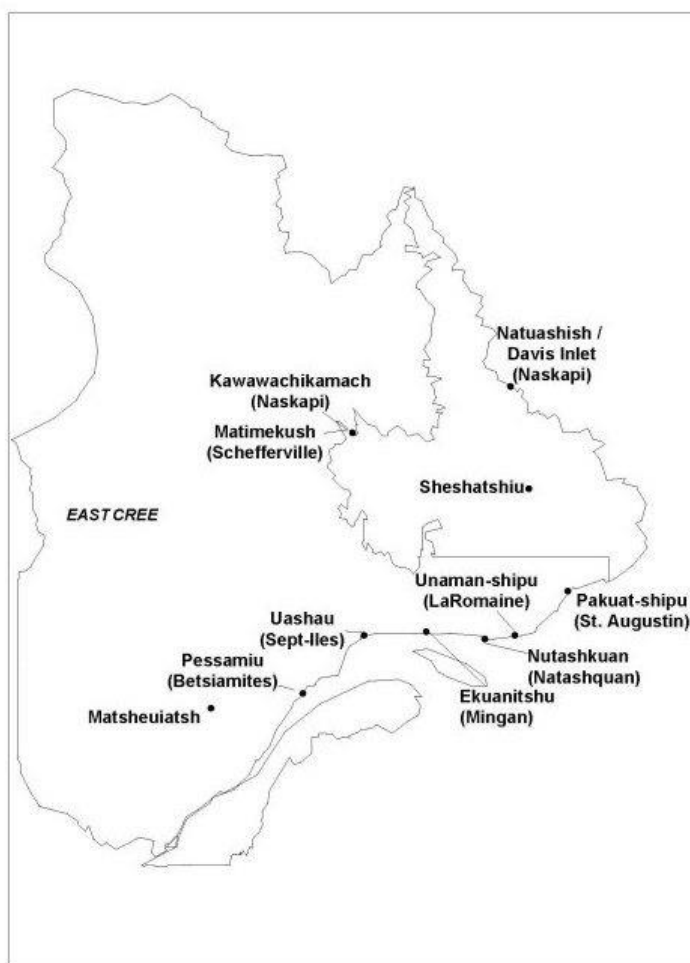
1.1 Le problème de recherche

1.1.1 La communauté innue de Mashteuiatsh

La communauté de Mashteuiatsh fait partie de la grande nation innue, anciennement connue sous le nom de Montagnais (peuple des montagnes). Les Innus, dont le nom signifie « les humains véritables » dans la langue innue sont un peuple des Premières Nations. Leur territoire traditionnel se situe dans ce qui correspond maintenant à la province du Québec et au territoire du Labrador, au Canada. La nation innue⁶ se regroupe en 11 communautés, dont deux sont situées au Labrador, et neuf dans les régions subarctiques et boréales du Québec. Dans cette province, exception faite des communautés de Mashteuiatsh et de Matimekush-Lac-John, qui sont situées dans l'arrière-pays, les communautés innues sont établies sur la rive nord de l'estuaire et du golfe Saint-Laurent⁷.

⁶ Tout au long de ce chapitre et des chapitres qui suivent, nous utilisons l'expression « nation innue » (où le mot nation est en minuscule) pour nous référer à l'ensemble des communautés faisant partie du peuple et nation innue, tandis que l'expression « Nation Innue » (le mot nation en majuscule) renvoie de manière spécifique à l'organisation Nation Innue qui a été récemment créée par les communautés de la nation innue au Québec, dont Mashteuiatsh fait partie.

⁷ Voir la carte n° 1.

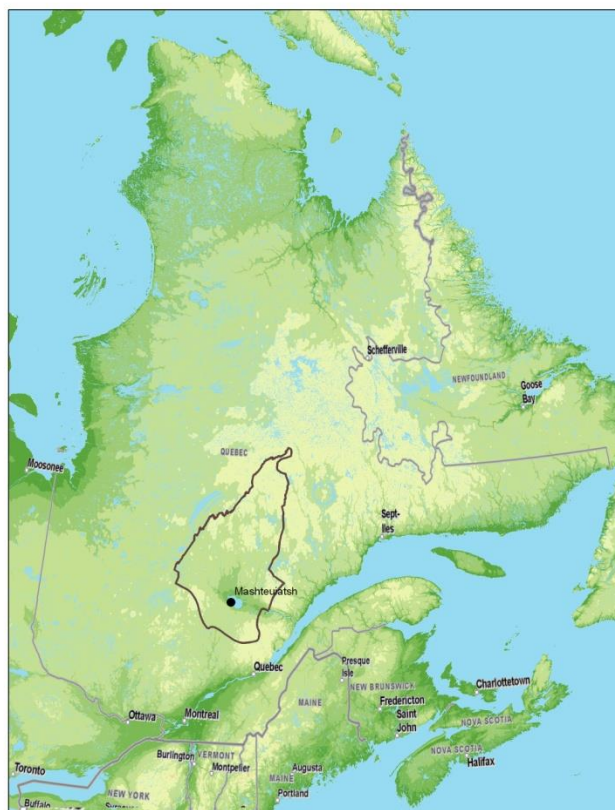


Carte N° 1 : Localisation des 11 Premières Nations innues du Québec Labrador⁸

Plus précisément, la communauté innue de Mashteuiatsh est située sur la rive ouest du Pekuakami (qui veut dire dans la langue innue « lac peu profond » ou le lac Saint-Jean), qui est localisé dans la région du Saguenay Lac-Saint-Jean. Désignée au départ par le nom d'Ouiatchouan, la communauté porte le nom de Mashteuiatsh « Là où il y a une pointe » depuis 1985. Le nom populaire de Pointe-Bleue a longtemps aussi désigné la

⁸ Tiré de la page Web : <https://www.innu-aimun.ca/francais/resources/map/map-1/> visité le 18 juillet 2018.

zone habitée de la réserve.



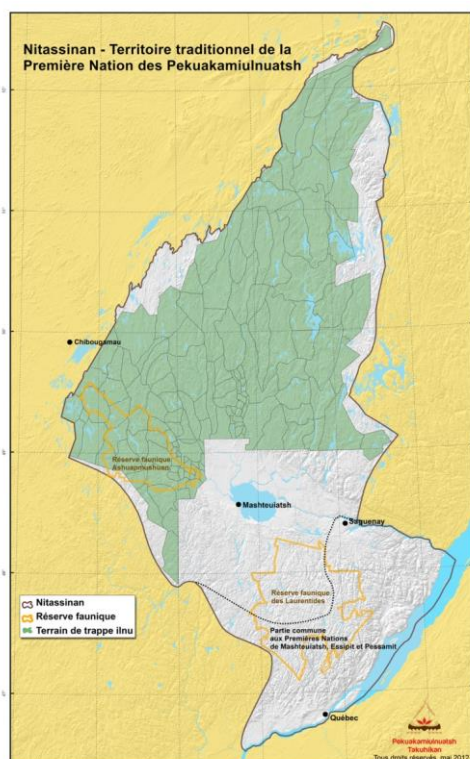
Carte N° 2 : Localisation de Mashteuiatsh au Québec.

Elle constitue d'ailleurs la première réserve innue à être décrétée en vertu de la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral en 1856, dans le cadre du régime colonial de l'époque. Cette réserve a une superficie de 15,24 km² et selon les données officielles, cette Première Nation comprend 6 759 membres (ce qui en fait la plus nombreuse de la nation innue), dont 2 098 résidents dans la communauté de Mashteuiatsh⁹.

Le nom utilisé pour désigner son territoire d'appartenance est le Nitassinan. La

⁹ Source : Système d'inscription des Indiens, Affaires autochtones et du Nord Canada, mai 2018.

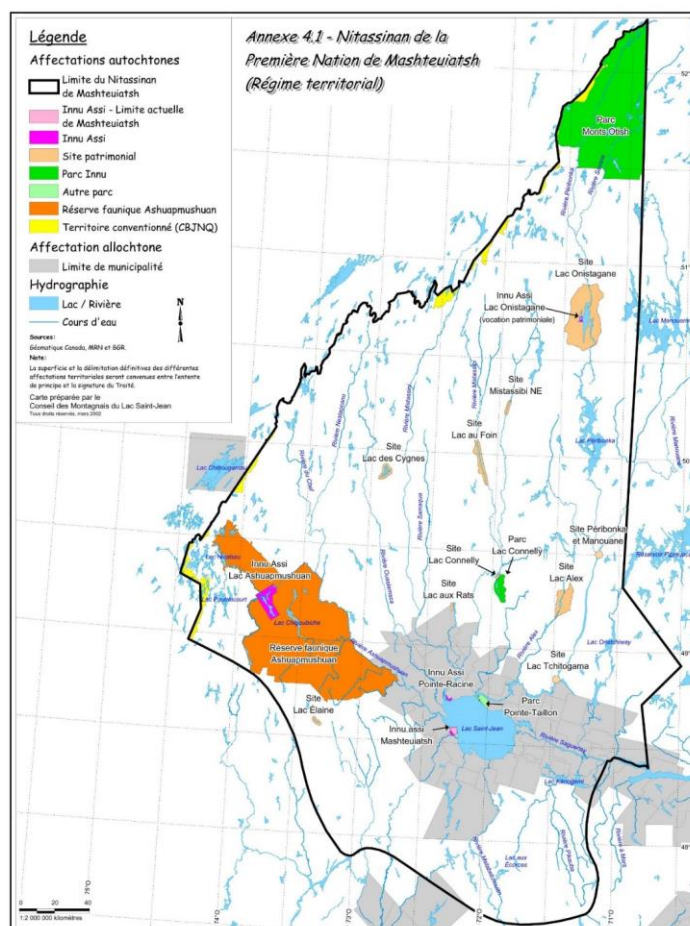
délimitation cartographique du Nitassinan a été effectuée à partir de différentes études sur l'occupation historique et contemporaine du territoire, dont une importante étude de 1983¹⁰ s'appuyant sur les témoignages de plus de 250 utilisateurs et aînés de Mashteuiatsh à propos de l'occupation du territoire de 1900 à 1980. Le Nitassinan propre à cette Première Nation couvre une superficie de 92 280 km² (carte 3). De plus, une partie dite « Sud-Ouest », d'une superficie de 21 106 km² qui se trouve en grande partie dans la région administrative de la Capitale-Nationale, est considérée comme un Nitassinan commun à Mashteuiatsh, Essipit et Pessamit.



¹⁰ Source : Brassard, D. (1983). Occupation et utilisation du territoire par les Montagnais de Pointe-Bleue, rapport de recherche soumis au Conseil Attikamek-Montagnais dans le cadre du projet sur l'occupation et l'utilisation du territoire, document interne.

Carte N° 3 : Nitassinan de la Première Nation innue de Mashteuiatsh comprenant la partie commune dite sud-ouest à Mashteuiatsh, Essipit et Pessamit¹¹.

Quant au Nitassinan faisant l'objet des négociations territoriales globales, tel que représenté à l'annexe 4.1 de l'EPOG, il est présenté ci-dessous.



Carte N°4 : Nitassinan de Mashteuiatsh défini dans l'EPOG¹².

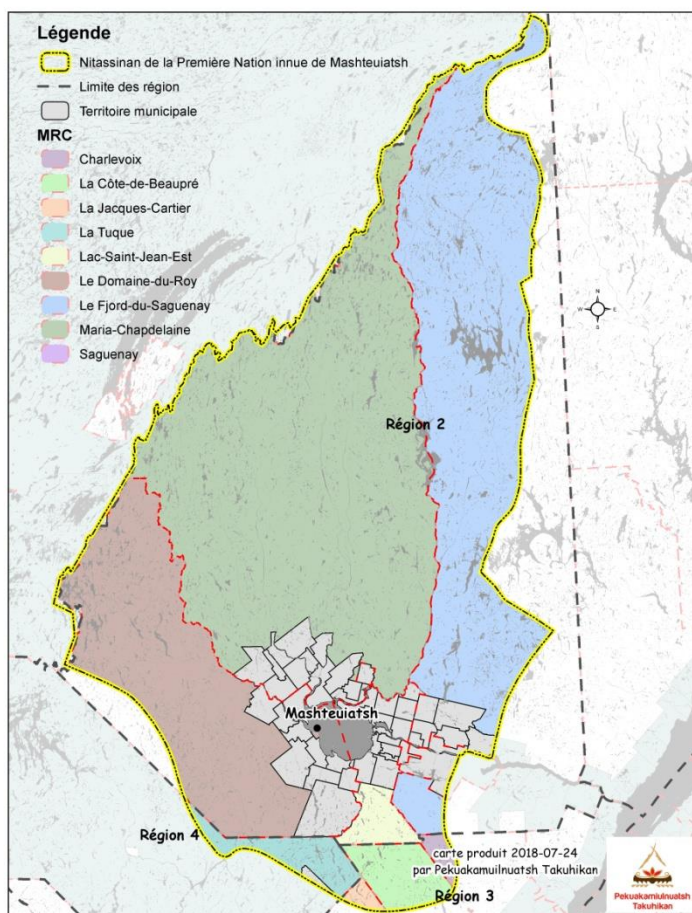
¹¹ Tiré du site Web <http://www.mashteuiatsh.ca/membre-de-la-communaute/carte-de-nitassinan.html> le 20 juillet 2018.

¹² Source : l'EPOG de 2004. Dans cette carte, la communauté de Mashteuiatsh correspond à un petit point sur le bord du Lac-Saint-Jean. Il faut noter que cette carte n'inclut pas la partie du Nitassinan appelé Partie sud-ouest qui a une situation particulière que nous allons expliquer ci-après.

On retrouve la réserve à castors de Roberval dans le Nitassinan de Mashteuiatsh. Celle-ci fut créée par un décret du gouvernement du Québec en 1951 dans le but de protéger les populations de castors du piégeage intensif fait par les non-Autochtones au cours de cette période. Les Innus de Mashteuiatsh ont des droits de piégeage exclusifs sur la réserve (gouvernement du Québec, 1967). À l'époque, des divisions en terrains de piégeage (carte 3) furent réalisées par le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada [AANC], en considérant la présence des familles innues. Des terrains de piégeage ont par la suite été subdivisés ou modifiés par Mashteuiatsh, qui utilise ces délimitations pour encadrer la pratique des activités traditionnelles de ses membres. Aujourd'hui, un ou des gardiens de territoire assurent la gestion des activités de piégeage pour chacun de ces terrains. Ils sont répertoriés au registre de la communauté.

Le Nitassinan se trouve majoritairement dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean [région 02] et dans une faible mesure, la région de la Capitale-Nationale [03] et celle de la Mauricie [04] sont concernées. On y dénombre plusieurs municipalités, la population étant majoritairement non autochtone. Leur territoire est également situé dans les MRC de Saguenay, Lac Saint-Jean-Est, Le Domaine-du-Roy, Maria-Chapdelaine, Le Fjord-du-Saguenay, Charlevoix-Est, Charlevoix et La Côte-de-Beaupré [Carte 5¹³].

¹³ Carte produite par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan le 24 juillet 2018.



Carte N° 5 : Délimitation des municipalités, des MRC et des régions administratives qui touchent le Nitassinan de Mashteuiatsh¹⁴.

Pour sa part, Mashteuiatsh organise les territoires de chasse de son Nitassinan en 143 terrains de piégeage distribués parmi les gardiens du territoire de la communauté. Les tensions entre l'organisation du territoire de Mashteuiatsh et celle du Québec seront d'une importance manifeste dans nos résultats.

¹⁴ Carte réalisée et fournie par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan le 24 juillet 2018.

Or, au moment d'effectuer cette étude, la nation innue au Québec s'organise autour du Conseil de la Nation innue qui regroupe les chefs de toutes les communautés innues de la province, dont Mashteuiatsh¹⁵. Ce conseil a pour but de représenter la voix de l'ensemble de la nation innue au Québec, notamment sur la thématique des projets extractifs. Cependant, en ce qui concerne les négociations pour aboutir à un traité moderne, Mashteuiatsh participe du *Regroupement Petapan* qui inclut les communautés de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutashkuan, regroupement qui a succédé au *Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan*, qui avait pour sa part succédé au *Conseil Attikamekw-Montagnais*.

Suivant la nomenclature qu'on retrouve dans les documents de la communauté intitulés « Sur les traces des Kak8shak – À la rencontre de la nation des Porc-Épics » et « Fiche d'information : nouvelle dénomination et nouveau logo de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan »¹⁶, le nom de la communauté de Mashteuiatsh a évolué au gré des démarches de la nation innue, depuis la colonisation jusqu'à l'affirmation culturelle plus récente. À l'arrivée des Européens, les habitants de cette région s'appelaient « Kak8chaKs » (la nation des porcs-épics). Les Français leur ont accolé le nom de « Montagnards » ou « Montagnais », et les habitants de la région du Lac-Saint-Jean ont reçu le nom de « Montagnais du Lac-Saint-Jean » ou « Montagnais de Pointe-Bleue » jusqu'aux

¹⁵ Du côté du Labrador il existe un autre regroupement de communautés innues qui s'appelle Innu Nation.

¹⁶ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (04 décembre 2014). « Sur les traces des Kak8shak — À la rencontre de la nation des Porc-Épics », document interne.

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (15 février 2014). Nouvelle dénomination et nouveau logo de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne].

<http://www.mashteuiatsh.ca/messages-aux-pekukamiulnuatsh/actualites/502-nouvelle-denomination-et-nouveau-logo-de-pekukamiulnuatsh-takuhikan.html>

années 1980. Dans l'esprit d'affirmation culturelle des années 1970, suivant la mouvance du « Réveil indien » (Boucher, 2008), les « Montagnais » revendiquent leur nom traditionnel d'« Innus », ou « Innus » dans le dialecte des Innus de Mashteuiatsh et de Pessamit. Donc, dans les années 1980, les Innus de Pointe-Bleue se donnent le nom de Mashteuiatsh, qui devient « Pekuakamiulnuatsh » (signifiant « les Innus du Pekuakami », parce que « Pekuakami » correspond au nom du Lac-Saint-Jean en leur langue). Depuis 2012, le Conseil de bande, auparavant connu sous le nom des Montagnais du Lac-Saint-Jean, se donne le nom de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan¹⁷.

Avant d'entamer les négociations du traité moderne en 1979, Mashteuiatsh subissait l'assujettissement associé au régime colonial canadien, dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*. À l'époque, il s'agissait d'une relation coloniale où la Couronne exerçait un contrôle direct sur les décisions des membres de la communauté en matière de développement économique, de gouvernance du territoire et des autres domaines de la vie de la communauté. Cette relation coloniale assujettissait la communauté aux décisions de la Couronne et affectait le mode de vie propre aux Innus. D'ailleurs, cette relation coloniale ne tenait pas compte du territoire ancestral ni des liens avec les autres communautés innues, car la communauté de Mashteuiatsh tombait entre les mains d'un agent fédéral qui s'occupait aussi des communautés attikamekws et du territoire du lac Mistassini.

¹⁷ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (15 février 2014). Nouvelle dénomination et nouveau logo de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne].

Quant à la littérature scientifique portant sur Mashteuiatsh et les négociations territoriales, d'une perspective sociologique, Boucher (2008) avance que Mashteuiatsh se caractérise par son hétérogénéité sociale : sur le plan linguistique seulement une partie de la population parle la langue innue, les membres plus traditionnels de la communauté sont en général moins favorisés économiquement que les membres non traditionnels, et plusieurs de ces membres sont originaires d'une autre nation autochtone voisine, ou ne sont simplement pas autochtones. Les questions de l'identité des membres de la communauté, ainsi que de l'appartenance de celle-ci à une nation plus large, sont des sujets compliqués (Boucher, 2008).

En ce qui concerne la relation qu'entretient la communauté avec son Nitassinan, Boucher (2005) et Kurtness (2013) s'entendent pour affirmer que les membres de Mashteuiatsh possèdent encore des connaissances et des pratiques traditionnelles qui sont transmises tant au sein des familles qu'au sein des institutions, dont l'école. La pratique de l'« Innu Aitun », ou pratique traditionnelle, met donc en relation la question de l'identité (Boucher, 2005) et le cycle des saisons, les zones de chasse et l'alimentation (Kurtness, 2013).

1.1.2 Les traités modernes et la gouvernance du territoire autochtone

Afin de se sortir de cette relation coloniale et de regagner son autodétermination, la communauté s'est mobilisée en profitant de la convergence de trois événements à l'époque : le jugement Calder de la Cour Suprême du Canada relatif aux droits des peuples autochtones, le lancement de la Politique des revendications territoriales globales par le

Canada en 1973, et la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (dorénavant CBJNQ) en 1975. La communauté a vu l'arrêt Calder comme une confirmation de ses droits sur son territoire ancestral. Dans cette optique, la Couronne ne pouvait plus prendre de décisions unilatérales concernant son Nitassinan.

En résumé, l'arrêt Calder et la CBJNQ offraient la possibilité de dépasser le cadre colonial en vigueur au Canada pendant les années 1970, source de malaise dans la communauté. Les membres voyaient dans ces évolutions récentes la possibilité de dépasser le cadre colonial, de se prendre en charge et de reprendre contrôle de leur territoire.

Afin de négocier ses droits, considérés comme existants depuis des temps immémoriaux, la communauté (avec d'autres communautés) a dû s'engager dans des négociations respectant le cadre de la Politique sur les revendications territoriales globales du Canada. En d'autres termes, la communauté a dû négocier un traité moderne. Cette très longue démarche de 37 ans est sur le point d'aboutir, et la communauté doit analyser de façon plus pointue le traité moderne qui en résulterait afin d'en déterminer les apports et les limites avant de le signer.

Quant aux antécédents des traités modernes au Canada, au début des années 1970, le chef d'une communauté de la nation Nisga'a a lancé une mesure judiciaire afin que le droit de sa communauté sur son territoire soit reconnu. En 1973, avec l'arrêt

Calder,¹⁸ la Cour suprême du Canada a établi pour la première fois dans l'histoire du Canada que les peuples autochtones ont un droit ancestral sur le territoire, conformément à leur statut de premiers habitants, avant l'arrivée des Européens.

Cette décision de la Cour suprême a bouleversé la relation entre la Couronne et les peuples autochtones et, en 1973, le gouvernement fédéral a adopté sa nouvelle Politique sur les revendications territoriales globales en guise de cadre institutionnel de négociation des traités modernes (Affaires autochtones et du développement du Nord Canada, 2014).

Dans le cadre théorique de notre recherche, cette politique des revendications territoriales globales pose problème parce que celle-ci se base sur l'idée que les droits des communautés autochtones doivent être prouvés, tandis que pour Mashteuiatsh il s'agit plutôt de droits existants qu'il faut concilier avec la Couronne. Un grand nombre de tensions dans les négociations du traité moderne analysées dans notre recherche proviennent de cette perception différente des deux parties, et ses conséquences pratiques sont un des facteurs pour lesquels la communauté a voulu effectuer cette étude collaborative.

À la suite de l'arrêt Calder, les Autochtones ont réussi à incorporer dans la nouvelle constitution du Canada l'article 35, qui donne un rang constitutionnel aux droits ancestraux ainsi qu'aux droits issus des traités (soit les traités historiques ou les traités

¹⁸ Cour suprême du Canada. (24 février 2013). Calder et al c. Attorney-General of British Columbia. *Site de Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/5113/index.do>

modernes). Donc, en vertu de cette décision, les droits convenus dans un traité moderne ont une protection juridique plus importante que les droits reconnus par la *Loi sur les Indiens*. En outre, cet article impose à la Couronne de négocier des ententes avec peuples autochtones (Leclair, 2013).

Des chercheurs se sont déjà penchés sur les traités modernes qui découlent de cette évolution de la jurisprudence. Parmi les chercheurs œuvrant dans ce champ d'études, on trouve Charest (2013), Martin (2008 et 2010), Wera et Martin (2008), Liénafa et Martin (2010), Papillon (2008), Papillon et Lord (2013), Otis et Papillon (2013), Lacasse (2007), Laforce, Campbell et Sarrasin (2012), Rodon (2013), Ross-Tremblay et Hamidi (2013). À partir de cadres théoriques divers, les chercheurs de ce champ d'études analysent les enjeux liés aux négociations entre les communautés autochtones et les gouvernements. Pour ce faire, ils étudient notamment des traités modernes ou des ententes visant l'exécution de projets extractifs. Ils analysent donc les régimes de gouvernance, les rationalités des acteurs concernés, les enjeux du pouvoir structurel et les niveaux de la gouvernance, parmi d'autres sujets spécifiques.

En général, deux approches apparaissent à l'étude des traités modernes : l'une « optimiste », qui parle d'un changement paradigmatique, et une autre qui est davantage « critique » (Papillon, 2008). L'approche optimiste voit d'un bon œil les nouvelles relations entre le Canada et les peuples autochtones, et elle affirme qu'en vertu des traités modernes, les Autochtones réussissent à obtenir plus de contrôle sur les décisions liées au territoire (Alcantara, 2008 et 2013; Wilson et Alcantara, 2012; Spak, 2005). Ceci

constituerait un changement paradigmatique (Papillon, 2008). L'approche critique, quant à elle, admet que ces ententes permettent aux Autochtones d'avoir plus d'influence sur leurs territoires, mais précise que cette influence ne leur permet pas de dépasser le cadre colonial de la relation entre la Couronne et les peuples autochtones, parce que les ententes forcent les Autochtones à utiliser les procédures et langages de l'Occident et parce que ces ententes les assujettissent à l'ordre étatique canadien et au capitalisme (Blackburn, 2005; Coyle, 2013; Hoffman, 2008; Nadasdy, 2012 et 2016; Papillon et Lord, 2013; Rivard, 2013; Rodon, 2013; Ross-Tremblay et Hamidi, 2013).

Quant à la négociation territoriale des communautés de Petapan, Boucher (2008), Charest (2013), Kurtness (2013); Rivard (2013), Rodon (2013) et Ross-Tremblay et Hamidi (2013) s'entendent pour affirmer que celle-ci s'inscrit dans le cadre du projet visant à renouveler la place de la communauté au sein du Canada, du Québec et de la Sagamie. Plus précisément, les négociations sur la gouvernance du territoire visent à protéger le Nitassinan de l'exploitation industrielle des ressources naturelles (Noury, 2010) et à concilier les droits de la communauté avec les intérêts du Canada et du Québec (Lacasse, 2007), allant jusqu'à l'intégration de celle-ci dans l'économie du marché (Rivard, 2013). Quant à Charest (2003 et 2013), un anthropologue travaillant auprès des Innus depuis le début des négociations, ses travaux mettent en lumière la multiplicité d'acteurs concernés, y compris des acteurs locaux non autochtones qui s'opposent à l'entente. Selon cet auteur, les « terrains de bonne entente » entre les non-Autochtones et les Innus sont le développement économique et la culture.

Pour sa part, Noury (2010) analyse les perspectives des Pekuakamiulnuatsh sur la question de la conservation du territoire, sujet qui a fait l'objet d'une consultation par le gouvernement du Québec, et qui découle des traités internationaux sur la biodiversité. Cette auteure avance que pour Mashteuiatsh, l'intérêt pour la conservation est indissociable de l'intérêt pour la participation à la gestion du territoire, notamment en matière de protection de l'identité culturelle, de développement économique et de protection de la biodiversité.

Les problèmes que posent les négociations territoriales sont la fragmentation du Nitassinan entre les communautés qui participent aux négociations et celles qui ne le font pas (Rodon, 2013), le manque de personnel technique et de temps, le peu d'influence sur la gestion du territoire et le caractère bureaucratique des consultations. Les négociations ont également produit des tensions avec la population non autochtone (Charest, 2003), puisqu'une partie des membres non autochtones des communautés locales s'oppose à l'entente, tandis que d'autres y voient une possibilité d'améliorer les conditions économiques de leur collectivité (Rivard, 2013).

La question centrale de ce débat, à notre avis, est la possibilité d'un dépassement du colonialisme canadien, et la formulation des perspectives théoriques les plus appropriées pour saisir cette évolution. Il semble clair qu'à travers les négociations des traités modernes, les peuples autochtones exercent une agentivité considérable en produisant de nouvelles structures de gouvernance qui favorisent une plus grande participation à la gouvernance de leurs territoires traditionnels. Par cette plus grande

participation, les peuples autochtones espèrent dépasser la relation coloniale du passé. Néanmoins, tout en les invitant à cette plus grande part de gouvernance, les traités modernes semblent assujettir l'agentivité des communautés autochtones aux limites de l'État canadien et du capitalisme.

Par sa participation aux négociations d'un traité moderne, Mashteuiatsh compte renouveler sa place au sein du Canada et obtenir de meilleures conditions pour produire une communauté autodéterminée en dépassant le colonialisme canadien. Le problème est qu'après plus de trente ans de négociations, les résultats de la mise en œuvre des dispositions sur la participation à la gouvernance du territoire traditionnel sont mitigés, comportant des répercussions tant positives que négatives. À cet égard, nous constatons que les limites du colonialisme canadien actuel semblent moins claires que dans le passé.

1.1.3 L'émergence du droit à la consultation au Canada et à l'international

Le droit à la consultation des communautés autochtones est présentement un sujet controversé, car l'interprétation de sa portée diffère chez les peuples autochtones et les différents paliers de la Couronne, et son application génère de l'incertitude à l'égard des projets extractifs. Citons par exemple les questionnements soulevés par plusieurs communautés autochtones à l'égard du projet Keystone XL, ainsi que le cas de la compagnie minière Solid Gold, qui a perdu 100 millions de dollars après avoir dû suspendre ses opérations faute d'avoir consulté les communautés autochtones¹⁹. Ces cas

¹⁹ Source : <http://www.lawtimesnews.com/Focus-On/Government-sued-over-duty-to-consult>

sont hautement préoccupants pour les industries extractives et les différents paliers du gouvernement. Ces acteurs sont conscients que les consultations pourraient entraîner des conséquences économiques importantes, voire mettre en péril des projets extractifs.

À la suite de l'arrêt *Calder*, une nouvelle décision de la Cour suprême du Canada a fait avancer la jurisprudence sur le droit à la consultation des Autochtones. Il s'agit de l'arrêt *Sparrow* (1990). Ces jugements et ceux qui l'ont suivi ont redéfini les limites auxquelles la Couronne doit se plier dans le régime de participation de Mashteuiatsh à la négociation d'un traité moderne.

Dans un cas recensé par Leclair (2013), en 1990, un Autochtone a eu recours à une mesure judiciaire en revendiquant un droit de pêche en vertu de l'article 35 de la Constitution, ce qui a débouché sur l'arrêt *Sparrow*²⁰ de la Cour suprême, qui restreint les attributions de la Couronne à l'égard des peuples autochtones et de leurs terres. En vertu de cet arrêt, il est reconnu que la Couronne peut porter atteinte aux droits d'une communauté autochtone, mais seulement si la Couronne prouve qu'elle poursuit un objectif impérieux et réel; par la suite, la Couronne doit aussi démontrer qu'elle s'est efforcée de limiter la portée de l'atteinte à ces droits.

En 1997, à la suite d'un recours judiciaire de la part des chefs des communautés de la nation Wet'suwet'en, qui revendiquaient la propriété de leur territoire traditionnel en opposition au gouvernement de la Colombie-Britannique, la Cour suprême a lancé

²⁰ Cour suprême du Canada. (24 février 2013). R. c. *Sparrow*. *Site de la Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/609/index.do>

l'arrêt *Delgamuukw*²¹. Dans cet arrêt, la Cour suprême établit pour la première fois que les peuples autochtones ont un droit à la consultation, variable selon les circonstances, et que la Couronne doit respecter le principe de bonne foi en faisant preuve de considération pour les préoccupations des Autochtones, y compris en obtenant leur consentement, le cas échéant (Leclair, 2013). L'arrêt *Delgamuukw* va avoir une très grande influence sur la formulation du régime de participation et de consultation de Mashteuiatsh au sein des négociations de l'EPOG, qui aboutira éventuellement sur le « régime à participation réelle » que nous allons analyser au chapitre 4.

Enfin, le droit de consultation a été affirmé par trois décisions récentes de la Cour suprême, dans ce qu'on appelle la « *trilogie de la consultation* » : l'arrêt de la Nation haïda (2004), l'arrêt de la Première nation Tlingit de Taku River (2004) et l'arrêt de la Première nation crie Mikisew (2005) (Leclair, 2013; Newman, 2014). Les fondements de ce devoir de consultation sont la relation spéciale entre la Couronne et les peuples autochtones, le devoir de la Couronne de se comporter honorablement dans ses interactions avec les peuples autochtones, et la protection constitutionnelle (dans l'article 35^e) de cette relation spéciale. Les objectifs de ce droit de consultation et d'accommodement sont de concilier les intérêts des Autochtones et ceux de la société non autochtone canadienne, ainsi que de réconcilier la Couronne avec les peuples autochtones (Leclair, 2013; Newman, 2014).

Cette trilogie de décisions de la Cour suprême a établi que « la Couronne a une

²¹ Cour suprême du Canada. (25 février 2013). *Delgamuukw c. Colombie Britannique*. *Site de la Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1569/index.do>

obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement, lorsqu'elle envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels » (Affaires autochtones et du Nord Canada, 2011, p. 1). À la lumière des travaux de Newman (2014), dans le cadre de l'extraction de ressources naturelles sur les territoires autochtones, ce droit doit être appliqué par tous les paliers de la Couronne (soit le gouvernement fédéral, le provincial ou bien un autre palier auquel la province délègue ces compétences) qui envisagent une mesure administrative stratégique (p. ex., une nouvelle loi, un plan, un programme, etc.) ou spécifique (dont les permis d'exploitation minière, pétrolière, hydroélectrique, forestière ou autres) ayant le potentiel d'affecter les droits établis ou potentiels des communautés autochtones (soit des Premières Nations ou des Inuits ou des Métis).

Selon Newman (2014), en général, dans le cas des droits issus de traités modernes, la consultation doit suivre les termes du traité quand celui-ci établit des mécanismes de consultation spécifiques. Cette relation entre les dispositions du traité moderne en cours de négociations et le droit à la consultation constitue l'une des problématiques qui ont justifié la réalisation de notre étude.

Or, depuis la trilogie de la Cour suprême, c'est-à-dire à partir de 2004, le Canada a entamé un processus de dialogue avec les organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis afin d'établir les modalités de la mise en application du droit de consultation et d'accommodement. En 2007, le Canada a lancé son *Plan d'action sur la consultation et l'accommodement des groupes autochtones*, suivi en 2008 de la création de l'Unité de

la consultation et de l'accommodement des Autochtones au sein du MAINC (maintenant AANC). Ces deux initiatives ont favorisé tant la formation d'experts en la matière parmi les fonctionnaires fédéraux que la création du document *Consultation et accommodement des Autochtones — lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*.

D'ailleurs, à partir de 2012, le Canada a inscrit la mise en application du droit à la consultation dans son plan intitulé *Développement responsable des ressources*²², qui s'inscrit à son tour dans le *Plan d'action économique de 2012*²³. Avec comme objectifs la création d'emplois, la croissance économique et la prospérité à long terme, le plan *Développement responsable des ressources* compte la consultation des peuples autochtones parmi ses thèmes clés. Dans ce plan, la consultation des communautés autochtones comprend leur intégration aux évaluations environnementales (que le plan vise d'ailleurs à simplifier), leur accès à des fonds gouvernementaux pour participer aux consultations, l'effort de négocier des ententes avec les provinces et territoires afin d'aligner leurs consultations, la négociation de protocoles de consultation avec les Autochtones et la promotion de relations positives et à long terme avec eux.

Or, force est de constater que dans le dossier de la mise en application du devoir de consulter et d'accommoder, le gouvernement fédéral et les provinces ont utilisé chacun

²² Government of Canada Publications. (10 janvier 2017). Responsible resource development. Site du Government of Canada [En ligne] http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/rncan-nrcan/M4-104-2012-eng.pdf

²³ Sa Majesté la Reine du Chef du Canada. (10 janvier 2017). Emplois, croissance et prospérité à long terme – Le Plan d'action économique de 2012. Site du Gouvernement du Canada [En ligne] <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>

leurs approches propres, tandis que de leur côté les peuples autochtones ont commencé à formuler leurs propres protocoles ou guides, remettant en question ceux du Canada ou des provinces²⁴. Une analyse préliminaire de ces outils nous montre qu'il est possible de distinguer quatre différentes approches à la mise en œuvre du droit de consultation aux niveaux fédéral, provincial et territorial : une approche partenariale, une approche minimaliste, une approche sécuritaire et une approche maximaliste. Seules l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ont élaboré leurs politiques en collaboration avec les peuples autochtones, de sorte que le document final représente tant la position officielle de la province que des peuples autochtones, d'où notre qualification préliminaire de cette approche comme « partenariale ». Nous considérons l'approche du Canada et du Québec comme « minimaliste » parce que leurs politiques ou guides se cantonnent au strict respect du droit de consultation tel que défini par la trilogie de la Cour Suprême, sans aller plus loin dans la reconnaissance des droits autochtones.

La diversité des approches déployées par les gouvernements des provinces et du Canada complexifie la mise en œuvre du droit de consultation. Les gouvernements adoptent des stratégies non seulement en fonction de leurs relations historiques avec les peuples autochtones, de l'exploitation des ressources naturelles ou du cadre légal en vigueur, mais aussi en tenant compte des principes qui permettent de rendre opérationnel ce droit constitutionnel. La façon dont le Québec met en œuvre le droit à la consultation, y compris en ce qui a trait à la conformité avec les dispositions du régime de consultation

²⁴ Voir dans l'annexe 1 le tableau des documents officiels des différents paliers du gouvernement ainsi que des organisations autochtones au Canada.

du traité moderne en cours de négociation, devient un des axes de notre recherche et fera l'objet du chapitre 4.

En général, les peuples autochtones considèrent que le droit de consultation et d'accommodement établit des standards plus hauts que ceux qui sont reconnus par les instruments des gouvernements. À cette perception qui fait consensus chez les peuples autochtones, quelques organisations ajoutent divers principes plus spécifiques à leurs orientations. Parmi ceux-ci, les principaux sont l'incorporation du droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) ou bien la formulation d'un droit au consentement en dehors du cadre de la DNUDPA. D'autres réclament aussi la mise en œuvre des principes du « *partage des redevances* » et de la compensation, ainsi que la prise en compte de la situation spécifique des communautés de la nation Métis.

Pour ce qui est du principe du CPLE, les organisations qui souscrivent à la DNUDPA sont les suivantes : *l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador*²⁵ (APNQL), *l'Assemblée des Premières Nations*²⁶, *l'Assemblée des chefs du Manitoba*²⁷, les *Premières Nations signataires du Traité 6*, *Premières Nations signataires*

²⁵ Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (14 décembre 2014). Communiqué de presse pour diffusion immédiate – « Sans nous, le Plan Nord est un plan mort », Les Premières Nations exigent le respect de leurs droits. *Site de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador* [En ligne] <http://www.apnql-afnql.com/fr/actualites/pdf/comm-2009-11-06.pdf>Z

²⁶ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 50/2006 — Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=3568>

²⁷ Assembly of Manitoba Chiefs. (21 janvier 2013). 25th Annual General Assembly of Manitoba Chiefs Resolution. *Site de Scribd* [En ligne] <https://es.scribd.com/document/153157219/THE-ASSEMBLY-OF-MANITOBA-CHIEFS-SUPPORTS-THE-ISLAND-LAKE-REGION-IN-THEIR-CALL-FOR-A->

du *Traité 7* et *Premières Nations signataires du Traité 8*²⁸ de l'Alberta, ainsi que l'*Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique*²⁹. Cette perspective donne une place plus importante à la voix autochtone au sein des consultations, puisqu'elle y ajoute la nécessité d'obtenir le CPLE des communautés. Ainsi, dans les cas spécifiques des projets impliquant le déplacement des membres d'une communauté, le stockage de matériels dangereux, ou des activités entraînant des impacts considérés considérables par les communautés, celles-ci peuvent s'opposer à ces projets.

Certains groupes se réclament aussi du principe de consentement sans toutefois adhérer à la perspective de la DNUDPA : c'est le cas de la *Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan*³⁰ et les *chefs tribaux de la Battlefords Agency*³¹. Dans cette perspective, l'obligation d'obtenir le consentement découlerait de la Proclamation royale de 1763 et des arrêts de la Cour Suprême.

Dans notre recherche, ce principe du droit au consentement apparaîtra parmi les droits que les communautés ont voulu négocier au début, mais il a été exclu par la

MORATORIUM-ON-ALL-MINERAL-DEVELOPMENT-ACTIVITIES-ON-THEIR-TRADIT

²⁸ Treaty 6 First Nations – Treaty 7 First Nations – Treaty 8 First Nations. (23 août 2013). Position Paper on Consultation. Site du Treaty 8 First Nations [En ligne] <http://www.treaty8.ca/documents/T6%20Consultation%20%20Position%20Paper.pdf>

²⁹ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 1(d)/2012 « Support for a British Columbia Working Group on Consultation and Accommodation. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNRResolution01d.pdf>

³⁰ Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Federation of Saskatchewan Indian Nations Year End Report 2012-2013. *Site de Nuclear Waste Management Organization* [En ligne] http://www.nwmo.ca/uploads_managed/MediaFiles/2164_apm-rep-00621-0004_final_report.pdf

³¹ Battlefords Agency Tribal Chiefs. (23 janvier 2013). Response of the Participating Treaty _____ First Nations to the Draft Government of Saskatchewan First Nation and Métis Consultation Policy Framework of December, 2008. *Site de Battlefords Agency Tribal Chiefs* [En ligne] http://www.batc.ca/pdf/Response_to_draft_Government_of_Saskatche_1_.pdf

Couronne. Il réapparaîtra dans sa formulation onusienne (le CPLE) dans des dossiers liés au Plan Nord, à des évaluations environnementales stratégiques et à des projets spécifiques.

Quant aux principes du « *partage des redevances* » et de la compensation dans le droit de consultation, ceux-ci sont proclamés par l'*Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick*³² et les *chefs tribaux de la Battlefords Agency*³³ de Saskatchewan. Pour ceux-ci, le partage des revenus et les compensations font partie de la participation de la communauté un projet donné. Cette répartition inclusive des revenus fournirait les conditions préalables à la réconciliation lorsqu'un projet ne correspond pas aux intérêts des communautés.

Enfin, les organisations des nations métisses de l'Ontario³⁴ et de la Saskatchewan³⁵ mettent l'accent sur le devoir de la Couronne de respecter les particularités des structures de gouvernance des Métis, et de reconnaître les Métis comme

³² Assembly of First Nations Chiefs of New Brunswick. (16 janvier 2013). New Brunswick First Nations Consultation Policy : A Framework for Relations with Governments and Industry. Site de l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick [En ligne]

http://www.google.ca/url?q=http://manitobawildlands.org/docs/FN_ConsultPolicy_NB.doc&sa=U&ei=OrK-U8CPGqSg8AHKj4DIBg&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNHAiuCWjrFbAwZhtQm7JXCswEe_PA

³³ Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Resolution 1627 - First Nations Strategy on Consultation, Accommodation and Resource Revenue Sharing. Site de Federation of Saskatchewan Indians Nations [En ligne] <http://www.fsin.com/index.php/legal-agreements-a-legislation.html>

³⁴ The Métis Nation of Ontario. (20 janvier 2013). Interim Statement of Principles on Métis Consultation and Accommodation and General Métis Framework for Consultation and Accommodation. Site de *The Métis Nation of Ontario* [En ligne]

http://www.metisnation.org/media/51971/mno_interim_framework_metis_consultation.pdf

³⁵ Métis Nation Saskatchewan. (23 août 2013). Duty to Consult. Site de *Métis Nation Saskatchewan* [En ligne] <http://www.mn-s.ca/pages/duty-to-consult.html>

distincts des Premières Nations et égaux à celles-ci.

Or, en affirmant leurs concepts sur la consultation, les organisations autochtones tendent à donner à ce droit une portée plus significative que celle véhiculée par les gouvernements. Elles parlent donc de « participation véritable »³⁶ (*l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick*), de « consultation efficace »³⁷ (*conseil Anishinabek/Ontario sur la gestion des ressources*), d'une « consultation à plus grande échelle »³⁸ (*chefs tribaux de la Battlefords Agency*) et de la « consultation sur la base des traités »³⁹ (*Premières Nations signataires du Traité 8*).

À notre avis, en affirmant ces conceptions du droit à la consultation, ainsi que les principes déjà mentionnés, les organisations autochtones définissent la consultation comme un processus de négociation de nation à nation, se poursuivant dans toutes les étapes et à tous les niveaux de la prise de décisions concernant les projets de développement sur leurs territoires. L'objectif de la consultation serait de garantir que la participation des communautés autochtones ait une influence réelle, de sorte que le gouvernement encadre les projets en tenant compte des besoins et intérêts des communautés, y compris en matière de partage des revenus. Ce type d'application du droit de consultation permettrait la réconciliation entre la Couronne et les peuples autochtones et pourrait concilier les intérêts des Autochtones avec ceux de la société non autochtone.

³⁶ Notre traduction de « meaningful involvement ».

³⁷ Notre traduction de « successful consultation ».

³⁸ Notre traduction de « broader based consultation ».

³⁹ Notre traduction de « treaty centered consultation ».

La perspective de Mashteuaithsh sur le droit à la consultation s'inscrit dans cette optique.

En conséquence, l'ampleur et les limites du droit de consultation et d'accommodement sur le plan pratique sont loin d'être claires et nous constatons qu'au niveau des provinces et des territoires, la déclinaison de ce droit demeure une question controversée. À cet égard, nous remarquons que la Cour suprême a préféré formuler le droit de consultation et d'accommodement de manière large précisément pour que sa déclinaison au niveau provincial et même local soit négociée entre la Couronne et les peuples autochtones (Newman, 2014).

Afin de préciser l'étendue et la nature du droit de consultation à l'échelle provinciale ou des territoires, la Couronne a entamé des consultations auprès des peuples autochtones et d'autres acteurs. Cependant, parmi les provinces et les territoires, seules l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ont collaboré avec les Autochtones pour déterminer la formulation finale des politiques ou des guides de consultation.

En ce qui concerne la mise en application du droit de consultation au Québec, en 2005, à la suite des arrêts de la trilogie de la consultation de la Cour suprême, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (dorénavant APNQL) a présenté son « *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador* ». Dans ce protocole, les nations autochtones ont précisé la manière dont elles interprètent le droit de consultation et les étapes et les procédures de sa mise en application.

Pour sa part, le Québec a mis sur pieds un *Groupe interministériel de soutien*

responsable de s'enquérir auprès des communautés autochtones afin de formuler un guide de consultation provincial. Une première version de ce guide, intitulé « *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* », est apparue en 2006. En 2008, le Québec a publié une mise à jour qui est actuellement en vigueur.

De manière générale, les différences principales entre le guide du Québec et le protocole de l'APNQL sont que, face à l'approche minimaliste de la province, l'APNQL oppose une approche conférant au droit de consultation un sens plus large. Par exemple, plutôt que d'être applicable seulement « le cas échéant », le devoir d'accommodement devient plutôt pour l'APNQL une obligation constitutionnelle dans tous les cas. Le protocole de l'APNQL maintient de surcroît que les communautés ont le droit de ne pas participer à une consultation menée de mauvaise foi, ce qui n'équivaudrait pas à un consentement, tandis que le guide du Québec n'inclut pas cette possibilité. Le protocole donne également une plus grande importance au financement des consultations que le Québec. Finalement, on y présente en détail toutes les étapes d'une consultation, enchâssées dans une procédure visant à conférer un rôle plus actif aux communautés lors de demandes de renseignements sur l'initiative gouvernementale, et déclinant les diverses étapes et formes de la réponse que la communauté peut contribuer à la consultation avant la décision finale du gouvernement, y compris différents degrés de consentement ou de rejet de l'initiative.

Succinctement, le protocole de l'APNQL conçoit un processus où les communautés ont un rôle beaucoup plus actif que celui de simples répondants, et peuvent

exercer une influence bien supérieure sur le processus décisionnel que dans le processus conçu par le guide du gouvernement du Québec. Nous pouvons considérer que la perspective de Mashteuiatsh s'inscrit dans ce même esprit, en opposition à l'approche du Québec et du Canada.

Selon Newman (2014), l'évolution de la jurisprudence sur les droits sur le territoire des peuples autochtones se produit en relation avec l'évolution des droits autochtones à l'international. À ce sujet, depuis la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1989, et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), on a assisté à l'évolution d'un cadre légal international qui place le droit au consentement préalable, libre et éclairé au cœur des droits des Autochtones sur le territoire et sur les projets de développement. Néanmoins, la mise en application du droit au CPLE reste inachevée, les conflits entre les communautés autochtones et les industries extractives persistent (Bebbington, 2012; Sawyer et Gomez, 2012) et un écart demeure entre l'application normative et l'application substantive du droit de consultation (Bustamante, 2015a).

Or, il existe une relation entre la définition du droit de consultation du Canada et celle des Nations Unies. Cette relation est présentement façonnée tant par le positionnement du gouvernement du Canada que par celui des organisations autochtones nationales et provinciales face à la DNUDPA. Le gouvernement du Canada a initialement joué un rôle actif dans la formulation de la DNUDPA. Il a même facilité la création du Groupe de travail sur les peuples autochtones. Cependant, le pays a fait volte-face pour

s'opposer ensuite à l'approbation accordée par l'Assemblée des Nations Unies en 2007. Suivant les travaux de Capitaine et Martin (2010), nous expliquons ce changement par la réticence du gouvernement du Canada à reconnaître les Autochtones comme sujets ayant des droits collectifs, dotés de conceptions distinctes de leur avenir et de leur place au sein du Canada.

Ainsi, pour le gouvernement du Canada, la DNUDPA n'est pas contraignante en raison qu'elle constitue un instrument « aspirationnel », par conséquent, à son avis, elle ne change pas les lois existantes et d'ailleurs, il affirme que le droit de CPLE correspond au droit de consultation et d'accommodement.

Au Canada, les études portant sur les enjeux légaux de la gouvernance des projets extractifs coïncident en identifiant le récent droit à la consultation et à l'accommodement comme le cadre juridique structurant de cette gouvernance au Canada (Anaya, 2014; Boiselle, 2006; Grammond, 2009; Keay et Mercalf, 2004; Loiselle-Boudreau, 2009; Walker, 2010). Ce nouveau cadre juridique implique un changement de paradigme, car il prévoit l'établissement de conditions de rapport de pouvoir plus équilibrées entre les peuples autochtones et l'État puisqu'il est protégé par la constitution et qu'il se base sur les principes de l'honneur de la Couronne, de la réconciliation entre les peuples autochtones et la Couronne (Boiselle, 2006). Ce droit reconnaît aux communautés autochtones des conditions de participation et de contrôle importants sur les décisions qui affectent leurs territoires (Grammond, 2009). Cependant, sur le plan pratique, plusieurs problèmes d'application subsistent de la part des gouvernements (Anaya, 2014; Desbiens,

2012; Loiseau-Boudreau, 2009; Walker, 2010), car le principe à la base du cadre légal canadien (le « *free mining* ») est structurellement incompatible avec le droit à la consultation et à l'accommodement (Thériault, 2010).

Dans le cas de Mashteuiatsh, cette évolution du cadre légal sur le territoire devient problématique quant à l'influence que la jurisprudence a eue sur les négociations du traité moderne où, comme nous allons le montrer dans notre chapitre 4, le régime de participation à la gouvernance du territoire est devenu une version négociée du droit à la consultation. Par conséquent, Mashteuiatsh devrait être consultée soit en vertu des dispositions transitoires du traité moderne ou bien de la mise en œuvre du droit à la consultation par le Canada et par le Québec.

1.1.4 L'évaluation environnementale et les peuples autochtones

Dans le cadre des négociations sur la participation réelle du traité moderne de Mashteuiatsh, les communautés et le Québec ont convenu d'un canevas de consultation conçu spécifiquement pour les évaluations environnementales. Le Canada et les communautés ont convenu des procédures de consultations semblables. Néanmoins, au moment de mettre en œuvre ces ententes, la communauté constate certains problèmes qui requièrent un regard spécial, notamment à l'égard de l'articulation entre les évaluations environnementales et les autres dispositions de la participation réelle.

Les évaluations environnementales apparaissent à la fin des années 1960 aux États-Unis afin d'anticiper les effets préjudiciables que les projets de développement

peuvent avoir sur l'environnement et rapidement, ils sont incorporés dans un grand nombre de pays (Asselin et Parkins, 2009; Modak et Biswas, 1999). En suivant Modak et Biswas (1999), pendant les années 1970, les évaluations environnementales évoluent avec le développement de méthodologies d'analyse, entre 1975 et 1980 avec l'inclusion de l'analyse des enjeux sociaux, entre 1980 et 1985 avec l'incorporation des l'évaluation des politiques, à la fin des années 1980 avec l'incorporation de l'approche du développement durable et à partir des années 1990 avec l'incorporation des évaluations environnementales stratégiques.

Bien que les évaluations environnementales se soient consolidées rapidement parmi les outils de la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles, les peuples autochtones n'ont pas été incorporés dans l'élaboration de cet outil de gouvernance (Finn et Jackson, 2011; O'Fairchailleigh, 2007) et son articulation avec le droit à la consultation n'est pas claire (Newman, 2014). De sa part, Lambrecht (2013), en analysant l'application des évaluations environnementales et des instances de révision environnementale au Canada, affirme que ces évaluations permettent de connaître au préalable les effets potentiels des projets sur les droits des communautés autochtones ainsi que promouvoir la réconciliation entre la Couronne et les Autochtones à condition de remplir les conditions de participation véritable et d'être mises en œuvre le plus en amont possible.

En ce qui concerne les évaluations environnementales du gouvernement fédéral, Gibson (2012) analyse les changements légaux récents et il conclut que celles-ci en général ont réduit le nombre de matières susceptibles d'être évaluées, elles sont

fragmentaires, incohérentes et trop discrétionnaires et elles favorisent les projets de développement. À l'égard de la participation autochtone au sein de ces évaluations environnementales, il affirme que ces changements légaux assurent une participation importante des communautés autochtones. Dans notre recherche, nous analysons les évaluations environnementales de l'ACEE de deux projets miniers.

Au Québec, l'évaluation environnementale des projets de développement de grande envergure est régie par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en vigueur depuis 1972. Cette loi établit les initiatives relatives à l'exploitation minière qui doivent se soumettre aux procédures d'évaluation environnementale prévues à cet effet. En termes des procédures, cette loi prévoit que tout projet minier doit faire l'objet d'une étude d'impact et certains de ces projets, selon le ministre du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), doivent faire l'objet d'une enquête et des audiences publiques. Une enquête a pour but d'avoir une étude spécialisée sur l'initiative en question, tandis qu'une audience publique a pour but de connaître l'opinion des individus et des groupes concernés par le projet à l'étude. Finalement, après la réalisation de l'enquête et des audiences publiques, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) doit élaborer un rapport final contenant des recommandations au Conseil des ministres pour que le conseil prenne la décision finale concernant l'objet de l'étude environnementale.

Les évaluations environnementales stratégiques, étant à la base de la formulation du Plan d'action gouvernemental dans lequel le BAPE s'inscrit, sont définies comme :

L'évaluation environnementale stratégique est un processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqué aux politiques, plans et programmes gouvernementaux ou à toute autre initiative localisée en amont des projets. (Pierre André et al, 2003, dans BAPE 273, p. 223).

Nous remarquons qu'il s'agit d'un processus fondamentalement de type scientifique qui comporte la révision de plusieurs sources d'information afin de concilier la protection de l'environnement et le milieu humain et qui requiert la participation et l'engagement des citoyens.

Dans notre étude, nous analysons deux évaluations environnementales stratégiques (dans notre chapitre 5) et une d'un projet minier par le BAPE (dans notre chapitre 6).

1.1.5 Les négociations sur le partage des redevances

Les négociations sous l'approche du partage des redevances correspondent à un sous-champ d'études qui a produit un grand intérêt des chercheurs, du gouvernement, des promoteurs et des communautés autochtones, notamment à sa forme des Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). Pour Mashteuiatsh, le partage des redevances est un principe au cœur de la gouvernance de son territoire qui a mérité un chapitre du traité moderne et qui est présent dans toutes les consultations avec les promoteurs.

Parmi les chercheurs de ce type spécifique d'ententes, on trouve O'Faircheallaigh (2010), O'Faircheallaigh et Corbett (2005), Knotsch, Siebenmorgen et Bradshaw (2010), Laforce (2012), Hitch (2006), Fidler et Hitch (2007). Ces auteurs se focalisent sur les régimes de répartition des redevances des projets miniers en contexte autochtone, les

dynamiques et les rationalités de ces négociations ainsi que sur les transformations que ces ententes produisent sur la gouvernance des projets extractifs sur les territoires autochtones.

Dans cette perspective, le partage des redevances est les mécanismes divers à travers lesquels les industries extractives, notamment les industries minières, négocient et accordent avec les communautés autochtones et non autochtones les bénéfices ainsi que les compensations ou indemnisations que celles-ci recevront en raison des opérations d'un projet extractif (Égré, 2007; Gross, Leroy et Janis-Aparicio, 2005; Peskett, 2011; Yu, 2008).

Le partage des redevances est utilisé régulièrement au Canada et en Australie à partir de 1970. À l'époque des premières expériences de partage des redevances, les communautés autochtones ne participaient quasiment nulle part à la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles sur leurs territoires, même le cadre légal concernant leurs droits sur la gouvernance du territoire était très peu développé. Cette condition a évolué et le partage des redevances est maintenant un mécanisme de négociations entre le promoteur et la communauté autochtone, où le gouvernement est absent (Laforce, 2012). Cette « absence sélective » de l'État (Laforce, 2012) implique une asymétrie de pouvoir entre les communautés et les industries extractives (Hitch, 2006).

Ce mécanisme de gouvernance apporte un renouvellement au sujet de la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles à travers une certaine participation des communautés dans la planification des projets extractifs ainsi qu'à travers l'obtention

de quotas d'emploi et des fonds de développement communautaires.

Cette perspective implique que le manque de participation autochtone à la gouvernance des projets extractifs n'est plus acceptable (Fidler & Hitch, 2007; Hitch, 2006). Le partage des redevances apporte une participation importante autochtone via l'obtention de ressources financières pour leur développement économique (Fidler & Hitch, 2007; O'Faircheallaigh, 2010; Prno, 2007; Wang, 2012) et un *empowerment* majeur issu d'une grande participation directe à la prise de décisions qui les concernent (Fidler & Hitch, 2007; Perkett, 2011). De la perspective des gouvernements, le partage des redevances apporte un mécanisme qui améliore la gouvernance et la justice sociale (Wang, 2012). Finalement, de la perspective des industries extractives, cette technologie de gouvernement apporte la possibilité d'obtenir une licence sociale donnant plus de légitimité à leurs activités extractives, réduit les conflits et l'incertitude (Fidler, 2010; Fidler & Hitch, 2007; Peskett, 2011; Wang, 2012), met en œuvre leurs politiques de responsabilité sociale corporative (Fidler & Hitch, 2007) et permet de répondre à la pression sociale de la société civile pour développer des pratiques plus durables (Qureshy, 2006).

Cependant, cette technologie de gouvernement pose encore problème, dont la possibilité de produire des « bulles de négociation »⁴⁰, les clauses de confidentialité, l'asymétrie de pouvoir et la certitude issue du principe de « *free mining* » selon laquelle

⁴⁰ Les « bulles de négociation » se produisent quand les négociations se déroulent à l'extérieur du contexte des revendications territoriales plus larges des communautés autochtones.

un projet extractif est l'activité prioritaire d'utilisation du territoire (O'Faircheallaigh, 2009 et 2010; Weitzner, 2006).

1.2 La question de recherche

Notre problématique de recherche est constituée, en général, par les avancements, les tensions et les incertitudes qui se produisent lors de la mise en œuvre du droit à la consultation dans le cadre des projets extractifs et, spécifiquement chez Mashteuiatsh, dans le cadre de la mise en œuvre de la participation réelle convenue dans les négociations en cours d'un traité moderne. En ajout, les études empiriques à ce sujet sont très peu nombreuses.

Dans le cas de Mashteuiatsh, cette mise en œuvre du droit à la consultation met en relation les négociations en cours du régime territorial dans un traité moderne, les évaluations environnementales provinciales et fédérales, les consultations d'ordre stratégiques ainsi que sur les projets extractifs spécifiques et les négociations des ententes sur les répercussions et les avantages. Tout ceci devrait conférer à Mashteuiatsh une place plus importante dans la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles sur son territoire traditionnel ou Nitassinan et dans le cadre de l'État canadien.

Donc notre question de recherche est : dans quelle mesure des nouvelles conditions de participation à la gouvernance du territoire permettent à la communauté de Mashteuiatsh de regagner le contrôle sur son territoire?

CHAPITRE 2

CHOIX PARADIGMATIQUE ET THÉORIQUE

2.1 Les paradigmes dans les études de la gouvernance autochtone du territoire

Notre recension des écrits, notamment à partir des paradigmes décrits par Martin (2009), nous amène à constater l'existence de trois grands paradigmes autour desquels les études sur la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles s'organisent : le paradigme de la subordination autochtone à la modernité, le paradigme de l'action et le paradigme de la critique à la relation coloniale.

2.1.1 Le paradigme de la subordination autochtone à la modernité

Le premier paradigme, que nous appelons « de la subordination autochtone à la modernité » stipule que la modernité correspond à un type de société qualitativement supérieur aux sociétés autochtones. Ces dernières, qui sont embarquées dans un processus universel de changement social, vont progressivement transformer leurs structures sociales, politiques, économiques et leur culture symbolique pour adopter celles de l'Occident. La théorie de la modernisation de Rostow stipule que la modernité occidentale est l'étape supérieure du développement de toute société (Azoulay, 2002). Pour Flanagan (2002), théoricien canadien de la modernité autochtone, l'élément clé de cette transformation est la généralisation de la pensée libérale. Pour les auteurs de ce paradigme, la modernité est le type de société qui permet d'assurer des valeurs considérées universellement valides et supérieures, comme les libertés individuelles, le droit de

propriété et les institutions démocratiques, pour ne nommer que celles-ci.

En ce qui a trait à la gouvernance du territoire, la théorie de Rostow a influencé les politiques et les programmes de développement des organismes internationaux et des gouvernements. Cette théorie propose que toutes les sociétés traversent les mêmes étapes de développement. En identifiant à quelle étape se situe une société par rapport à une autre, il est possible d'identifier les mesures nécessaires pour que ces sociétés arrivent progressivement à l'étape de développement qui correspond aux caractéristiques des sociétés de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, étape où modernisation économique et politique vont faire progresser la démocratie et le bien-être des habitants.

Dans cette approche, la culture symbolique, les institutions sociales, culturelles, politiques et économiques autochtones sont vues comme des facteurs qui retardent la modernisation souhaitée. Les politiques et les programmes de gouvernance du territoire doivent avoir comme objectif commun l'évolution des sociétés autochtones vers la modernité.

La théorie libérale de Flanagan (2002), un des acteurs politiques en faveur de l'assimilation des Autochtones au sein de la société canadienne, stipule que la modernité, avec sa représentativité politique constitutionnelle, le libre marché et l'organisation sociale issue des choix individuels, est la meilleure société disponible. Pour lui, les Autochtones devraient adopter la modernité pour échapper aux mauvaises conditions sociales et économiques dans lesquels ils vivent. À partir de ce cadre de pensée, Flanagan (2002) formule une critique de ce qu'il nomme « l'orthodoxie autochtone » qui se

compose de huit idées clés du discours autochtone⁴¹. Sa proposition est l'assimilation des Autochtones au sein de la société occidentale par la transformation de leurs institutions vers les types d'institutions de la « civilisation » moderne, l'établissement d'une économie de propriété individuelle et l'émergence d'une société émancipée des formes d'organisation politique non civiles.

En ce qui concerne la gouvernance du territoire, cet auteur développe depuis quelque temps une analyse de la perspective du droit de propriété sur la terre et sa relation avec le développement des communautés autochtones. Flanagan, Alcantara et LeDressay (2012) proposent que :

...les Autochtones s'intéressent à développer un « capitalisme rouge » où la situation de la propriété de la terre est un obstacle dont la solution est la création d'une loi de droit de propriété individuelle des Premières Nations leur permettant de devenir les propriétaires de leurs terres pour les utiliser pour leur profit économique en établissant les mesures qui adaptent ce droit à la situation autochtone.

Le sociologue québécois Jean-Jacques Simard soutient aussi le paradigme libéral. Voici une de ses conclusions après une analyse de la Convention de la Baie-James sur les communautés criées et inuites :

On se trouve continuellement confronté à la nécessité de faire des choix dans un contexte mouvant, inédit, sur lequel les traditions ont peu à dire (sauf être réinterprétées), car elles s'enracinent dans les permanences des siècles passés. (Simard, 1995, p. 38).

⁴¹ Les huit propositions sont les suivantes : les Autochtones sont les premiers habitants du territoire; les cultures autochtones sont du même niveau que celles des européens; les peuples autochtones sont souverains; les peuples autochtones sont des nations; le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone existe; ils ont des droits de propriété; il est possible de réinterpréter les traités; les Autochtones peuvent prospérer dans leurs réserves.

À partir de cette citation, nous aimerions souligner l'importance de la conception de la « tradition » en tant que facteur opposé à la modernité et en tant que facteur de retard sociétal. Cette conception est propre à ce paradigme.

En résumé, ce paradigme est caractérisé par une approche normative sur la modernité et un regard euro-nord-américain-centrique de l'évolution des sociétés et de la diversité culturelle au sein des États. Il définit unilatéralement que la modernité occidentale est supérieure à tout autre type de société ou bien que la modernité occidentale est le destin incontournable et que le meilleur choix que les Autochtones ont est d'y entrer. Il est clair que son objectif normatif et politique est l'assimilation des Autochtones au sein des sociétés occidentales modernes. Pour ces auteurs, la modernité est une finalité incontournable et souhaitable pour les peuples autochtones. Selon ce paradigme, nous pouvons déduire que l'objectif de la gouvernance du territoire est de définir des mesures qui permettront aux Autochtones d'adopter les institutions et les valeurs modernes et ce faisant, améliorer leurs conditions de vie.

Cette perspective a des limites importantes. Premièrement, les Autochtones sont plutôt vus comme des objets au lieu que comme des sujets de la gouvernance, c'est-à-dire, sans capacité d'agentivité. Ils ne sont considérés comme des sujets que lorsque leurs rationalités ou leurs pratiques sont de type moderne. Deuxièmement, elle ne considère que le sujet autochtone colonisé qui est favorable à la modernisation. Troisièmement, elle ne tient pas compte de la résistance autochtone à préserver leur culture. L'extraction des ressources naturelles sur les territoires autochtones est pourtant un fait incontournable qui,

de plus, devrait respecter les lois et les libertés individuelles des Autochtones. Dans cette approche les mesures compensatoires et d'indemnisation permettent la transformation des communautés en sociétés modernes, car cela leur permettra de s'épanouir et de dépasser les coutumes et valeurs qui les rendent inférieures à la Modernité.

Enfin, nous considérons que ce paradigme est limité pour comprendre les résistances historiques des Autochtones et la complexité de leurs formes de subjectivation. Ceux-ci, en tant que sujets collectifs, portent des rationalités et des pratiques qui leur sont propres et qui sont en conflit avec les pratiques des théories de ce paradigme. Par exemple, ce paradigme comprendrait l'acceptation de négocier des ententes comme les ERA en termes de communautés voulant s'intégrer à la modernité. Cependant, ces théories négligent les enjeux de pouvoir, de pauvreté et de contraintes qui leur forcent à négocier ces ententes.

2.1.2 Le paradigme de l'action

Dans ce paradigme, nous incluons les théories et les analyses qui mettent l'accent sur la capacité de l'Autochtone d'agir comme agent libre et rationnel devant la modernité. Ces dernières reconnaissent toutefois que le contexte colonial influence la relation entre la modernité et les traditions autochtones. Nous incluons les théories de Thibault Martin portant sur l'action historique et les approches sur les Autochtones en tant qu'acteurs de mouvements sociaux.

Examinons d'abord la théorie de l'action historique proposée par Martin (2008,

2009). Celle-ci comprend des conceptions weberiennes de l'action, la réflexivité de Giddens et emprunte le terme action historique de Touraine tout en le combinant à celui de Salins. Sa théorie fait partie d'un projet plus vaste qui est celui de formuler une sociologie de l'autochtonie dont l'une des composantes centrales est la question de la gouvernance du territoire.

Martin (2009) définit l'action historique comme :

L'action porteuse de sens et posée afin d'orienter réflexivement le présent de manière à ce que le passé s'inscrive dans le futur est en fait le moyen d'accomplir ce projet puisqu'elle situe l'agir au cœur du processus permanent de production du social. (p. 445)

À la lumière de cette théorie, nous pouvons comprendre l'action des Autochtones soit au niveau individuel ou collectif dans leur désir de construire un futur en relation avec le passé. Devant les négociations sur l'exploitation des ressources naturelles avec les gouvernements provinciaux ou fédéraux du Canada, ces derniers aimeraient que nous considérions leur vision sous l'angle d'une contemporanéité autochtone (Poirier, 2000) ou d'une modernité que Martin qualifie d'autochtone. La modernité autochtone serait produite par et pour les Autochtones et non pas en fonction ou en simple réaction à la modernité par et pour l'Occident.

Par rapport à la gouvernance du territoire, Martin souligne son importance dans l'action historique des communautés notamment par sa relation de consubstantialité avec la culture. Ceci nous permet de mieux comprendre son idée sur la défense du territoire et les manières idiosyncrasiques de la concevoir (Martin 2008 et 2009).

Cette théorie s'intéresse beaucoup plus aux processus interne, individuel ou collectif, des peuples autochtones. Elle reconnaît que leur condition coloniale peut restreindre leur capacité d'agir au lieu de réagir à ce qui se passe sur leur territoire. C'est pourquoi cette approche garde la notion de colonialisme en trame de fond : elle est en fait le cadre actuel dans lequel se déroule l'action historique, mais ce cadre pourrait évoluer sans pour autant ôter aux Autochtones leur capacité d'agentivité.

De sa part, en ce qui concerne le mouvement autochtone au Canada, Capitaine (2012) et Capitaine et Martin (2010) proposent que les Autochtones produisent une action ayant un double mouvement : la subjectivation, qui est la revendication de droits pour être reconnus en tant que sujets et la désobjectivation, qui est la construction d'un profil d'acteur victime de la société colonisatrice.

Examinons maintenant comment les acteurs autochtones résistent et réagissent face aux projets miniers en Amérique du Nord. Ali (2009) propose que le noyau central de cette résistance soit le sujet de la souveraineté autochtone, c'est-à-dire que les Autochtones défendent leur capacité de prise de décisions en ce qui concerne l'extraction des ressources sur leurs territoires. D'ailleurs, Ali (2009) analyse l'influence des autres acteurs sur l'agentivité autochtone, tels que les ONG, les compagnies minières et les gouvernements. Il conclut que les motivations de ces acteurs sont toutes très différentes : les ONG agissent dans le but de protéger l'environnement, donc elles n'ont pas un rôle d'importance dans la résistance autochtone; les compagnies minières visent à réaliser des gains substantiels et les gouvernements veulent exploiter les ressources naturelles pour

l'intérêt national. Les résultats de ces interactions avec les peuples autochtones dépendent donc de la manière par laquelle elles permettent ou non l'atteinte des objectifs d'autodétermination à long terme des Autochtones.

Dans leurs analyses, sans nier que les relations entre Autochtones et modernité peuvent être de type coloniales, ces théories s'intéressent surtout à la compréhension de la production d'une agentivité autochtone à l'égard de la gouvernance du territoire. À notre avis, la limite de ce paradigme est que celui-ci ne s'intéresse pas suffisamment aux enjeux du pouvoir qui interagissent avec l'agentivité des Autochtones, même si cette agentivité est façonnée par les rapports de pouvoir.

Les théories du paradigme de l'action ont toutes une même force. Elles analysent les sociétés autochtones selon ses dimensions internes : leurs discours, leurs rationalités, leurs cultures, leurs identités, leurs stratégies, leurs buts, etc. Les Autochtones sont vus comme des acteurs rationnels, stratégiques et capables d'agir dans une marge de liberté même limitée pour l'élargir à leur faveur. Une des forces de ces théories est que les stratégies et les rationalités des communautés sont prises en compte. Par contre, une des limites est que les aspects du pouvoir des relations sont seulement considérés comme une toile de fond lors de l'analyse, ce qui à l'égard de notre étude constitue une limite considérable.

2.1.3 Le paradigme de la critique à la relation coloniale

Finally, the third paradigm is the one we call « the critique of colonial relations », whose theories are characterized by their critical view on the ways in which the West exerts a colonial relationship on indigenous peoples, either by dictating subjective issues (imposition of religion, categories of thought, language, etc.), by imposing political structures (types of organization and representativeness), by managing economic aspects (types of economic production, notably those of the capitalist type) or by fixing social norms (imposition of institutions in relation to education, health, etc.).

In this last paradigm, we find the understanding of forms of indigenous resistance against colonial domination, through the reproduction of symbolic culture or even through active political resistance (protests, political mobilizations, rebellions, etc.). Unlike the theories of the paradigm of action, this paradigm emphasizes the power relations between indigenous peoples and modernity, a relationship viewed in terms of colonialism.

In this paradigm, we find postcolonial theories, decolonial theories, the Marxist perspective and the Foucauldian perspective of governmentality. Postcolonial theories stem from the work of Franz Fanon, Gayatri Spivak, Edward Said (Loomba, 2010), as well as contributions from the already classic work of Smith (2001), which deals with the colonial character of scientific research and the contributions of indigenous peoples themselves. Even indigenous peoples contribute to this

perspective. Les théories d'Alfred et Courtnassel (2005), Lawrence (2012), qui sont tous (sauf Courtnassel) des chercheurs autochtones au Canada, et Quidel (2012) qui est un Autochtone mapuche au Chili, mettent l'accent sur les conditions de la production et de la reproduction d'une subjectivité fonctionnelle au colonialiste qui s'installe chez les colonisés.

Un exemple de l'approche postcoloniale est l'étude de Hoffman (2008) sur le Northern Flood Agreement projets hydro-électriques Churchill River Diversion et Lake Winnipeg Regulation en Manitoba entre le gouvernement départemental provincial et certaines communautés Cris dans les années 1970. Hoffman (2008) analyse notamment les rationalités mises en œuvre par les communautés Cri et par le gouvernement départemental à l'heure de négocier les ententes spécifiques, ainsi que les structures de gouvernance mises en place. En raison de son objectif d'imposer la modernité aux communautés et des formes de gouvernances utilisées, Hoffman (2008, p. 128) conclut :

Si par colonisation nous voulons dire interférence et, peut-être, même déchirement des structures politiques et culturelles existantes (Loomba, 1998, 6), donc le développement hydroélectrique des dernières décennies représente certainement l'approfondissement de la colonisation pour les peuples autochtones du nord du Manitoba⁴².

Ainsi, ces théories nous éclairent sur les enjeux (inter)culturels et sur le rôle de la subjectivité dans la reproduction de la relation coloniale. Cependant, ces théories ont

⁴² Notre traduction de « *If by 'colonization' is meant interference and perhaps even dismemberment of existing political and cultural structures (Loomba, 1998, 6), then the hydro developments of the last several decades surely represent a profound deepening of that process for the Aboriginal peoples of northern Manitoba* ».

aussi leurs limites. Il y a une ambiguïté au moment de conceptualiser le « post » du colonialisme (Lomba, 2010). Faut-il considérer les anciennes colonies ou les colonies internes de la même manière que les sociétés indépendantes (« postcoloniales »), mais encore sous une forme de « néocolonialisme », ou bien concevoir le « postcolonial » en tant que projet éthique de décolonisation des anciennes colonies? Cette problématique a été soulignée par Hall (2008) et par Lomba (2010). Une autre limite de ces théories est que l'accent est mis sur les conditions de domination subjectives au détriment de l'analyse de la domination objective (Castro-Gómez et Grosfoguel, 2007).

D'une part, les théories décoloniales découlent du groupe de chercheurs appelé « *le projet modernité/colonialité* » ou « *tournant décolonial* »⁴³ latino-américain qui analyse principalement la condition coloniale de l'Amérique latine, ses sciences sociales ainsi que la recherche d'une sortie à cette condition (Castro-Gómez et Grosfoguel, 2007). Un des axes d'étude est la condition coloniale des peuples autochtones et les types d'interculturalité qui se déploient à partir des dernières transformations politiques au sein de la plupart de ses pays. Dans cette perspective, la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles est analysée comme la continuité d'une géopolitique qui situe les communautés comme des périphéries spécialisées en production de matières premières, réalité géopolitique qui commence dès l'arrivée des Européens en Amérique. Cette perspective met aussi l'accent sur les conditions d'assujettissement épistémique où les cultures, les connaissances et pratiques autochtones sont niées ou déplacées par l'épistémè

⁴³ Notre traduction de « *el giro decolonial* ».

de l'Occident (Castro-Gómez et Grosfoguel, 2007; Maldonado-Torres, 2007; Quijano, 2000; Walsh, 2008 et 2010).

Une autre perspective théorique du paradigme de la critique de la relation coloniale est le marxisme, qui analyse l'extraction des ressources naturelles sous l'angle du concept de « *l'accumulation par dépossession* » propre de l'évolution du capitalisme et du néolibéralisme. Succinctement, dans cette perspective, la situation des communautés autochtones est vue comme déterminée par les dynamiques globales d'accumulation du capitalisme néolibéral et le sujet autochtone est vu en termes d'un sujet ethnique et/ou paysan qui a subi les processus d'intégration à la structure de classes du capitalisme (Harvey dans Spronk et Webber, 2007).

Enfin, dans ce paradigme nous trouvons aussi l'approche de la gouvernementalité de Michel Foucault, qui correspond à la dernière étape de sa pensée, allant de la révision de sa perspective sur le pouvoir en 1976 à sa mort en 1984. Dans cette dernière étape de sa pensée, Foucault propose une nouvelle grille d'analyse qui inclut l'analyse du pouvoir en termes des « technologies » ou « techniques du pouvoir », l'analyse du savoir en termes des « régimes de vérité » et, voici l'innovation en sa pensée, l'analyse du sujet en termes de sa subjectivation à travers des « technologies de soi » et l'assujettissement à travers les rapports des autres pour conduire le sujet.

En suivant Sawyer et Gomez (2012) et Ulloa (2003, 2011), au sujet de l'extraction des ressources naturelles sur les territoires autochtones, cette approche analyse l'interrelation entre le processus de la subjectivation, notamment du sujet

autochtone qui utilise des procédures ou des stratégies afin de se produire lui-même, ainsi que des mécanismes produisant un sujet autochtone assujéti par ses rapports de pouvoir. Cette subjectivation est analysée en relation avec les techniques de pouvoir mis en œuvre par les gouvernements, les industries extractives, les communautés autochtones et d'autres sujets afin de gouverner la conduite des autres. Et enfin, l'autre dimension mise en relation par l'approche de la gouvernementalité est celle des savoirs ou vérités sur lesquels se fondent les rapports de pouvoir en place à la gouvernance de ressources naturelles autochtones.

Alors, les études de la gouvernementalité produisent des analyses critiques des conditions de la gouvernance des territoires autochtones et ainsi, nous l'inscrivons dans ce paradigme de la critique à la relation coloniale. Leur force est la capacité d'analyser les rapports de pouvoir ainsi que d'analyser les conditions de production des sujets sans les considérer au préalable ni comme des victimes passives ni comme des acteurs libres qui s'autoproduisent.

En résumé, la force du paradigme de la critique de la relation coloniale est que ces théories inscrivent la situation autochtone dans le cadre des rapports de pouvoir de la relation coloniale en identifiant des facteurs subjectifs et objectifs qui produisent et reproduisent le colonialisme. En revanche, sa limite est que les théories postcoloniales, décoloniales et marxistes ont tendance à concevoir les communautés autochtones comme des victimes des forces externes quasiment sans capacité de subjectivation ou d'agentivité. L'exception, à notre avis, est la perspective de la gouvernementalité qui reconnaît la

capacité de subjectivation des Autochtones sous l'angle de ses relations avec les technologies de gouvernement et les régimes de vérité en place.

En somme, le paradigme de la subordination des Autochtones à la modernité prend une perspective évolutionniste et euro-nord-américain-centrique qui prescrit la modernisation des Autochtones, ce que nous considérons inacceptable et contraire à notre éthique de recherche. Pour sa part, le paradigme de l'action a pour force la compréhension du sens de l'action des communautés autochtones à travers l'analyse de leurs stratégies et rationalités en reconnaissant l'agentivité autochtone. Cependant, nous considérons que l'analyse des rapports de pouvoir par ces théories est insuffisante à l'égard de notre étude. Le paradigme de la critique à la relation coloniale a pour force la reconnaissance et l'analyse des rapports de pouvoir, vus comme formes de relation coloniale, entre les peuples autochtones et la modernité, soit en soulignant les conditions subjectives de la domination (la perspective postcoloniale), ou bien les conditions de hiérarchisation sociale et épistémique qui assujettissent les peuples autochtones (la perspective décoloniale), ou bien les enjeux de la subordination des communautés à l'économie capitaliste (la perspective marxiste) ou bien les interrelations entre subjectivation/assujettissement, pouvoir et vérité (la perspective de la gouvernementalité). Ces limites sont, à notre avis, que les pensées postcoloniales, décoloniales et marxistes soulignent la condition de victimes des Autochtones, ce que l'approche de la gouvernementalité permet de mieux équilibrer avec la reconnaissance des conditions de domination avec celles de la subjectivation autochtone.

2.2 Le cadre théorique de cette étude : l'approche de la gouvernementalité foucauldienne

L'approche théorique développée par Michel Foucault à partir de l'an 1976 jusqu'à la fin de sa vie en 1984, nous semble pouvoir éclairer adéquatement les enjeux de l'autodétermination et des rapports de pouvoir déployés lors des négociations d'un traité moderne et de la mise en œuvre du droit à la consultation de Mashteuiatsh.

Dans cette dernière étape de sa pensée, Foucault (2001, 2009) propose une perspective selon laquelle les sujets sont le résultat d'une part des pratiques du sujet sur lui-même afin d'atteindre un mode d'être souhaité et, d'autre part des rapports de pouvoir exercés par les autres. Donc, la production de la communauté de Mashteuiatsh comme sujet autodéterminée ayant plus de contrôle sur son territoire doit être comprise dans cette dynamique entre les pratiques de la communauté sur elle-même visant son autodétermination et les rapports de pouvoir exercés par le Canada et le Québec au sein des négociations du traité et de la mise en œuvre du droit à la consultation.

Or, Foucault (2009) inscrit l'analyse de cette production du sujet dans l'étude des « foyers d'expérience », ce qui implique de se pencher sur trois dimensions différentes, mais interreliées : le sujet, le pouvoir et le savoir. Par foyer d'expérience Foucault (2009) se réfère à des expériences dont la folie, l'emprisonnement et la sexualité, étant les trois principaux sujets d'étude empirique de sa vie. Les foyers d'expérience sont constitués alors par les relations entre les pratiques à travers lesquels le sujet se produit lui-même, les rapports de pouvoir spécifiques qui visent à conduire la conduite du sujet et les savoirs

ou connaissances qui rendent légitimes ces expériences. Dans le cadre de cette thèse, il s'agit d'envisager les consultations dans les projets extractifs comme un foyer d'expérience pour les communautés autochtones, ce qui est constitué par l'interrelation entre les enjeux de la quête des communautés de leur autodétermination, des rapports de pouvoir exercés et des savoirs ou connaissances qui rendent légitime cette expérience.

Nous reconnaissons la pertinence de la question de l'agentivité autochtone dans l'étude des enjeux autochtones au Canada, cependant la perspective foucauldienne se situe dans la perspective du sujet plutôt que celle de l'action. Car en effet, si l'agentivité questionne la capacité des peuples autochtones à modifier les structures sociales, la question du sujet met en perspective les conditions de l'autoproduction autochtone à partir de ses propres définitions ainsi que de son assujettissement par une autre entité.

Finalement, au sein des foyers d'expérience il opère ce que Foucault (2001, 2004a, 2009) a appelé la « gouvernementalité ». Pour comprendre ce concept foucauldien il faut prendre en compte que celui-ci est l'expression de plusieurs déplacements analytiques dans sa pensée : de l'analyse sociale au niveau micro des ses premières études (la folie, la prison) à une analyse de la gouverne au niveau étatique, de l'analyse du pouvoir sous l'angle du pouvoir — savoir (tout pouvoir s'accompagne de types de savoir qui le légitiment et tout savoir exerce un type de pouvoir donné) vers l'angle du pouvoir — savoir – sujet, de l'analyse du sujet comme le résultat du pouvoir externe au sujet comme le résultat de sa propre production par lui-même et des rapports de pouvoir exercés par les autres, de l'analyse du pouvoir comme relation de domination à l'analyse du

pouvoir comme relations stratégiques qui opèrent à travers des pratiques concrètes et rationalisées.

Le terme « gouvernementalité » apparaît dans la pensée de Foucault dans ces cours au Collège de France de 1977-1978. Ce terme est un néologisme qui unit « gouvernement » ou « gouvernemental » et « mentalité ». Dans son analyse généalogique de l'État moderne de l'Europe occidentale, Foucault (2004a) identifie la production d'un déplacement au sein de l'État allant d'un pouvoir de type souverain, qui a pour objet le territoire et pour moyen la discipline, c'est-à-dire la gouverne sur les corps des individus afin de les rendre gouvernables, vers un nouveau pouvoir qui a pour objet la population et pour moyen les enjeux de conduire ses conduites. Ce déplacement du type de pouvoir est appelé par Foucault « la gouvernementalisation de l'État » pour mettre en lumière le fait que la société moderne a produit un type de pouvoir étatique qui doit se fonder sur une certaine rationalité ou mentalité. Cette gouvernementalisation signifie aussi que l'État, surtout dans sa version libérale moderne, cherche à gouverner à partir des mentalités de la population et des conditions de sa liberté au lieu de gouverner directement à partir du comportement des gens (Foucault, 2004a).

La gouvernementalité a aussi un autre sens. Il s'agit d'une nouvelle grille d'analyse du pouvoir que Dean (2010) appelle « analytique du gouvernement ». Notons d'ailleurs que par « gouvernement », Foucault entend « la manière de conduire la conduite des autres » (Foucault, 2004a, 2010 et 2014). Le concept ne se limite donc pas aux simples structures étatiques, mais comprend la capacité « de conduire la conduite d'autrui »

(Foucault, 2004a, 2010, 2014).

Or, l'analyse de la gouvernementalité a évolué au fil des années dans la pensée de Foucault. Nous identifions deux versions des études de la gouvernementalité. En premier lieu, dans ses leçons au Collège de France (de 1976 à 1978), Foucault analyse avant tout les rationalités, les stratégies et les pratiques ou technologies du pouvoir, notamment du gouvernement ou des institutions, sur les sujets. Dans cette perspective le sujet est plutôt un produit des vérités et des rapports de pouvoir qui lui sont imposés par d'autres. Foucault a ensuite réorienté son analyse, dans ses leçons au Collège de France de 1979 à 1984, pour définir plus particulièrement la gouvernementalité en fonction des interrelations entre les technologies de gouvernement employées par autrui pour influencer le sujet, et les technologies de soi par lesquelles un sujet interagit avec l'autre. Dans cette perspective le sujet se produit lui-même à travers ses technologies de soi en même temps qu'il est un produit du pouvoir exercé par un autre.

Notre étude s'inscrit dans la deuxième mouture de la gouvernementalité telle que pensée par Foucault, notamment dans ce point d'articulation entre le gouvernement de soi (la subjectivation) et le gouvernement des autres (les technologies de gouvernement). Notre recherche se démarque ainsi de la plupart des études de la gouvernementalité, qui se focalisent sur les rationalités et technologies de gouvernement mises en œuvre afin de conduire la conduite des autres, au détriment de l'analyse de la subjectivation.

Notre perspective sur la gouvernementalité s'inspire de cette définition de Foucault :

Et on pourrait ainsi reprendre sous un autre aspect la question de la gouvernementalité : le gouvernement de soi par soi dans son articulation avec les rapports à autrui. (Foucault, 2014a, p. 300).

En résumé, dans notre étude nous analysons la mise en œuvre du droit à la consultation comme un foyer d'expériences qui met en relation la production d'un type de sujet collectif, Mashteuiatsh, et des rapports de pouvoir et savoirs spécifiques qui rendent légitime cette expérience de consultation. En nous penchant sur la gouvernementalité du droit à la consultation, nous analysons les pratiques de soi de la communauté, les technologies de gouvernement exercées par le Canada et le Québec sur Mashteuiatsh, et celles que Mashteuiatsh emploie à son tour dans ses interactions avec le Canada et le Québec.

2.2.1 La dimension du sujet

À partir de 1977, Foucault a révisé sa perspective sur le sujet, qui était « mort » dans l'étape antérieure de sa pensée. Entre 1977 et 1979, c'est-à-dire les années où il introduit le concept de la gouvernementalité, le sujet était abordé du point de vue des particularités de sa condition d'objet des technologies de gouvernement, ou de produit de la gouvernementalité (Foucault, 2004 et 2010). C'est dans cette perspective qu'une partie des études de la gouvernementalité sont effectuées. Néanmoins, à partir de 1979 Foucault se penche de nouveau sur la question du sujet, en explorant cette fois-ci sa relation avec la vérité, ses technologies de subjectivation (Foucault, 2014, 2014b, 2009a, 2009b), ses modes d'assujettissement et ses pratiques du soi. Cette seconde exploration donne lieu, à notre avis, à une nouvelle définition du terme « gouvernementalité ».

Donc, dans la dernière phase de sa pensée, Foucault (2001) reconnaît deux acceptions du mot *sujet* : la première renvoie au sujet qui se constitue lui-même de façon active à travers des technologies de soi, et la deuxième renvoie au sujet soumis (assujetti) à un contrôle exercé sur lui par d'autres à travers des technologies de gouvernement. Foucault (2001, p. 1270) résume sa perspective en disant :

Je me constitue comme sujet à travers un certain nombre de relations de pouvoir qui sont exercées sur moi et que j'exerce sur les autres.

Foucault (2008) propose d'analyser le sujet sur le plan de ses formes de subjectivation, notamment celles qui prennent la forme des technologies de soi. Dans notre étude, l'analyse de la dimension du sujet s'opère à partir de la description des technologies de soi déployées par Mashteuiatsh afin d'acquérir une modalité d'être caractérisée par un contrôle plus important sur sa vie interne et sur son territoire. À cet égard, il nous intéresse aussi de comprendre la subjectivité à la base du processus de subjectivation de la communauté. D'autre part, nous analysons aussi le sujet dans ses modalités d'être qui sont plutôt le résultat des efforts du Canada et du Québec pour conduire la vie de la communauté. Dans cette étude, la subjectivation correspond donc au processus engagé par Mashteuiatsh pour (re)gagner un contrôle plus important sur elle-même; l'assujettissement correspond à la partie du sujet qui est le produit de l'imposition par le Canada et le Québec de certaines modalités d'être; et la désobjectivation correspond aux modalités d'être qui nuisent à l'autodétermination de la communauté.

Dans la perspective de notre étude, donc, l'agentivité autochtone résulte des technologies de soi employées par la communauté dans sa quête d'autodétermination, et

de la part de gouvernementalité dans laquelle Mashteuiatsh exerce des technologies de gouvernement qui réussissent à conduire les actions du Canada et du Québec.

2.2.2 La dimension du pouvoir

Dans la première étape de sa pensée, Foucault envisageait le pouvoir comme un jeu de rapports de force contraignant la conduite du sujet. Cette conception cantonnait donc le pouvoir au registre de la seule domination. À partir de 1976, Foucault entame un changement de perspective qu'il décrira à la fin de sa vie comme un déplacement vers une approche stratégique du pouvoir et une réorientation de l'analyse du pouvoir à partir des institutions vers une analyse axée sur des pratiques concrètes (Foucault, 2008).

Le pouvoir est ainsi remplacé par la notion de gouvernement, notamment par l'analyse des pratiques appliquées concrètement à travers des « techniques de gouvernement » ou des « technologies de gouvernement » spécifiques. Par « technique » ou « technologie », Foucault (2014, p. 253) entend « des procédures réglées, des manières de faire qui ont été réfléchies et sont destinées à opérer sur un objet déterminé un certain nombre de transformations ».

Sur le plan empirique, Foucault (2001) propose d'analyser le pouvoir en étudiant ses dimensions suivantes : ses objectifs, ses formes d'institutionnalisation, ses degrés de rationalisation, les systèmes de différenciation employés pour agir sur l'objet du pouvoir, et l'axe liberté-domination. Dans cette étude, nous analysons en détail les objectifs ou objets des rapports de pouvoir exercés, les formes d'institutionnalisation (via la

description des formes du pouvoir ou des technologies de gouvernement) et l'axe liberté-domination, car ce sont les aspects du pouvoir qui sont les plus directement liés à notre question de recherche.

Pour ce qui est de l'étude de la relation entre le pouvoir et son objet, l'approche foucauldienne décrit plusieurs types de pouvoir. Le pouvoir souverain a pour objet le territoire, pris au sens d'espace géographique où le souverain peut exercer son pouvoir sur des gouvernés (approche que résume la maxime « laisser vivre, faire mourir »); le pouvoir disciplinaire a pour objet le corps des gouvernés et vise à les rendre dociles ou gouvernables; et le pouvoir biopolitique — ou biopouvoir — a pour objet le gouvernement dans la mesure où celui-ci régit la dimension biologique de la vie des gouvernés (en résumé : « faire vivre, laisser mourir ») (Foucault, 1997, 2001, 2003, 2004 et 2010). En ce qui a trait à l'analyse de l'axe allant de la liberté à la domination, Foucault affirme que la domination est une condition plutôt exceptionnelle, car la domination implique le contrôle absolu du sujet par un autre. Situé quelque part entre la liberté et la domination il y a le pouvoir de gouvernement, qui correspond aux jeux stratégiques entre des sujets ayant chacun certains degrés de liberté. Les technologies de gouvernement se situent donc entre la liberté et la domination.

Dans le cadre de notre étude, trois grands types de pouvoir sont importants : celui du biopouvoir (Bertrand, 2013; Foucault, 1997, 2004 et 2010), celui des technologies de citoyenneté (Babu, 2009; Cruikshank, 1999; Dean, 2010; Leibetseder, 2011; Mynttinen, 2012) et celui du pouvoir colonial (Foucault, 1997; Nadasdy, 2012; Scott, 1995).

Le biopouvoir est un type de pouvoir que remplace le pouvoir souverain par un pouvoir ayant pour objet les conditions de vie élémentaires des êtres vivants formant une population. Ce pouvoir cherche donc à gouverner les conditions de santé et de salubrité de la population à l'aide de méthodes statistiques et de connaissances scientifiques (Foucault, 2004 et 2010). La notion d'«environnementalité», associée à ce type de pouvoir, revêt une importance particulière dans notre étude puisqu'elle permet de qualifier le niveau de participation de la communauté dans les évaluations environnementales. L'environnementalité est définie comme les « connaissances, politiques, institutions et subjectivités qui sont mises en relation les unes avec les autres quand l'environnement devient un domaine qui requiert d'être régulé et protégé »⁴⁴ (Agrawal, 2005 dans McGregor, Challies, Howson, Astuti, Dixon, Haalboom, Gavin, Tacconi et Afiff, 2015, p. 140). D'après Bertrand (2013), les études des impacts environnementaux font ⁴⁵partie de l'environnementalité et peuvent être vues comme un exercice du « *biopouvoir* » foucauldien, c'est-à-dire, dans les mots de Foucault, le « pouvoir de faire vivre et de laisser mourir » (1997, p. 214).

En ce qui concerne le pouvoir des « technologies de citoyenneté », celui-ci a été formulé par Cruikshank dans le contexte du Programme d'action communautaire contre la pauvreté aux États-Unis dans les années 1960 (Babu, 2009; Cruikshank, 1999; Dean, 2010; Leibetseder, 2011; Mynttinen, 2012). Cruikshank avance que l'objectif de ce

⁴⁴ Notre traduction de « *knowledges, politics, institutions, and subjectivities that come to be linked together with the emergence of the environment as a domain that requires regulation and protection* ».

⁴⁵ Dans notre thèse nous analysons quatre évaluations environnementales différentes, certaines d'elles du Canada et d'autres du Québec.

programme est de favoriser l'*autonomisation* des moins nantis pour les transformer en sujets ou citoyens actifs et autonomes, *autonomisation* qui s'inscrit dans une technologie du pouvoir spécifique où le « gouvernement opère à travers, au lieu que simplement contre, les subjectivités des défavorisés »⁴⁶ (Leibetseder, 2011, p. 17). Donc, ces technologies de gouvernement n'agissent pas à travers la coercition ni la normalisation ni la discipline, mais à travers une subjectivation permettant aux citoyens de devenir des sujets autonomes et actifs au sein de la société, de même que des membres fonctionnels du cadre établi par l'ordre étatique (Babu, 2009; Cruikshank, 1999; Leibetseder, 2011; Mynttinen, 2012). Ce type de pouvoir nous permettra de souligner les caractéristiques changeantes du pouvoir qui découlent des négociations du régime de participation réelle. Cependant, dans le cas de Mashteuiatsh, il est nécessaire d'incorporer l'ethnicité comme objet des rapports de pouvoir entre la communauté (y compris les autres collectivités membres du regroupement Petapan) et la Couronne.

Enfin, le pouvoir colonial correspond aux rapports de pouvoir qui produisent la domination d'une société (colonialiste) sur une autre (colonisée). Le colonialisme canadien, qui s'impose sur les peuples autochtones à travers des mécanismes divers, en est un exemple (Blackburn, 2005; Nadasdy, 2012).

2.2.3 La dimension du savoir/vérité

Quant au savoir/vérité, le déplacement analytique de Foucault correspond à une

⁴⁶ Notre traduction de « *government works through rather than simply against the subjectivities of the poor* ».

prise de recul par rapport à l'analyse des connaissances ou savoirs qui accompagnent les rapports de pouvoir, au profit d'une nouvelle emphase placée sur l'analyse des pratiques discursives qui constituent des « régimes de véridiction ». Il s'agit dès lors d'analyser les domaines de savoir, ou champs de connaissance, qui deviennent des « vérités » ou des « régimes de véridiction ». Par ces termes, nous entendons les savoirs qui produisent des obligations ou qui créent des conditions d'acceptabilité aux sujets (Foucault, 2008 et 2009). Dans cette perspective, les rapports de pouvoir s'appuient sur des savoirs pour se légitimer, surtout dans le cadre des sociétés libérales modernes.

Pour les besoins de notre étude, l'analyse des vérités vise à identifier les rationalités, les explications et les connaissances qui sont acceptées par les parties et qui rendent légitime ce foyer d'expérience de la mise en œuvre du droit à la consultation.

2.2.4 Les études sur la gouvernementalité des projets de développement

Sur le plan empirique, comme nous l'avons dit précédemment, les études de la gouvernementalité sur les territoires autochtones ont mis l'accent sur l'analyse des technologies du pouvoir et les effets sur le sujet autochtone. Sawyer et Gomez (2012) dirigent une équipe de chercheurs qui réalise des études en Australie, en Bolivie, au Canada, au Chad, au Cameroun, en Inde, au Nigeria, au Pérou et aux Philippines. Ulloa (2011), anthropologue colombienne, analyse la gouvernance du territoire des nations autochtones au nord de la Colombie et ses travaux se focalisent sur l'échelle « transnationale » de la gouvernementalité. Sawyer et Gomez (2012) soulignent que dans le cas de la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles, les industries extractives

transnationales ont la capacité de contrôler cette extraction, et même de coopter ou de capturer les gouvernements pour leur imposer d'appuyer des projets extractifs. De son côté, Ulloa (2011) souligne que la mise en œuvre des ententes internationales sur la conservation de la biodiversité, qui concernent de manière importante les territoires autochtones, assujettit la gouvernance autochtone du territoire aux limites établies par ces ententes, et qu'elle produit une « écogouvernementalité transnationale ».

Pour sa part, Dale (2016) analyse un plan d'aménagement pétrolier du gouvernement de la Norvège sous l'angle de la gouvernamentalité. Il analyse notamment les rationalités et les connaissances véhiculées dans le plan d'aménagement des zones maritimes. Il conclut que la rationalité scientifique devient centrale et que celle-ci, en s'harmonisant avec des structures de pouvoir libérales, définit les critères d'admissibilité des connaissances utilisées dans le cadre de la gouvernance de l'activité pétrolière en Norvège.

2.2.5 Les traités modernes et le colonialisme canadien sous l'angle de la gouvernamentalité

Blackburn (2005), Nadasdy (2012) et Coyle (2013) ont employé cette approche pour étudier des ententes portant sur des revendications territoriales globales au Canada. Ces auteurs concluent que ces ententes assujettissent les communautés autochtones en leur imposant des logiques et des structures de gouvernance euro-américanocentriques, qui laissent peu de place aux connaissances autochtones. Dans cette optique, les négociations mises en œuvre afin de signer les traités modernes sont des technologies de gouvernement

ayant pour but de concilier les droits autochtones avec les besoins du capital global et de la souveraineté canadienne. Néanmoins, ces technologies de gouvernement participent tout de même à l'*autonomisation* des communautés puisqu'elles accroissent leur influence sur les décisions qui les concernent.

À cet égard, Blackburn affirme :

Les négociations des traités sont une modalité de gouvernementalité qui permet la régulation de la population, la médiation entre les revendications des droits autochtones et les besoins du capital global et qui produit comme effet la souveraineté étatique.⁴⁷ (Blackburn, 2005, p. 586).

Or, Scott (1995) utilise l'approche de la gouvernementalité pour analyser la relation coloniale canadienne. Selon lui, la gouvernementalité coloniale repose sur un type de pouvoir basé sur des connaissances et des pratiques qui perpétuent la relation coloniale. Cette gouvernementalité coloniale façonne une « modernité coloniale » où le pouvoir vise la constitution d'une forme de gouvernement colonial qui agit sur les conduites des colonisés.

En résumé, en utilisant l'approche de la gouvernementalité foucauldienne comme cadre théorique, notre analyse se penche sur l'interrelation entre le pouvoir, le savoir/vérité et le sujet concerné lors de la mise en application du droit à la consultation de la communauté de Mashteuiatsh, et ce, dans le contexte de l'extraction des ressources naturelles et de la relation coloniale au sens large. Le pouvoir est analysé à partir des

⁴⁷ Notre traduction de « Treaty negotiations are a form of governmentality that helps regulate a population, mediates between aboriginal rights claims and the demands of global capital, and produces effects of state sovereignty ».

procédures et pratiques concrètes (technologies de gouvernement) à travers lesquelles il s'exerce. Dans le cas de Mashteuiatsh, ce sont les négociations, les chapitres du traité, les canevas de consultation, les comités, les projets pilotes, les évaluations environnementales, le Plan Nord et les projets miniers spécifiques. Les savoirs/vérités sont analysés via l'analyse des connaissances qui ont la capacité de créer des conditions d'acceptabilité et de rendre légitime le régime de consultation parmi les communautés de Petapan, du Canada et du Québec. Enfin, le sujet (ou la subjectivation) est analysé à partir de deux optiques opposées : d'un côté, les pratiques concrètes que Mashteuiatsh opère sur elle-même (p. ex., les alliances et les outils de gestion du développement dont elle se dote) afin d'atteindre un état souhaité d'autodétermination et de contrôle sur son Nitassinan; et inversement, les conditions d'assujettissement des sujets autochtones de Mashteuiatsh, notamment les limites fixées par le Canada et le Québec lors des négociations, de même que la mise en œuvre de la participation réelle et du droit à la consultation.

Une analyse tenant compte de la complémentarité des divers enjeux précités — la subjectivation, les technologies de gouvernement et les vérités déployées dans la mise en œuvre du devoir de consulter et d'accommoder les intérêts de la communauté autochtone de Mashteuiatsh — nous permet de produire une analyse critique de la relation néocoloniale que le Canada, le Québec et les industries extractives entretiennent avec cette communauté.

Nous situons cette approche théorique dans le paradigme de la critique à la relation coloniale parce qu'à travers l'analyse des liens unissant la subjectivation et les

technologies de gouvernement et régimes de véridiction, nous pouvons dégager les stratégies ou pratiques de production de la communauté comme sujet autodéterminé. Cette approche nous permet aussi de rendre visibles les formes d'assujettissement subies par la communauté dans sa démarche vers l'autodétermination.

Or, dans le cadre de notre recherche, nous demeurons conscients des limites de l'approche de la gouvernementalité foucauldienne. Ces limites se ressentent à la fois sur les plans théorique, méthodologique et empirique. Sur le plan théorique, une certaine ambiguïté subsiste quant à la dimension du sujet. Plus précisément, une grande partie de la littérature sur la gouvernementalité met l'accent sur le sujet comme produit des rapports de pouvoir (c'est-à-dire, la condition d'assujettissement du sujet), tandis que la perspective qui souligne la production du sujet par lui-même (c'est-à-dire, la condition de subjectivation) est beaucoup moins souvent représentée et développée par les auteurs.

Autre limite importante dans notre étude; en reprenant l'approche de la gouvernementalité, nous utilisons des catégories eurocentriques, puisque Foucault a basé ses concepts et catégories exclusivement sur ses études historiques de l'Occident, notamment des Grecs et des chrétiens. Par exemple, la notion foucauldienne du sujet retrace son origine jusqu'aux différentes versions de la constitution du sujet chez les Grecs, qui mettent le sujet en relation avec lui-même (par sa connaissance de soi), tandis que les Autochtones soulignent la production du soi en relation directe avec le territoire, les ancêtres et la spiritualité. En utilisant les catégories de la gouvernementalité, nous utilisons donc des catégories plus propres à l'épistémè occidentale qu'à celles des peuples

autochtones.

Sur le plan méthodologique, il y a aussi une certaine ambiguïté quant à la méthodologie la plus adéquate à utiliser dans une recherche empirique, incertitude qui⁴⁸ s'explique par le fait que Foucault n'a pas esquissé de cadre explicite visant une étude empirique sociologique de la gouvernementalité, sauf dans ses réflexions antérieures sur la méthode archéologique. Les chercheurs se voient donc contraints de produire des méthodologies adaptées à cette approche. Dans cette étude, nous suggérons une méthodologie en l'ancrant dans la collaboration avec la communauté de Mashteuiatsh.

Pour ce qui est des limites empiriques d'une approche axée sur la gouvernementalité, notons qu'en raison du nombre limité d'études qui utilisent cette approche, nous devons entamer la nôtre en utilisant des catégories conceptuelles assez larges, que notre analyse doit ensuite préciser à mesure que les travaux progressent.

⁴⁸ Voir par exemple : Foucault News. (7 mai 2016). CFP : New perspectives on discourse and governmentality. *Site de Foucault News* [en ligne]. <https://foucaultnews.com/2013/01/23/cfp-new-perspectives-on-discourse-and-governmentality-2013/>

CHAPITRE 3

LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

3.1 Positionnement épistémologique

Tout d'abord, cette étude est le fruit d'un effort et d'un intérêt pour la réalisation d'une recherche collaborative unissant la communauté de Mashteuiatsh (notamment son Secrétariat exécutif et l'équipe Patrimoine, culture et territoire) et le titulaire de cette thèse. Cette collaboration s'est matérialisée par la détermination conjointe des objectifs, des niveaux de consultation à étudier, des consultations spécifiques à analyser, des techniques de production des données, des instances de présentation des résultats, des mécanismes d'accès aux produits de la recherche, de la diffusion des résultats via des publications et des présentations lors d'événements scientifiques, et d'autres sujets d'importance pour la communauté. L'identification et le contact initial des interviewés ont été faits par le Secrétariat exécutif de la communauté.

En utilisant la classification des types de recherche de Linda Tuhiwai Smith (2016), nous effectuons une recherche de type postpositiviste et poststructuraliste. Les apports de ce type d'études sont la production d'une perspective critique déconstructiviste (Smith, 2016) qui fait émerger les savoirs assujettis et la voix de ceux qui sont réduits au silence (Lather, 1999), ce qui correspond à notre visée.

D'autre part, la puissance analytique de l'approche de la gouvernamentalité est

actuellement bien reconnue au sein des sciences sociales (Haidar, 2007; Marttila, 2013). Néanmoins, sa dimension méthodologique est moins explicite⁴⁹ (Haidar, 2007; Marttila, 2013). Autrement dit, bien que la littérature démontre clairement la capacité des études de la gouvernementalité d'analyser les enjeux des technologies du pouvoir, des savoirs/vérités et des sujets, elle reste floue sur le plan méthodologique et n'offre aucune méthode qui permettrait d'employer cette approche dans des analyses empiriques.

Pour ce qui est de la distinction entre une démarche inductive et une démarche hypothético-déductive (Chalmers, 2011), nous situons notre recherche dans une démarche inductive. Nous adoptons une perspective subjectiviste — plus précisément, la version constructiviste foucauldienne du subjectivisme — qui cherche à comprendre le sens de la réalité sociale (Gingras et Côté, 2009). Dans cette optique, l'objectif du chercheur est de comprendre les significations des acteurs au sein de phénomènes sociaux, dans une démarche où le chercheur fait partie du processus méthodologique (Giordano et Jolibert, 2012).

D'ailleurs, cette tâche du chercheur a une dimension politique, comme l'explique Foucault :

La vraie tâche politique est de critiquer le jeu des institutions apparemment neutres et indépendantes; de les critiquer et de les attaquer de telle manière

⁴⁹ Voir par exemple cette exhortation à la préparation d'ouvrages consacrés au sujet des méthodes d'analyse des études de la gouvernementalité : Foucault News. (7 mai 2016). CFP : New perspectives on discourse and governmentality. *Site de Foucault News* [en ligne]. <https://foucaultnews.com/2013/01/23/cfp-new-perspectives-on-discourse-and-governmentality-2013/>

que la violence politique qui s'exerçait obscurément en elles soit démasquée et qu'on puisse lutter contre elles. (Foucault, 2001, p. 1364).

3.2 Choix méthodologique

Sur le plan empirique, nous trouvons les études de la gouvernamentalité de Sawyer et Gomez (2012) qui utilisent les études de cas ainsi que les études de Ferguson et Gupta (2002) et de Carrasco (2013) qui utilisent l'ethnographie. À partir de notre perspective de la méthodologie réflexive, afin de comprendre les enjeux de l'application du droit à la consultation dans le cas des projets extractifs sur le territoire de la communauté autochtone, nous avons effectué une étude de cas en collaboration avec la communauté de Mashteuiatsh, membre de la Nation Innue au Québec.

Selon Yin (2009, p. 18), l'étude de cas est :

Une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain en profondeur, dans ses dimensions contextuelles les plus concrètes, notamment lorsque la démarcation entre le phénomène et ce contexte n'est pas évidente.⁵⁰

3.3 Les conditions éthiques de la production des données

Les enjeux de l'éthique de la recherche en contexte autochtone ont été un facteur structurant dans la sélection des participants, la définition de l'ampleur des expériences à analyser, la production de données et l'accès à certaines données secondaires dans cette

⁵⁰ Notre traduction de « An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident ».

recherche.

À cet égard, il faut noter que l'activité scientifique au sein des peuples autochtones comporte des enjeux éthiques particuliers qui ne sont pas présents dans d'autres sujets de recherche (Martin, 2013). Ces enjeux éthiques ont été incorporés dans le chapitre 9⁵¹ de l'Énoncé de politique des trois Conseils en 2014⁵². Notamment, le chapitre 9 affirme les principes de propriété, contrôle, accès et possession (PACP) qui ont été formulés à la fin des années 1990 par le Comité directeur de l'Enquête longitudinale régionale sur la santé des Premières Nations.

Dans le contexte de notre recherche, ce basculement éthique abordé par Martin (2013) a eu comme conséquence qu'après l'obtention du Certificat d'éthique de la part du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais⁵³ (UQO), nous avons aussi dû obtenir le consentement de la communauté avant le début de l'étude. Ce consentement, octroyé par une résolution du Conseil de bande, a nécessité de négocier l'étude dans son ensemble afin que les intérêts de la communauté soient intégrés dans notre recherche.

⁵¹ Conseil de recherche en sciences humaines du Canada — Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada – Instituts de recherche en santé du Canada. (2014). Chapitre 9 « La recherche visant les Premières Nations, les Inuits ou les Métis du Canada ». Dans Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains.

⁵² Conseil de recherche en sciences humaines du Canada — Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada – Instituts de recherche en santé du Canada. (2014). Chapitre 9 « La recherche visant les Premières Nations, les Inuits ou les Métis du Canada ». Dans Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains.

⁵³ Certificat d'éthique obtenu le 19 décembre 2014, dossier 1850, émis par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais, renouvelé en décembre 2014. Voir l'annexe 2.

À cet égard, ma⁵⁴ recherche visait au départ à analyser en profondeur le cas d'une seule communauté autochtone et d'un seul projet de développement (étude de cas holistique) pour comprendre en profondeur, à partir du cas d'une communauté (en l'occurrence, Mashteuiatsh), les enjeux liés à la gouvernementalité de l'application du droit à la consultation. Après avoir obtenu l'approbation du Comité d'éthique de la recherche de l'UQO⁵⁵, la collaboration a pu débiter avec la communauté de Mashteuiatsh, en particulier par l'entremise d'une autre chercheuse qui collaborait avec cette communauté.

Mon objectif initial était d'effectuer une recherche collaborative focalisée sur la mise en application du droit à la consultation et à l'accommodement, dans le contexte d'un seul projet extractif, en tenant compte du droit au CPLE. Ayant pris connaissance de mon intérêt de recherche, une chercheuse m'a informé que la communauté de Mashteuiatsh partageait mes préoccupations quant aux consultations. Elle m'a donc suggéré de communiquer avec la communauté pour explorer la possibilité d'effectuer ma thèse en collaboration avec celle-ci. J'ai pris contact avec la responsable du Secrétariat exécutif du Conseil de bande et nous avons commencé nos échanges afin de présenter nos intérêts de recherche. Dès le départ, j'ai expliqué que j'allais respecter le protocole d'éthique de la recherche de la communauté ou, le cas échéant, le protocole de l'APNQL et le chapitre 9

⁵⁴ Dans cette section de notre thèse, nous utilisons la première personne en singulier afin de distinguer ma perspective en tant que doctorant et celle de la communauté.

⁵⁵ Notre certificat d'éthique du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais a été approuvé à partir de décembre 2013, il est disponible dans le dossier 1850 et 1850-R.

de l'Énoncé de politique des trois Conseils.

Dans nos premiers échanges par courriel, en janvier 2014, la responsable du Secrétariat exécutif de Mashteuiatsh m'a informé que la communauté était particulièrement disposée à participer à une étude effectuée par un chercheur externe, qui s'appuierait sur la documentation de l'ensemble des consultations en cours pour dresser un bilan des limites et des apports associés à la participation aux consultations. La communauté souhaitait aussi évaluer les apports et les limites de la mise en application du principe de participation réelle qui a été reconnu dans le cadre des négociations du traité moderne. Grâce à ces études, la communauté pourrait prendre des décisions plus éclairées à l'égard du traité.

Dans la correspondance par courriel de janvier 2014, nous avons établi certains objectifs de recherche communs. Nous nous sommes ensuite rencontrés pour une première fois en personne, dans la communauté, afin de préciser notre recherche. À la suite de notre première rencontre en février 2014, à mon retour à Gatineau, j'ai envoyé à la responsable du Secrétariat exécutif une proposition de recherche ayant trois axes d'analyse : les consultations qui découlent de l'EPOG (la participation réelle), les consultations de type stratégique (au départ, cet axe était essentiellement consacré au Plan Nord puisque ce plan provincial faisait l'objet de vifs débats) et les consultations sur des projets spécifiques (notamment des projets miniers, qui entraînent les consultations les plus complexes pour la communauté). En vertu de l'accord conclu avec la communauté, la méthodologie prévoyait que le Secrétariat exécutif allait inviter les membres de la communauté à

participer à des entrevues, pour me laisser ensuite régler les détails (date, heure et lieu de l'entrevue) avec les répondants. En ce qui concerne les résultats de la recherche, nous avons convenu que la thèse finale sera déposée au musée de la communauté et que toute production scientifique (articles, chapitres de livres, présentations lors des conférences scientifiques) devait être permise par la communauté, qui devait recevoir une copie du matériel produit.

D'ailleurs, nous avons convenu que notre étude allait être effectuée au sein du Secrétariat exécutif et de l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) de Mashteuiatsh. Les détails concernant le type d'analyse des données, la structure du rapport exécutif et de la présentation des résultats à l'équipe PCT ont été évoqués seulement de façon générale. Dès que le Conseil de bande a décidé d'accepter notre recherche,⁵⁶ en juin 2014, nous avons commencé à effectuer des visites sur le terrain et à échanger des documents. À ce chapitre, la responsable du Secrétariat exécutif m'a demandé de fournir une rétroaction sur les documents relatifs au chapitre 6 de l'EPOG et aux canevas de consultation sectoriels, pour la considération des négociateurs de la communauté.

En résumé, nous avons convenu d'effectuer cette étude de cas collaborative avec Mashteuiatsh en trois niveaux différents d'analyse :

- La place qu'occupe la consultation dans les négociations visant d'un traité moderne. Plus spécifiquement, l'analyse visera les négociations en cours

⁵⁶ Voir la résolution du Conseil de bande au sujet de ma recherche dans l'annexe 2.

concernant le Chapitre 6 du traité, les canevas de consultation sectoriels qui en découlent, les comités d'harmonisation et la mise en œuvre des projets pilotes.

- La consultation dans le cadre des décisions stratégiques, notamment dans l'optique de la participation de Mashteuiatsh au processus de consultation du Plan Nord du gouvernement du Québec, la participation au BAPE sur la filière uranifère du Québec, et le BAPE sur l'exploitation du gaz du schiste du Québec.
- Les consultations dans le cadre des projets extractifs spécifiques sur le territoire de la communauté. Pour ce volet de notre recherche, nous nous sommes penchés sur cinq projets miniers en cours, en collaboration avec Mashteuiatsh, pour les étudier notamment sur le plan des consultations spécifiques effectuées par les gouvernements et par les promoteurs, des négociations concernant des ERA dans un cas minier, ainsi que des participations aux BAPE dans certains projets miniers.

Dans chacun des trois niveaux d'analyse, nous utilisons des données exclusivement qualitatives.

C'est suite à l'appui par résolution du Conseil des Montagnais, en juin 2014, que nous avons pu commencer la production des données. Les entrevues ont été effectuées entre septembre 2014 et février 2015. La procédure était la suivante : d'abord, la responsable du Secrétariat exécutif contactait les participants potentiels (et leur expliquait les objectifs de la recherche, de même que son intérêt pour le Conseil de bande). Ensuite, nous contactions les participants par courriel en demandant une entrevue pendant nos

séjours dans la communauté. Dès que nous choisissons une date et un horaire, les entrevues étaient effectuées dans le bureau du participant (sauf dans les cas d'une entrevue en groupe auprès des membres de l'équipe PCT, et d'une entrevue avec un gardien du territoire, qui a été réalisée sur Skype). Conformément au protocole autochtone, à la fin de chaque entrevue je donnais un petit sac avec du tabac pour remercier mon interlocuteur. Certains membres des équipes ont refusé l'entrevue, en raison de manque de temps, et ont donc été écartés de la production de données. En ce qui concerne les gardiens du territoire, la personne-ressource de la communauté nous a suggéré de ne pas les contacter parce qu'ils refusaient toute nouvelle consultation après en avoir accepté beaucoup sans voir de résultats concrets⁵⁷. Le gardien du territoire qui a été interviewé, à la suggestion de la personne-ressource, a donc fait figure d'exception.

Dans les entrevues, les membres de l'équipe de la communauté ont estimé qu'environ 20 membres des équipes participaient dans les consultations. Pour ma recherche, j'ai réussi à interviewer 15 personnes, parce que les autres membres n'avaient pas le temps de participer au projet de recherche.

La démarche pour effectuer chaque entrevue a été de commencer en demandant à chaque participant de lire la lettre de consentement⁵⁸. Après l'avoir lue et signée, nous leur avons demandé leur consentement pour enregistrer l'entrevue. Tous les participants ont accepté que leur entrevue soit enregistrée, et dans un cas une entrevue a été menée

⁵⁷ Voir dans le chapitre 6 de cette thèse les expériences de « fatigue de consultation » de la communauté.

⁵⁸ Voir l'annexe 4.

dans le logiciel Skype. Les entrevues ont duré entre 40 minutes et une heure et demie. Dans un cas, un participant a dû être interviewé en deux séances, suite à un contretemps.

Une fois les entrevues effectuées, celles-ci ont été transcrites et les transcriptions ont été envoyées à la plupart des participants afin d'obtenir des précisions à leurs réponses.

En ce qui concerne la production de données secondaires, celle-ci a été effectuée entre la date de la résolution du Conseil de bande et la fin de l'année 2016. Le choix des documents a été fait en fonction des initiatives spécifiques incluses dans nos analyses. D'autres documents ont été fournis par la communauté, qui les jugeait pertinents pour notre démarche.

En février 2015, nous avons envoyé un rapport exécutif de recherche au Secrétariat exécutif de la communauté, présentant les résultats obtenus jusqu'alors (notamment les entrevues et les données secondaires concernant les consultations dans le traité moderne, les consultations dans le Plan Nord et les consultations des projets spécifiques). Ensuite, nous avons présenté les principaux résultats de cette partie de notre recherche à l'équipe PCT. À cette occasion, les participants ont posé des questions et émis des commentaires qui nous ont permis de préciser nos résultats et d'améliorer notre conclusion. Puis, nous avons convenu de l'envoi du rapport final dans les quelques mois à venir, afin que l'équipe PCT présente ce rapport ainsi que d'autres documents au Conseil de bande. Ce dernier pourrait alors prendre en considération les résultats de nos travaux dans sa prise de position concernant les négociations du traité moderne, ainsi que dans sa décision de répondre ou non à chaque consultation du gouvernement.

En octobre 2017, nous avons effectué une nouvelle présentation dans Skype. Cette fois, notre présentation a intégré l'ensemble des données et des résultats de toutes les consultations à l'étude, et a fourni un niveau d'analyse plus théorisé. Grâce à la rétroaction recueillie auprès de la responsable du Secrétariat exécutif et d'un membre de l'équipe PCT après cette présentation, nous avons pu préciser certains de nos résultats.

Tous les échanges et les entrevues avec les membres de la communauté de Mashteuiatsh ont été faits pendant des négociations avec le Canada et le Québec. Ces négociations ont débuté il y a trente ans, d'où l'interrogation du Conseil de bande à savoir s'il serait grand temps d'abandonner ce processus, ou s'il doit continuer dans ce processus. Le Conseil de bande voyait notre recherche comme un moyen de les aider à prendre cette décision de façon éclairée. Au même moment, les consultations sur le Plan Nord reprenaient après un grand ralentissement pendant le gouvernement Marois. Pour ce qui est des projets extractifs spécifiques, durant la période où cette recherche a été effectuée, Mashteuiatsh répondait en moyenne à 279 consultations par année. Des consultations étaient en cours pour cinq projets miniers d'importance majeure, l'activité minière de l'uranium et l'extraction de gaz de schiste. Tout ceci, dans le contexte des modifications récentes de la *Loi sur les mines* et de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*.

Selon les membres de l'équipe PCT, un autre élément du contexte a influencé notre production des données : la « fatigue de consultation » (que nous allons expliquer dans notre chapitre 6) et l'opposition exprimée par les gardiens du territoire (les membres

de la communauté qui sont les plus directement affectés par les projets extractifs) à l'encontre de toute nouvelle consultation. Comme ceux-ci l'ont expliqué à plusieurs reprises à l'équipe PCT, ils ont refusé de participer à notre étude parce qu'ils sont fatigués de répondre constamment aux mêmes questions des industries extractives, pour ensuite constater que rien ne change suite à leur participation.

3.4 La sélection des participants

Dès que nous avons convenu avec la communauté de nous focaliser sur l'ensemble des consultations touchant Mashteuiatsh, il a été déterminé que les participants les plus pertinents à interviewer seraient les membres de l'équipe technique du PCT de la communauté, ainsi que les gardiens du territoire ayant participé aux consultations ciblées dans notre analyse. À l'issue des conversations préliminaires, environ vingt membres de l'équipe PCT ont signalé qu'ils pourraient participer à une entrevue. Ces participants devaient ensuite être identifiés et contactés par le Secrétariat exécutif de la communauté, jusqu'à ce qu'enfin nous puissions communiquer avec eux pour choisir une date d'entrevue. En ce qui concerne les consultations relatives à la participation réelle, nous avons inclus les membres de la communauté qui ont participé directement à la formulation des dispositions relatives à la participation de la communauté dans la gouvernance du Nitassinan.

En raison de l'inconfort des gardiens du territoire face aux très nombreuses consultations menées dans les dernières années, la responsable du Secrétariat exécutif a préféré ne pas entrer en contact avec eux, à l'exception d'un des gardiens du territoire qui

était disposé à être interviewé. Même si l'expérience des gardiens du territoire était de grande importance dans le cadre de notre étude, nous avons consenti à n'effectuer qu'une seule entrevue afin de ne pas créer de tensions entre les gardiens et le Secrétariat exécutif.

Pour recueillir les données primaires dans la communauté de Mashteuiatsh, nous avons effectué des entrevues semi-dirigées et une entrevue en groupe. Les guides d'entrevue ont été préparés avec le Secrétariat exécutif (ceux-ci sont disponibles dans l'annexe 2). Ces entrevues ont été retranscrites à l'écrit pour faciliter leur analyse sous forme de texte.

Comme il a été déjà dit, sur un total d'environ vingt membres des équipes qui ont participé aux consultations, nous avons pu interviewer quinze membres des équipes et un gardien du territoire. Au total, dix entrevues ont été réalisées, dont une entrevue en groupe (avec six membres de l'équipe PCT) et une sur Skype. Les autres membres de l'équipe PCT n'ont pas été interviewés ont expliqué leur refus par un manque de temps. Il faut souligner que la plupart des interviewés ont fourni des réponses pertinentes dans le cadre de plus d'un des niveaux de notre étude (dispositions des négociations du traité moderne, décisions stratégiques et décisions des projets spécifiques). C'est-à-dire qu'un même participant pouvait répondre à des questions sur les projets spécifiques, puis à des questions sur les consultations stratégiques. En plus de ces deux pistes d'interrogation, un des participants a même aussi répondu aux questions sur les négociations du traité moderne.

Sur le plan éthique, avant chaque entrevue, les interviewés ont signé une lettre

de consentement⁵⁹ conformément aux exigences du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais.

L'entrevue semi-dirigée est un type de production de données cohérent avec notre perspective subjectiviste, car selon Savoie-Zajc (2009) ce type d'entrevue vise à la compréhension du sens que les acteurs donnent aux phénomènes sociaux. Il s'agit donc d'un processus de coproduction dans le sens où nous, en tant que chercheurs/observateurs, allons comprendre les rationalités et pratiques mises en place par les acteurs.

En raison de la demande de Mashteuiatsh de focaliser notre recherche sur l'ensemble des projets de développements existants sur le Nitassinan, nous avons décidé d'analyser la perspective des agents des gouvernements et des industries extractives seulement à partir des documents officiels disponibles sur leurs sites Web ou transmis à l'équipe PCT. Notre recherche est donc principalement ancrée dans la perspective des répondants de la communauté aux consultations. Comme nous l'expliquerons ci-après, nous avons eu recours à l'analyse de discours pour étudier cette perspective.

La distribution des participants à la production des données primaires est résumée dans le tableau suivant :

⁵⁹ Voir l'annexe 4.

Tableau 1

Distribution des participants dans la production des données⁶⁰

Niveau	Participants
Traité moderne	3 négociateurs de la communauté
Décisions stratégiques	3 représentants de la communauté devant les consultations du Plan Nord. 2 représentants du niveau politique 8 membres des équipes techniques
Décisions sur des projets spécifiques	3 représentants du niveau politique 11 membres des équipes techniques 1 gardien du territoire

⁶⁰ La plupart des participants ont contribué à plus d'un niveau d'analyse (traité moderne, décisions stratégiques et décisions sur des projets spécifiques); c'est l'addition des participants de ce tableau ne produit pas le nombre total de 15 participants de cette étude.

3.5 Les techniques de production des données

Dans cette recherche, nous avons utilisé des données primaires et secondaires. Les données primaires ont eu pour but de comprendre la perspective de la communauté en fonction de ses rationalités et de ses pratiques concrètes tant sur elle-même que sur les autres parties des négociations. Ces données primaires correspondent à :

- Des entrevues individuelles avec les représentants de Mashteuiatsh, identifiés et contactés par la communauté, dans les consultations correspondant aux trois niveaux à l'étude; de plus, une entrevue en groupe effectuée avec l'équipe PCT.
- Des entrevues de groupe avec les membres de l'équipe PCT.
- Des observations collectées par l'entremise de l'observation participante de 4 rencontres de l'équipe PCT, ainsi que de 2 rencontres entre cette équipe et un consultant embauché par un promoteur. Des notes de terrain ont été prises lors de chaque observation.

Les guides des entrevues sont dans l'annexe 5.

En ce qui concerne les données secondaires collectées, elles ont eu pour but de compléter la perspective fournie par les entrevues avec les participants de la communauté, en plus de connaître la perspective des autres parties engagées dans les négociations. La plupart de ces documents nous ont été fournis par la communauté elle-même afin de nous permettre d'avoir plus d'information sur un sujet donné. Même dans les cas des différentes

versions du chapitre 6 du traité et des canevas de consultation sectoriels, la communauté demandait mes commentaires et mes observations pour mieux outiller les représentants de la communauté lors des négociations. Pour leur part, les documents sur des expériences-pilotes et des audiences du BAPE ont été collectés afin de compléter l'information fournie par la communauté.

Les données secondaires ont été :

- Les documents officiels portant sur l'Entente-cadre, l'Approche commune et l'EPOG. Ces documents formalisent les ententes qui ont été conclues au fil des différentes étapes des négociations visant la signature d'un traité moderne.
- Les différentes versions du chapitre 6 du traité, négociées après l'EPOG, ainsi que les différentes versions des canevas de consultation sectoriels et les documents portant sur les comités d'harmonisation mis en place en vertu de la « participation réelle ». Le chapitre 6 de l'EPOG est d'une importance spéciale dans le cadre de cette recherche, parce qu'il porte sur la « participation réelle » comme régime de participation de la communauté dans la gouvernance de son territoire ancestral. Les canevas de consultation portent pour leur part sur les procédures, les délais, les personnes spécifiques à chaque type de consultation convenue. Enfin, les comités d'harmonisation sont importants, car ils correspondent aux structures de gouvernance de la mise en application de la consultation ou de la participation réelle.

- Les documents, tant ceux du gouvernement que ceux de la communauté, relatifs aux projets pilotes (PRDTP, PATP, canevas de consultation secteur forestier). Ces documents sont importants dans notre recherche parce que ce sont trois expériences concrètes où les parties ont convenu de mettre en application la participation réelle dans des projets pilotes. Ces documents nous donnent de l'information spécifique qui supplée aux entrevues.
- Les documents sur la position de Mashteuiatsh face aux projets extractifs (communiqués de presse, documents du Conseil, documents internes de l'équipe PCT). Ces documents, en complément avec les entrevues, nous permettent de connaître la conception que la communauté a d'elle-même (on y retrouve notamment la formulation de ses stratégies, politiques et positions face aux initiatives gouvernementales stratégiques).
- Les documents internes de la communauté au sujet des consultations, notamment au sujet des projets miniers en cours. Ce sont des documents internes élaborés par l'équipe technique, certains de ces documents sont destinés aux instances politiques pour la prise de décisions de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. D'autres documents nous donnent de l'information plus précise sur la position de la communauté face à chaque projet spécifique, ou bien nous fournissent plus d'information technique sur chaque projet analysé dans cette étude.
- Les documents officiels du gouvernement du Québec, de Mashteuiatsh, d'autres communautés innues et de l'APNQL portant sur le Plan Nord. Les documents

officiels sont importants parce qu'ils nous permettent de connaître la perspective de la Couronne dans les consultations à l'étude, ainsi que de connaître les savoirs/vérités véhiculés dans ses discours, ses pratiques ou stratégies concrètes.

- Les directives et le rapport du BAPE sur le gaz de schiste, les mémoires de Mashteuiatsh et des autres participants (99 documents). Les directives du BAPE sont importantes parce qu'il est prévu qu'en vertu du canevas du secteur de l'évaluation environnementale, ces directives doivent être formulées avec la participation de la communauté et doivent permettre au promoteur d'incorporer la communauté dans l'étude des impacts environnementaux. Le rapport du BAPE, pour sa part, nous permet de connaître ce que la Couronne a retenu de l'opinion de la communauté, les pratiques concrètes mises en application dans cette consultation, les positions des autres acteurs non autochtones et autochtones, et la mesure dans laquelle la position de la communauté a pu influencer la décision finale du BAPE.
- Les rapports du BAPE sur la filière uranifère, les mémoires de Mashteuiatsh et des autres participants (100 documents), ayant la même importance que l'évaluation environnementale antérieure.
- Les directives et le rapport du BAPE au sujet du projet minier du Lac-à-Paul, le mémoire de Mashteuiatsh, les mémoires des autres participants (115 documents).
- Les directives de l'Agence canadienne de l'évaluation environnementale (ACEE),

les études d'évaluation environnementales, les rapports de l'ACEE et les mémoires de la communauté dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale des projets miniers Niobec et Crevier (10 documents). L'apport de ces documents est qu'ils nous permettent, d'une part, d'avoir l'information spécifique sur ces évaluations environnementales et, d'autre part, de contraster les perspectives et les pratiques de consultation de l'évaluation environnementale fédérale avec celles de la province.

- L'Entente de coopération avec la compagnie minière Ariane Phosphate (1 document). Ce document confidentiel nous permet de connaître la teneur des discussions entre la communauté et une compagnie minière dans la première étape d'une négociation visant la signature d'une entente sur les répercussions et les avantages d'un projet spécifique sur le territoire de Mashteuiatsh. Étant donné la nature confidentielle du document, nous ne pouvons pas divulguer son contenu précis.

Dans la section des annexes, les schémas montrent la manière générale par laquelle les différentes techniques de production des données et les différents participants ont contribué à l'analyse de chaque niveau de l'étude.

3.6 L'analyse des données

Les études empiriques de la gouvernamentalité, en utilisant autant les données textuelles que non textuelles, emploient l'analyse de discours. D'ailleurs, il existe un débat

en cours sur la spécificité de l'analyse de discours utilisée par les études de la gouvernementalité. Dès le début, la communauté connaissait l'approche théorique de cette étude et n'a pas présenté d'observations ou de propositions quant au type d'analyse à effectuer avec les données. La communauté a seulement tenu à préciser que leur objectif était d'évaluer les apports et les limites de la participation réelle et de la décision de répondre à chaque consultation. La communauté a également expliqué qu'en fournissant les ressources documentaires concernant les consultations, elle espérait alimenter notre étude de façon à mieux s'outiller en vue des négociations du traité moderne.

Une première étape de notre analyse a été d'identifier, dans les entrevues et dans les données secondaires, les conditions qui favorisaient l'autodétermination de la communauté ainsi que les conditions qui limitaient sa capacité à s'autoproduire. Dans cette première étape, nous avons préparé un rapport écrit descriptif, rapport que nous avons ensuite (en février 2015) présenté en personne au Secrétariat exécutif et à l'équipe PCT. Cet échange nous a permis de préciser notre compréhension de certains enjeux des consultations et a confirmé en grande partie nos interprétations des données. Néanmoins, dans ce rapport, nous n'avons pas incorporé l'analyse des travaux du BAPE sur le gaz de schiste ni sur la filière uranifère, ceux-ci étant alors en cours.

À la suite de cette première étape de notre analyse, nous avons considéré les enjeux de la mise en œuvre du droit à la consultation sous l'angle des pratiques discursives qui contiennent des règles de découpage des champs d'objets, c'est-à-dire des règles implicites qui définissent qui doit consulter, qui doit être consulté, quelle est l'ampleur

d'une consultation, quels sujets peuvent faire l'objet de consultations (Foucault, 2001). Ainsi, dans notre analyse de discours, les propos des interviewés n'ont pas été analysés dans une perspective phénoménologique, mais dans le but de dégager ces règles tacites de constitution des pratiques discursives.

Notre analyse de discours met donc en relation le texte et le contexte, le dit et les pratiques, en fonction des dimensions constitutives de l'approche de la gouvernementalité : pouvoir, savoir et sujet. À chaque niveau de l'étude, nous avons effectué une analyse où les différents types de données ont été mis en relation afin de comprendre les enjeux des relations entre les technologies de gouvernement en place, les savoirs véhiculés par ces technologies (notamment ceux qui rendent le pouvoir légitime ou acceptable) et les enjeux de la subjectivation et de l'assujettissement de la communauté⁶¹.

Dans cette analyse, notre démarche s'est penchée en premier lieu sur les dits et les écrits sur la subjectivation de la communauté afin de dégager ses rationalités, ses attentes, ses stratégies, ses tentatives de conduire les pratiques des autres acteurs, ainsi que ses pratiques visant l'amélioration de son organisation interne et de ses connaissances concernant la réponse des consultations. L'analyse de la subjectivation a aussi supposé un effort de saisir les marges de liberté de la communauté, les restrictions qui ont opéré sur elle ainsi que l'élargissement de ces marges de manœuvre.

⁶¹ Voir les annexes 6, 7 et 8.

Notre point de départ de la subjectivation était étroitement rattaché à l'analyse des technologies de gouvernement particulières mises en place pour la négociation du traité moderne, du Plan Nord, des BAPE sur la filière uranifère et sur le gaz de schiste, et de projets extractifs spécifiques. Comment le gouvernement s'est-il produit, à travers quelles technologies distinctes de gouvernement? Qui conduit la conduite des sujets concernés — le gouvernement? La communauté? Les industries extractives? D'autres sujets? Pourquoi faut-il gouverner les consultations qui concernent l'extraction des ressources naturelles sur le territoire de la communauté?

Enfin, dans notre analyse, nous avons examiné le lien entre la subjectivation, les technologies de gouvernement, les types de savoirs utilisés pour légitimer les pratiques des parties dans le cadre des négociations, ainsi que les savoirs de la communauté qui n'ont pas été acceptés ou reconnus par les autres parties.

Ce choix d'utiliser un type d'analyse de discours qui découle de l'approche théorique foucaldienne nous semble cohérent avec les études de cas. D'ailleurs, selon Yin (2009), les études de cas n'imposent pas une manière d'effectuer l'analyse des données, car celle-ci dépend de la perspective du chercheur.

À ce sujet, nos procédures d'analyse des données étaient les suivantes : tout d'abord, nous avons effectué une transcription littérale de toutes les entrevues, et avons rassemblé tous les documents pertinents pour notre recherche qui étaient accessibles sur Internet ou qui ont été fournis par la communauté.

Nous avons réalisé une grande partie de l'analyse à l'aide du logiciel d'analyse de données qualitatives AtlasTi, version 7. L'utilité de ce logiciel dans cette recherche a été de nous aider à gérer le grand nombre d'entrevues, de documents secondaires, d'observations utilisées dans l'étude. Le logiciel nous a aussi aidés à effectuer une partie de l'analyse des données textuelles. Bien qu'il ne puisse en aucun cas remplacer l'activité analytique propre au chercheur, le logiciel facilite énormément l'organisation et la visualisation des données. Par exemple, à l'aide du logiciel AtlasTi, nous avons pu regrouper les entrevues et les documents secondaires, sans devoir les imprimer, en ne retenant que les documents correspondant au niveau d'analyse des projets extractifs spécifiques. Ceci a facilité la lecture réitérative des données. Le logiciel nous a aussi permis de chercher rapidement des mots clés importants dans le cadre de l'étude, et ce, parmi des dizaines de textes simultanément. Finalement, à l'aide du logiciel, nous avons pu visualiser facilement et rapidement toutes les expressions concernant les catégories de l'étude (comme les catégories concernant la subjectivation) dans l'ensemble des documents.

En ce qui concerne l'analyse sous l'angle de la gouvernementalité, au moment d'analyser les données, nous avons identifié les phrases, paragraphes ou images qui étaient reliés aux dimensions de notre cadre théorique (c'est-à-dire, aux enjeux de rapports ou technologies du pouvoir, aux enjeux des savoirs/vérités et aux enjeux de la subjectivation et de l'assujettissement). À l'aide du logiciel, ces unités de signification ont pu être regroupées en ensembles plus larges (par un processus de catégorisation), conformément au cadre théorique, ce qui m'a permis de cerner comment les divers participants ou sources

d'information comprenaient le sujet d'étude, ainsi de faciliter la mise en relation entre ces unités de signification que nous avons inscrite dans les catégories de pouvoir — savoir — subjectivation plus large. Une telle procédure est reconnue comme valide par Marttila (2013).

Pour ce qui est des données qu'il n'était pas possible de numériser, nous avons effectué notre analyse sans le logiciel⁶², mais en reprenant les mêmes procédures. De cette manière, lors des stades plus avancés de l'analyse, nous avons des catégories conceptuelles que nous avons dû mettre en relation pour saisir définitivement les sens donnés à la gouvernementalité de la mise en application du droit à la consultation. Nous avons effectué cette partie de l'analyse manuellement, à l'aide notamment de schémas conceptuels qui nous ont permis d'arriver aux résultats principaux et d'envisager une lecture plus théorisée des données. Il faut remarquer qu'aucune analyse quantitative n'a été effectuée dans cette recherche.

En ce qui concerne la structuration de la présentation des résultats dans cette étude, chaque niveau (les consultations dans le cadre du traité moderne, les consultations d'ordre stratégique et les consultations des projets spécifiques) d'analyse correspond à un des chapitres des résultats. Dans notre chapitre 7, nous effectuons aussi une analyse intégrative et plus axée sur la théorisation.

⁶² Il s'agit principalement de cartes du Nitassinan, des photocopies des rapports ou des bilans de l'équipe technique au sujet des projets extractifs, des fiches d'information sur certains projets et des guides d'entrevue utilisés dans le cadre de certaines consultations

Pour ce qui est de la rigueur scientifique de notre production de données, le fait d'utiliser plusieurs techniques de production de données nous a permis d'effectuer une triangulation par techniques, où les forces d'une technique permettent de pallier les limites d'une autre. La possibilité de compter sur la subjectivité de plusieurs types de participants et de nombreux documents secondaires de la communauté nous a permis d'avoir une vision plus complète du sujet de recherche. D'ailleurs, le fait d'avoir effectué des présentations des résultats à la communauté et d'avoir eu leurs commentaires a favorisé le raffinement de nos analyses. En effet, conformément au cadre éthique de la recherche avec des communautés autochtones, et en respect des ententes à cet effet, cette recherche a été révisée et approuvée par la communauté avant d'être déposée pour son évaluation finale.

Finalement, dans les chapitres qui suivent, nous allons présenter les résultats de notre recherche. Nous parlerons de la communauté de Mashteuiatsh dans son ensemble, bien que nos données proviennent des participants (qui ont été principalement des membres des équipes techniques, certains négociateurs du traité et seulement un gardien du territoire) et d'un grand nombre de documents. À ce sujet, en accord avec notre positionnement éthique, nous reconnaissons le Conseil de bande comme le représentant de l'ensemble de la communauté et considérons par conséquent qu'en incluant les participants et les documents validés par celui-ci, nous avons obtenu la voix représentative de l'ensemble de la communauté. Nous avouons aussi qu'il aurait été nécessaire d'avoir interviewé plus de gardiens du territoire pour avoir une perspective plus complète de la communauté, mais le problème de la fatigue de consultation qu'ils subissent nous a

amenés à les écarter comme participants. Ceci est une limite évidente de notre recherche.

Dans la lecture des chapitres suivants consacrés aux résultats, il faut donc considérer que lorsque nous présentons la situation de Mashteuiatsh, il s'agit plus particulièrement de l'expérience des participants, principalement des membres des équipes techniques ayant pour mandat de répondre aux enjeux techniques des consultations, ainsi que des négociateurs du traité, et d'un seul gardien du territoire.

CHAPITRE 4

LA GOUVERNEMENTALITÉ DU RÉGIME DE CONSULTATION DANS LE TRAITÉ MODERNE PRÉVU

Dans ce chapitre, nous allons exposer les raisons ayant motivé Mashteuiatsh à entamer les négociations d'un traité moderne avec le Canada, et ensuite le Québec. Nous allons aborder les tensions et les rapports de pouvoir qui se sont produits lors de ces négociations et qui ont donné lieu à la formulation du régime de participation des communautés de Petapan au sein de la gouvernance du Nitassinan, régime appelé « participation réelle ». Nous allons montrer que dans cette longue démarche, Mashteuiatsh a réussi à avancer dans son objectif de se constituer en sujet ayant plus de contrôle sur son territoire, et que la communauté a pu influencer la conduite du Canada et du Québec lors des négociations. Cependant, au même moment où la communauté s'engageait dans ce processus de subjectivation, elle était également assujettie par la Couronne à certaines limites dans son autodétermination.

Nous allons montrer l'évolution qu'a subie la participation réelle à travers les négociations du chapitre 6 du traité, ainsi que les changements dans la formulation des canevas de consultation sectoriels qui en découlent. Plus précisément, nous allons montrer que la participation réelle est une version négociée du droit à la consultation, le fruit des rapports de pouvoir lors des négociations du traité moderne. Nous allons montrer les enjeux de la mise en place des comités d'harmonisation et de coordination, les enjeux de

la mise en œuvre de la participation réelle à travers trois expériences-pilotes, et les apprentissages que la communauté a tirés de ces expériences.

Pour conclure ce chapitre, la gouvernementalité, la subjectivation et l'assujettissement sont étroitement liés aux rapports de pouvoir qui ont pris forme pendant les négociations et dans les comités, les chapitres du traité, les canevas de consultation et les expériences-pilotes. Cet assemblage de rapports de pouvoir (technologies de gouvernement) redéfinit la relation entre la communauté et l'État canadien, sans la remettre en cause. Nous affirmons que cette redéfinition produit un déplacement — allant d'un gouvernement direct, par la Couronne, du territoire et de la vie interne de la communauté — vers un gouvernement plus indirect et nuancé qui opère plutôt sur les conditions de la production de la communauté comme sujet plus libre. Le droit, les connaissances scientifiques, l'organisation étatique du territoire, le développement durable, le jeu de majorité et le partage des redevances constituent les vecteurs qui légitiment le régime de participation convenu.

4.1 La longue démarche vers l'autodétermination : du début des négociations du traité moderne à l'EPOG (1979 – 2004)

4.1.1 Du début des négociations en 1979 à l'Entente-cadre en 1988 : pour en finir avec la relation coloniale canadienne

En 1975, les trois communautés de la nation attikamekw et les neuf autres communautés de la nation innue se sont réunies pour constituer le Conseil Attikamekw-Montagnais (CAM) afin de négocier ensemble une revendication territoriale globale (ou traité moderne) avec le Canada. À ce moment, le CAM avait aussi une autre option : saisir

les tribunaux pour que la question des droits des Attikamekw et des Innus sur le territoire soit décidée juridiquement. Cependant, cette option comportait aussi des risques pour les communautés :

Il y a toujours la voie des tribunaux, qui est extrêmement longue, c'est coûteux. Le côté moins intéressant est que le tribunal prend des décisions et tu vis avec la décision. Oui, il y a des mécanismes d'appel, d'accord, mais tu vas vivre avec. C'est mieux d'avoir une solution négociée. (Interviewé N° 1)

Dans cette citation, nous remarquons que la décision des communautés du CAM se base sur un calcul rationnel qui évalue des stratégies possibles : persévérer dans le statu quo (sauf que le cadre colonial canadien n'était pas acceptable), aller devant les tribunaux pour régler les différends (ce qui peut avoir des conséquences imprévues) ou négocier un traité moderne dans l'espoir qu'au fur et à mesure que les négociations avancent, leur place dans la prise de décisions sur le territoire s'améliore. Le CAM a choisi cette dernière option afin de dépasser la relation coloniale.

Les communautés ont décidé de présenter une revendication territoriale globale, estimant que la négociation d'un traité moderne allait clarifier leurs droits ancestraux, comme le document « Mémoire au BAPE déposé par la Nation innue, les enjeux de la filière uranifère au Québec » l'explique trente ans plus tard :

La négociation des traités modernes a pour objectif de définir, de façon claire et durable et avec certitude pour toutes les parties prenantes au traité, les droits, intérêts et avantages des Premières Nations à l'égard des terres et des ressources. Une telle entente est protégée par la Constitution du Canada. La négociation d'un traité sur les terres peut également inclure une entente sur l'autonomie gouvernementale. C'est le cas de l'EPOG. (Nation innue, 2014)

Sur le plan organisationnel, la décision des communautés de se regrouper au sein d'une instance composée de nations différentes est expliquée par un des négociateurs de Mashteuiatsh à l'époque :

On dit « oui, on est tous des Innus », bon, ici à Mashteuiatsh on est une île parce qu'on a un dialecte un peu différent, mais on est tous des Innus parce qu'on parle une langue commune. Donc, l'idée de la nation innue ce n'est pas une idée qui vient de notre côté, mais on l'a quand même reprise parce qu'on a certaines affinités. Mais au départ, chaque communauté est quand même autonome dans ses décisions. Quand on parlait d'autonomie gouvernementale, on avait aussi la même idée que chaque communauté est autonome et on verra qu'est-ce qu'on peut déléguer vers un système central. (Interviewé N° 1)

Dans cette citation, nous remarquons qu'au début des négociations, la notion de l'identité de la nation innue n'était pas d'une grande importance. L'importance de cette identité commune va évoluer au fur et à mesure que les négociations avancent jusqu'à ce qu'aujourd'hui, elle soit un élément central des alliances de Mashteuiatsh.

En 1979, le CAM entame ses études afin d'avoir l'information nécessaire pour entamer les négociations du traité moderne, car le Canada exigeait une preuve de l'utilisation du territoire par les communautés comme condition préalable pour présenter une revendication territoriale globale⁶³.

Or, lors du début des négociations, les premières impasses arrivent et elles concernent précisément l'enjeu de la gouvernance du territoire :

⁶³ En fait, le Canada exige que les communautés fassent preuve de l'utilisation du territoire d'avant l'arrivée des Européens et que cela continue jusqu'à nos jours

Ça a commencé déjà dans les années 1980, la négociation est une responsabilité du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral était prêt à accepter de négocier, mais comme nos territoires sont quand même relativement vastes, ça touche les ressources naturelles. Avec la répartition de responsabilités constitutionnelles, ce sont les provinces qui ont cette responsabilité. Il fallait impliquer la province. Ça s'est fait en 1981, 1982 commençait les tables. Notre première impasse dans notre table qu'on a rencontrée c'est la perception du statut du territoire à l'intérieur du Canada. On sait que le Canada existe ce territoire [sic], il y a une répartition des responsabilités des provinces. (Interviewé No 1)

Donc, au début, les négociations se poursuivent entre les communautés membres du CAM et le Canada. Cependant, en raison des répartitions des compétences entre le gouvernement fédéral et la province, le premier étant responsable de la relation avec les peuples autochtones et le second étant responsable des ressources naturelles et du territoire, le Québec a dû s'intégrer aux négociations.

Dès que la province entre dans les négociations, une nouvelle impasse, encore au sujet de la gouvernance du territoire, apparaît :

Donc, l'impasse dont je parlais tout à l'heure, qui arrivait à l'an 1984, 1985, on disait « c'est à nous autres de gérer notre territoire ». Le Québec et le Canada répondaient « ce n'est pas tout à fait comme ça que ça marche ». C'était la première impasse. Ça n'a jamais pu être réglé. Tu as la question de la participation à la gestion et tu as aussi la question sur l'autonomie gouvernementale qui s'applique, la capacité de faire des lois. (Interviewé N° 1)

Les interviewés nous expliquent qu'un des éléments de cette impasse fut aussi la revendication du CAM d'être reconnu comme un troisième palier gouvernemental au sein de la fédération canadienne. Dans ce troisième palier, les Attikamekw et les Innus voulaient se prendre en charge surtout sur le plan de la gestion du territoire, mais aussi de la gestion de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Cependant, face au refus du

Canada et de la province d'accepter cette revendication, les parties ont finalement convenu de reporter les discussions concernant la gestion du territoire à une étape ultérieure des négociations. Il était clair depuis le début que la question de la gouvernance du territoire allait être une question épineuse.

Or, à l'époque, lorsqu'il s'agissait de considérer la subjectivité des communautés (notamment sur le plan de la revendication de la souveraineté sur le territoire), la reconnaissance d'un droit au consentement était vue comme un principe central de la gouvernance que les parties devaient respecter :

Au début on disait « le territoire c'est notre territoire, pis oui, une identité canadienne et québécoise, mais il est aussi notre territoire. » Faque [*sic*] nous on voulait avoir comme un droit de veto. On voulait avoir notre consentement si c'est fait quelque chose là-dedans. [*sic*] On pensait s'entendre, on voulait établir un consentement. En ce moment-là le Québec et le fédéral ils étaient en désaccord. Parce qu'en fait ça donnait un poids équivalent au gouvernement autochtone versus le gouvernement du Québec ou même le Canada. Le Canada c'est encore pire. Ça ne passe pas. Il y avait ça qui nous bloquait. (Interviewé N° 1)

Donc, depuis le début des négociations, le CAM met sur la table la question de la gestion du territoire et la question du droit au consentement. De la perspective des interviewés, pour le CAM, ce droit au consentement découle de leur droit à la gestion du territoire reconnu par l'arrêt Calder, attendu que celui-ci équivaut à un droit de veto sur les initiatives qui concernent le territoire, notamment sur les projets de développement.

Or, pour ce qui est de l'enjeu de la subjectivation des communautés, tandis que ces négociations étaient menées avec le Canada et le Québec, à l'interne, les

communautés s'organisaient chacune à leur manière pour consulter leurs membres quant à la direction à prendre dans les négociations :

Dans ce moment, le négociateur du temps, il avait consulté dans chaque communauté pour ramasser un peu les idées de tout le monde. Il est parti avec les idées générales, parce qu'il ne disait pas « voulez-vous qu'on travaille sur cette direction? » il disait « qu'est-ce que vous voulez? ». Ça a donné quand même des choses très très larges, parce que c'était difficile pour les gens de définir qu'est-ce qu'ils voulaient [*sic*] : « je veux tout là ». Il y a eu cette première forme de consultation, mais on s'est rendu compte que ce qui avait été donné n'était pas tout à fait réaliste. On l'a retravaillé ici localement d'une autre façon. On a fait des réunions publiques pour mettre des pistes pour la chasse. Certaines fois, il faut penser à la cohabitation. On a passé à un genre de principes. On fait la cohabitation, on va avoir l'ethnique, on a fait ce choix, bon on a proposé ce choix-là. Au lieu de faire un gouvernement territorial à cause de principes de droit, un gouvernement territorial c'est tous les résidents qui ont un droit de vote. (Interviewé N° 1)

Cette citation montre un autre dilemme auquel les communautés ont dû réfléchir dans le cadre des négociations : d'un côté, il fallait choisir, avec l'apport des membres des communautés, les meilleures stratégies pour prendre des décisions participatives et éclairées. D'un autre côté, il fallait décider du type de traité souhaité, à savoir s'il fallait viser l'établissement d'un gouvernement de type ethnique (où les décisions sont prises exclusivement par les membres des communautés) ou bien d'un gouvernement de type territorial (où les décisions sont prises par les habitants autochtones et non-autochtones du territoire). La communauté souhaitait établir un gouvernement ethnique autonome en reconnaissant que le Nitassinan correspond actuellement à un territoire partagé où coexistent les Pekuakamiulnuatsh et les non-autochtones.

Les participants nous expliquent que la montée en complexité des négociations a eu comme résultat que les consultations internes auprès des membres de la communauté sont devenues de plus en plus axées sur des enjeux techniques, ce qui a fait diminuer le taux de participation aux rencontres consultatives. Ceci a créé une sorte d'écart entre les connaissances sur le progrès des négociations, avec d'un côté les membres plus ou moins renseignés des communautés, et de l'autre, des équipes techniques et des décideurs politiques connaissant en détail le sujet (étant responsables de mettre en œuvre les ententes sur le terrain). L'organisation interne de la communauté s'est donc avérée être un défi important.⁶⁴

Or, malgré l'impasse avec le Québec concernant la gestion du territoire, et malgré l'importance pour la communauté du droit au consentement mentionné auparavant, cette dernière question a été reportée pour être résolue dans les prochaines étapes des négociations. En 1988, le Canada, le Québec et le CAM signent une entente-cadre établissant un plan de travail pour les négociations à suivre.

En somme, au début des négociations du traité moderne, la communauté est regroupée avec d'autres communautés innues et attikamekw au sein du Conseil Attikamekw-Montagnais, et de premières tensions surgissent suite à la revendication de la gouvernance du territoire. Ce sujet est éventuellement reporté à une phase ultérieure de négociation. Ci-après, nous décrivons l'étape qui va de la signature de l'Approche

⁶⁴ Nous pouvons constater les effets actuels de cette situation dans les protestations de certains membres de la communauté pendant l'an 2015 lors de la prise de décision de Mashteuiatsh dans la question de signer ou non le traité moderne.

commune à l'EPOG, où les parties conviennent de la gouvernance du territoire et, notamment, de la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles.

Sur le plan analytique, nous soulignons comment les dimensions du sujet, du pouvoir et du savoir s'articulent dans cette première étape des négociations. La communauté a voulu se sortir d'une condition d'assujettissement à l'ordre colonial à travers la négociation d'un traité moderne. Par cette voie, sa démarche vers son autodétermination s'est vue encadrée par les procédures et les mécanismes prévus par la Politique sur les revendications territoriales globales du Canada. Il s'agit donc d'une ouverture à de nouvelles conditions, mais aussi une rupture, parce qu'une revendication importante est exclue : le droit au consentement. Ce refus à un droit au consentement devient le premier type d'assujettissement vécu par la communauté lors des négociations, et le savoir véhiculé par ce refus concerne la question de l'organisation étatique du territoire, notamment les compétences du gouvernement fédéral et de la province, ce qui laisse peu de place à d'autres acteurs comme les peuples autochtones.

Sur le plan de la subjectivation de la communauté, cette première étape met en lumière l'importance qu'auront, tout au long des négociations, les alliances avec d'autres communautés. Dans cette première étape, ces alliances incluent des communautés d'une autre nation, les Attikamekw. De plus, cette étape met en scène les premières pratiques (technologies de soi) que la communauté a dû opérer sur elle-même à travers les études visant à prouver l'utilisation ancestrale du territoire, la gestion de l'information au sein de la communauté, les réflexions communautaires visant à comprendre les enjeux légaux et

procéduraux des négociations, et l'ensemble des décisions sur les stratégies à privilégier.

4.1.2 De l'Entente cadre en 1988 à l'Approche commune en 2000 : la « participation réelle » au lieu du droit au consentement

Dans cette nouvelle étape des négociations, un changement important a eu lieu : la dissolution du regroupement du CAM en 1994, en raison de tensions entre les communautés membres à la suite du refus de la proposition globale du gouvernement du Québec en 1994. Un des interviewés explique ce refus de la part des communautés :

En ce moment-là, les communautés, sans exception, ont toutes refusé, parce que ça nous amenait à pratiquer nos activités traditionnelles et à avoir une gestion assez prononcée juste sur une certaine portion du territoire. Alors que les autres portions, parce qu'on est tous répartis sur tout le territoire pour la chasse, pratiquer nos activités. On a des racines un peu partout. Dans le cas de notre territoire, c'est presque 90 000 km². C'est beau ça, dans ce coin ça se passe pas si mal, mais ailleurs tout le monde a refusé. Ce qui a provoqué la fermeture du CAM dont je parlais tantôt. Ça s'est fait en décembre 1994. (Interviewé^{N° 1})

Cette citation nous montre l'importance de la préservation de la relation spéciale avec le territoire, y compris dans la dimension d'activités traditionnelles telles la chasse, comme fondement du mode de vie innu dans la subjectivité de Mashteuiatsh. Elle nous montre aussi que dans la subjectivité de la communauté, cette préservation du mode de vie innu doit être possible pour tous les gardiens du territoire et pour les familles. Cette conception aura des conséquences pour la mise en application éventuelle du principe de la participation réelle. D'ailleurs, en ce qui a trait à la participation des gardiens du territoire dans la gouvernance du Nitassinan, nous allons montrer dans le chapitre 6 de cette thèse comment la mise en application du cadre de consultation convenu produit certaines tensions entre les gardiens du territoire et l'équipe technique de la communauté.

Or, à partir de la dissolution du CAM, en 1994, les communautés innues de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Pessamit et d'Uashat-Maniutenam créent le Conseil tribal Mamuitun (dorénavant Mamuitun), duquel Uashat-Maniutenam va se retirer par la suite⁶⁵. Mashteuiatsh et les autres communautés innues ont pris deux ans pour réfléchir sur la meilleure stratégie à adopter. En 1994, le recours aux tribunaux au lieu de la négociation d'un traité a de nouveau été envisagé, mais les communautés ont finalement choisi de continuer les négociations.

Les participants à nos entrevues nous expliquent qu'à cette date, trois nouvelles situations d'ordre juridique ont influencé la position des communautés de Mamuitun : l'incorporation d'un statut constitutionnel aux traités modernes par la voie de l'article 35 de la Constitution de 1982, l'arrêt Sparrow de la Cour suprême en 1990 et l'arrêt Delgamuukw de la Cour suprême en 1997. C'est dans ce nouveau contexte légal que les négociations sur la gouvernance du territoire se sont poursuivies.

Or, en se basant sur les nouvelles décisions de la Cour suprême, les communautés de Mamuitun réitèrent leurs revendications liées au droit au consentement sur les décisions qui concernent le territoire. Dans le cadre des discussions sur une éventuelle déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) avait déjà été formulé depuis 1989 par la Convention 169 de l'OIT. Lorsqu'interrogé sur l'influence possible que cette

⁶⁵ De leur côté, comme Charest (2006) l'indique, les communautés attikamekw se regroupent dans le Conseil de la nation Attikamekw tandis que les autres communautés innues se regroupent dans le Conseil tribal Mammit Innuat.

formulation onusienne du CPLE a pu avoir sur la revendication du droit au consentement de Mamuitun, un interviewé a déclaré :

Pour regarder l'extérieur du Canada, je sais qu'on l'a regardé, mais c'est là qu'on parlait d'autonomie gouvernementale. Sinon, on a regardé à différentes places, en Australie. Parce qu'aussi toutes nos négociations sont tintées par le fait que c'est la loi britannique. L'application, donc il faudrait trouver une chose qui correspond à ça, parce que la loi britannique est une chose, la loi française est une autre chose, du côté espagnol c'est une autre chose. Il fallait fonctionner avec la loi britannique. On demandait ailleurs qu'est-ce qu'il se passait au niveau à l'autonomie gouvernementale, c'est de là qu'on puisait des idées pour ça, mais à quel point ça a nous influencé, pas trop sûr parce qu'on est capables de réfléchir à ce qui convient à notre situation. Parce que la situation des aborigènes de l'Australie n'est pas la même d'ici. Tu vas en Nouvelle-Guinée et ce n'est pas pareil. (Interviewé^{No 1})

Donc, bien que les négociateurs innus se soient penchés sur l'expérience des Nations Unies et d'ailleurs, la perspective onusienne a donc eu très peu d'influence sur leur conception d'un certain droit au consentement. Nous remarquons que la décision de ne pas se baser sur le droit international s'explique principalement par des considérations d'ordre pratique : il était nécessaire de rester dans un cadre décisionnel qui pouvait fonctionner sur le plan pratique dans le milieu canadien et québécois.

Le même interviewé nous explique la perspective des négociateurs quant au droit au consentement :

Ça venait de l'idée que le territoire est notre gestion à nous autres. Au début, le droit, à notre perception, était qu'on a des droits de pêche, un droit de gestion du territoire. Donc, c'est nous autres qui devons décider qu'est-ce qui se passe. Originellement c'était comme ça. Chaque groupe avait son poids pour décider qu'est-ce qui se passait. Ça vient de là. Et en confrontant ça avec les responsabilités constitutionnelles, ça ne marchait pas. (Interviewé^{No 1})

Nos participants nous expliquent le Canada et le Québec ont refusé cette revendication d'un droit au consentement de Mamuitun sous motif que cela allait contre leurs devoirs constitutionnels reconnus à l'époque. Les négociations ne pouvaient donc pas avancer dans cette perspective.

Le nouveau négociateur pour le Québec, M. Bernard, a proposé qu'au lieu de négocier un droit au consentement ou de veto, il valait mieux négocier ce qu'ils ont appelé la « *participation réelle* ». Face au refus de négocier un droit au consentement, les négociateurs de Mamuitun se sont vus forcés à accepter cette approche nouvelle en attendant que les mécanismes et les procédures spécifiques de cette participation réelle puissent favoriser le type de gouvernance souhaitée. À partir de ce moment, l'ensemble de procédures et de mécanismes relatifs à la participation et à la consultation dans la gouvernance du territoire commence à être négocié entre les parties sous le nom de « participation réelle ».

Un des négociateurs de l'époque nous l'explique :

On voulait avoir notre position et notre orientation à l'époque, avant l'EPOG, lors de l'Approche commune c'était la cogestion sur l'ensemble du territoire traditionnel. Le négociateur du Québec à l'époque a dit que c'était une « fin de non-recevoir », qu'on ne pouvait pas être deux décideurs. Lui, comme position de compromis, c'est lui qui nous a proposé ce qui s'est traduit par le chapitre 6 de l'entente de l'EPOG qui est la participation réelle. Nous on a acceptés sur le principe qu'on allait explorer sans mettre de côté l'idée de revenir, sans abandonner l'idée de la cogestion. (Interviewé^{N° 8})

Un autre argument pour le refus du Québec à un pouvoir décisionnel plus important des communautés a été l'utilisation d'un discours de minorisation des communautés. Un des interviewés l'explique :

On ne peut pas être deux décideurs, c'était la raison. Souvent ce qu'il nous donnait comme réponse, comme ici au Québec les Premières Nations autochtones on représente moins de 1 % de la population, le Québec considérait qu'on ne pouvait pas prendre en otage les Québécois et leur développement. (Interviewé N° 8)

C'est donc en se fondant sur des arguments relatifs à l'ordre constitutionnel, à la répartition des compétences entre le Canada et les provinces et à la condition de population minoritaire des Innus que le Québec refusa d'attribuer pouvoir décisionnel plus important aux communautés de Mamuitun. Pour celles-ci, à partir de ce moment, le défi a été de définir dans les étapes suivantes la participation réelle de manière à inclure les conditions qui leur étaient nécessaires pour leur autodétermination, tout en excluant le principe de consentement qui avait été refusé par la Couronne.

C'est dans ce contexte que l'arrêt *Delgamuukw*, en 1997, est venu renforcer la position des négociateurs de Mamuitun :

Delgamuukw avait sorti l'idée d'un titre, il dit « si un endroit qui a un titre ancestral qui est là, qui est très cher à la première nation, elle doit être capable d'arrêter le développement. » Parce que ça touche notre indianité. Mais en même temps, inversement pour la nation, même si avec un titre on avait fait quelque chose qui est contre l'utilisation ancestrale du territoire, elle doit aussi avoir sa validité pour sa population, faire un stationnement à un endroit qui n'était pas pour la chasse. (Interviewé N° 1)

En janvier 2000, les parties⁶⁶ signent l'Approche commune⁶⁷, dont les deux dispositions les plus importantes dans le cadre de notre recherche sont celles relatives au territoire des communautés et à la participation réelle comme pilier de la gouvernance du Nitassinan. Concernant les dispositions sur le territoire, deux types de territoire sont prévus : l'un appelé « *Innu Assi* », qui correspond plus ou moins au territoire actuel des réserves, sur lesquels les communautés auront des droits de propriété exclusifs sur les terres et les ressources naturelles. L'autre territoire, à l'extérieur d'*Innu Assi*, est le « *Nitassinan* »⁶⁸ ou territoire ancestral (c'est dans cette catégorie que se retrouve la majorité du territoire prévu dans l'entente), sur lequel les communautés auront des droits en vertu de l'article 35 de la Constitution.

En ce qui concerne la participation réelle, celle-ci apparaît dans le titre « *Droit de participation de façon réelle à la gestion des ressources naturelles* » qui porte sur les droits sur le Nitassinan. Cette participation réelle consiste en la participation significative et réelle qui découle des connaissances traditionnelles, la participation en amont et de façon significative dans les processus de planification, la préparation des plans d'affectation, la participation à la gestion forestière, l'information et la discussion au

⁶⁶ La communauté de Nutashkuan se joint aux négociations en novembre, moment à partir duquel Mamuitun prend le nom de *Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan*. Dans le cadre de notre recherche, à partir de ce moment le nom Mamuitun inclut la communauté de Nutashkuan.

⁶⁷ Secrétariat aux affaires autochtones du Québec. (15 février 2014). Négociation entre le Conseil tribal Mamuitun, le Québec et le Canada — Approche commune. Site du Secrétariat aux affaires autochtones du Québec [en ligne].

https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/innus/approche_commune_2000.pdf

⁶⁸ Voir les cartes 1 et 2.

préalable, les mesures d'atténuation ou de compensation et la participation aux évaluations environnementales.

En plus de la participation réelle, l'Approche commune comprend aussi d'autres principes qui concernent la gouvernance du territoire, dont le droit de partager les redevances relatives aux ressources naturelles, le droit de participation sur les sites patrimoniaux, la création de quatre parcs innus, des mesures sur l'autonomie gouvernementale à appliquer sur l'Innu Assi, des arrangements financiers et relatifs au développement socio-économique (qui inclut des droits spécifiques sur les ressources forestières et les ressources hydroélectriques, entre autres). Ces principes seront aussi importants pour la mise en œuvre de la participation aux consultations des chapitres 5 et 6 de notre thèse.

En somme, à partir de l'Approche commune, la gouvernance du territoire des communautés de Mamuitun se fait selon un régime de participation réelle qui sera précisé dans l'EPOG en 2004. Cette participation réelle est la base de l'ensemble de procédures de participation et de consultation de la communauté dans le cadre des projets extractifs analysés dans notre recherche. La participation réelle exclut par définition la cogestion et le droit au consentement, et découle à la fois du refus de la Couronne de reconnaître un statut de troisième ordre gouvernemental aux communautés, et du jugement Delmagukw qui élargissait le pouvoir des communautés autochtones.

Sur le plan analytique, la participation réelle correspond donc à un assemblage de technologies de gouvernement, résultant d'un accord entre les parties, qui sera précisé

dans les étapes suivantes. La participation réelle est foncièrement porteuse tant de la subjectivation que de l'assujettissement : de la subjectivation parce qu'elle est un résultat des stratégies de la communauté dans les négociations et qu'elle lui permet d'exercer une influence sur la Couronne dans le but d'élargir son poids décisionnel; de l'assujettissement parce qu'elle est le résultat d'un refus catégorique du gouvernement de considérer un enjeu clé pour la communauté, soit le droit au consentement. Nous allons voir dans notre chapitre 6 que bien que la communauté ait accepté cette exclusion du droit au consentement, celui-ci revient dans ses discours dix ans plus tard au sujet de projets miniers, bien que sous sa forme onusienne du droit au consentement préalable, libre et éclairé.

Une nouvelle caractéristique de la participation réelle se manifeste aussi à cette étape : celle-ci véhicule des vérités sous la forme du droit et du jeu de majorité/minorisation. Le droit, en tant que savoir/vérité, est de grande importance, car il véhicule de façon intrinsèque les droits autochtones datant d'avant la « trilogie de la consultation » de la Cour suprême. Pour sa part, le jeu de majorité part du principe qu'il serait inacceptable de prendre en otage le développement des non-autochtones. Il en résulte que la Couronne restreint la marge décisionnelle des Autochtones, minoritaires dans leur propre territoire (discours de la minorisation), dans le cadre de cette participation réelle à définir.

En échange, dans l'Approche commune, les communautés ont réussi à faire reconnaître de nouveaux avancements constitutionnels relatifs aux droits des peuples

autochtones, facteur clé à l'égard de leur autodétermination. La question de l'atteinte aux droits ancestraux par les traités modernes, étant un principe inscrit par le gouvernement fédéral dans sa Politique sur les revendications territoriales globales, était un aspect très contesté par les peuples autochtones au Canada. Les communautés ont réussi à incorporer le respect des droits ancestraux dans le traité moderne. Ce compromis illustre comment le pouvoir a circulé dans deux directions pendant les négociations : le pouvoir exercé par le Québec et le Canada sur Mashteuiatsh et les autres communautés, et le pouvoir exercé par celles-ci sur la Couronne. Dans une perspective foucauldienne, au lieu de rapports de pouvoir de domination ou de liberté, il s'agit plutôt du pouvoir de « gouvernement », c'est-à-dire de rapports visant à conduire les conduites des autres, par lesquels la Couronne et Mashteuiatsh produisent des influences mutuelles, bien que ce soient des rapports de pouvoir inégaux. Ce type de pouvoir laisse donc place à l'agentivité des communautés.

4.1.3 De l'Approche commune en 2000 à l'EPOG en 2004 : la participation réelle comme technologie d'ethnocityenneté

À la suite de la signature de l'Approche commune (en 2000) et l'EPOG (en 2004), tout un chapitre consacré à la question de la participation réelle⁶⁹ a commencé à être négocié.

⁶⁹ Il s'agit du chapitre 6 de l'EPOG.

Notons d'emblée que l'EPOG et les premiers arrêts de la Cour suprême du Canada sur la consultation datent tous de l'année 2004. Interrogé pour savoir si la trilogie avait influencé les négociations sur la participation réelle au chapitre 6 de l'EPOG, un des interviewés explique :

Non, je ne dirais pas que ça a changé, parce que d'abord autant la partie innue que le gouvernement du Québec, le Canada aussi, on s'entendait aussi pas mal. En 2004, l'Entente de principes. Les principes étaient là, on s'est entendu pas mal, ils devraient savoir des mécanismes par exemple. Ce que les tribunaux amenaient ça allait un peu dans le même sens. On n'avait pas trop de difficulté. Ça n'a pas nui. Ce qui est, un peu, parce que le chemin des tribunaux ça pouvait continuer à avancer. [*sic*] (Interviewé N° 1)

Pour reprendre un ordre chronologique, l'EPOG a été signée en mars 2004, tandis que la première décision de la trilogie de la Cour suprême au sujet du droit à la consultation a eu lieu en novembre 2004. Donc, au moment de négocier l'EPOG (notamment le chapitre 6 sur la participation réelle) et de la signer, les négociateurs se basaient sur les arrêts antérieurs (notamment sur l'arrêt *Delgamuukw*). Ils pouvaient donc estimer avoir réussi à faire adopter une formulation de la participation réelle qui incorporait ces nouveaux principes basés sur la décision *Delgamuukw* de la Cour suprême du Canada.

Or, dans cette nouvelle étape des négociations, les négociateurs de Mamuitun ont dû préciser l'approche que le traité moderne allait suivre : allait-on privilégier un traité où tout est défini en détail une fois pour toutes, ou un traité plus souple et ouvert à des modifications dans le temps?

Mais il est apparu comme une autre difficulté aussi à l'écriture du traité parce qu'il y a des tribunaux, il a comme deux courants de pensée : il y a des choses qu'ils disent que si ce n'est pas marqué dans le traité, on ne peut pas l'appliquer, il faut que ce soit indiqué pis précisé. Plus on précise, plus on a peur d'oublier quelque chose. Là, on était un peu dans ce dilemme. [*sic*] (Interviewé N° 1)

Dans les entrevues, les participants nous expliquent que ces deux approches ont des conséquences importantes au moment de négocier les mécanismes plus spécifiques de consultation. En effet, dans l'optique d'avoir un traité où tout est défini en détail, le risque est de ne pas prévoir toutes les consultations possibles ou bien d'adopter un mécanisme qui ne s'avère pas efficace sur le terrain. À l'inverse, en adoptant un traité plus ouvert à des modifications futures, le risque est de définir des mécanismes ou des principes trop souples qui ne favorisent pas la prise de décision efficace. Nous allons voir ci-après que les parties ont choisi de convenir de principes généraux de la participation réelle, pour ensuite définir des mécanismes plus spécifiques en fonction des types particuliers de consultation prévus. Ces réflexions et décisions font partie de la subjectivation de la communauté, qui s'est opérée tout au long des négociations du traité moderne.

Les principes et les mécanismes plus généraux ont été incorporés dans le chapitre 6 de l'EPOG et les mécanismes plus spécifiques correspondent aux canevas de consultation sectoriels que nous allons expliquer ci-après. Il faut noter que les chapitres qui sont inclus dans un traité moderne sont protégés par l'article 35 de la Constitution, tandis que les ententes complémentaires, notamment les canevas de consultation sectoriels convenus après de l'EPOG, n'ont pas cette protection constitutionnelle, mais

sont respectées par convention politique et par respect du compromis atteint par les parties. Néanmoins, quoique l'EPOG soit une entente, il ne bénéficie pas de la protection constitutionnelle d'un traité.

Tout d'abord, pour ce qui est du contenu de l'EPOG, nous devons remarquer que les communautés de Mamuitun ont réussi à y incorporer de manière explicite l'une des dispositions les plus importantes de l'entente, qui stipule que le traité futur ne va pas porter atteinte aux droits ancestraux et aux titres aborigènes des communautés, ce qui est explicite dans le projet de préambule du traité dans le Chapitre 2. Pour les participants à notre recherche, cette disposition est un immense succès, car le Canada appliquait auparavant une politique d'extinction des droits ancestraux des nations ou communautés signataires des traités. Ce grand succès signifie qu'après la signature du traité, les communautés peuvent continuer à revendiquer leurs droits ancestraux (et la protection constitutionnelle de ces droits) lorsqu'une décision sur le territoire n'est pas prévue dans le traité. Ainsi, elles peuvent bénéficier de nouvelles décisions de la Cour suprême qui élargissent la portée de leurs droits sur le territoire. Les communautés de Mamuitun, dont Mashteuiatsh, n'ont donc pas été simplement des victimes ou bien des sujets passifs. Celles-ci ont clairement influencé les ententes menant la signature du traité moderne.

Toujours sur le plan du contenu de l'EPOG, notons que l'entente est structurée en 19 chapitres : le chapitre 1 porte sur les définitions, le chapitre 2 sur le projet de préambule du traité, le chapitre 3 sur les dispositions générales, le chapitre 4 sur le régime territorial (le Nitassinan et l'Innu Assi), le chapitre 5 sur le droit à la pratique de l'Innu

Aitun, le chapitre 6 sur la participation à la gestion du territoire, des ressources naturelles et de l'environnement, le chapitre 7 sur le partage des redevances, le chapitre 8 sur l'autonomie gouvernementale, le chapitre 9 sur l'administration de la justice, le chapitre 10 sur les arrangements financiers, le chapitre 11 sur le financement, le chapitre 12 sur la fiscalité, le chapitre 13 sur le développement économique, le chapitre 14 sur l'admissibilité et l'inscription, le chapitre 15 sur le règlement des différends, le chapitre 16 sur la mise en œuvre du traité, le chapitre 17 sur la modification et le réexamen du traité, le chapitre 18 sur la ratification de l'entente de principe et du traité et le chapitre 19 sur les mesures transitoires.

Pour les besoins de notre recherche, bien que l'EPOG doit être étudiée dans son ensemble, ce sont les chapitres 4 (le régime territorial), 6 (la participation réelle), 7 (le partage des redevances), 13 (le développement économique) et 19 (les mesures transitoires) qui sont les plus pertinents. Dans nos entrevues, ceux-ci sont les chapitres que les participants ont mentionnés le plus souvent, en particulier le chapitre 6. Nous présentons les contenus les plus importants de chacun de ces chapitres ci-dessous.

Concernant le chapitre 4, il faut d'abord mentionner que la signature du traité moderne portera atteinte au statut de réserve des actuelles réserves qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, ce qui est de grande importance pour les communautés, dans leur but de dépasser les structures coloniales du Canada. L'EPOG prévoit les deux types de territoires mentionnés dans l'Approche commune : d'une part l'Innu Assi (étant plus ou moins le territoire des réserves actuelles, plus les parcs, les sites patrimoniaux et les réserves

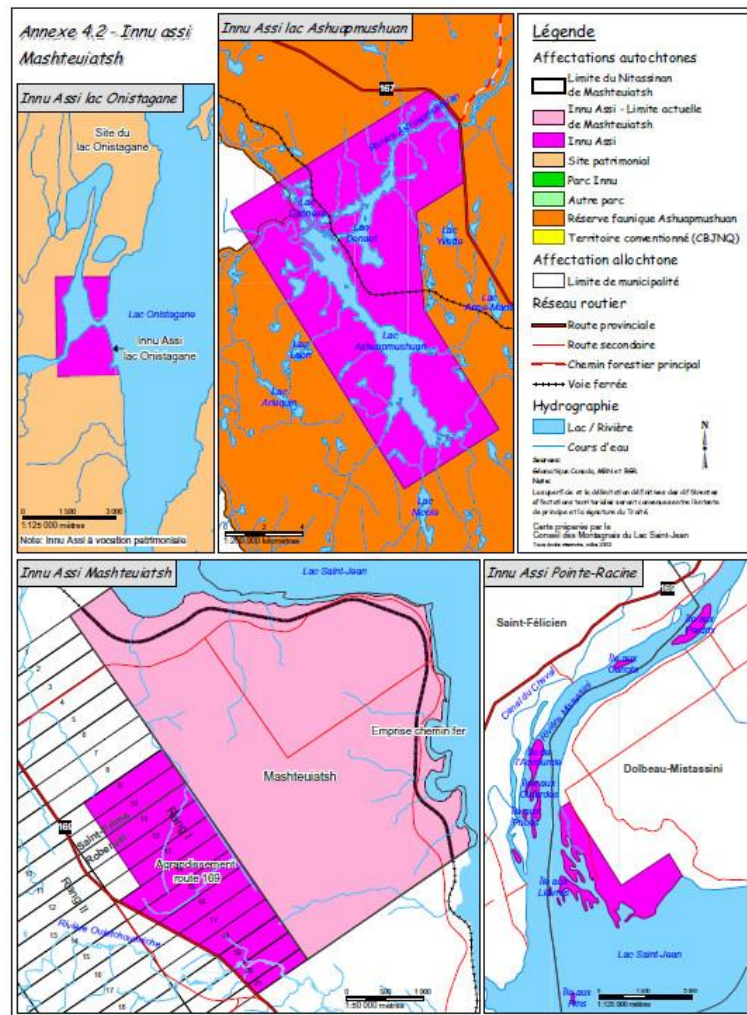
fauniques) qui remplacerait les réserves actuelles, et d'autre part le Nitassinan (le territoire ancestral), correspondant à la majorité du territoire couvert par l'EPOG⁷⁰.

L'EPOG prévoit que chaque communauté sera propriétaire de son Innu Assi, y compris le sol et le sous-sol, bien que dans le cas de Nutashkuan, le Québec conservera la propriété des ressources hydrauliques et minérales (sauf celles de surface); en échange, Nutashkuan aura un droit au consentement en matière d'extraction ou d'exploitation de ces ressources. Cette différence dans le régime d'Innu Assi de Nutashkuan s'explique en raison de l'étendue du territoire en comparaison avec les Innu Assi des autres communautés.

La création des Innu Assi ajoute quatre nouvelles structures aux entités de gouvernance territoriale du gouvernement provincial (qui comprennent, par exemple, les MRC, les parcs provinciaux) : l'Innu Assi de chaque communauté, les sites patrimoniaux, les parcs innus et les Aires d'aménagement et de développement innues (AADI). Fait notoire, seulement Mashteuiatsh compte des territoires appartenant à chacune de ces catégories administratives.

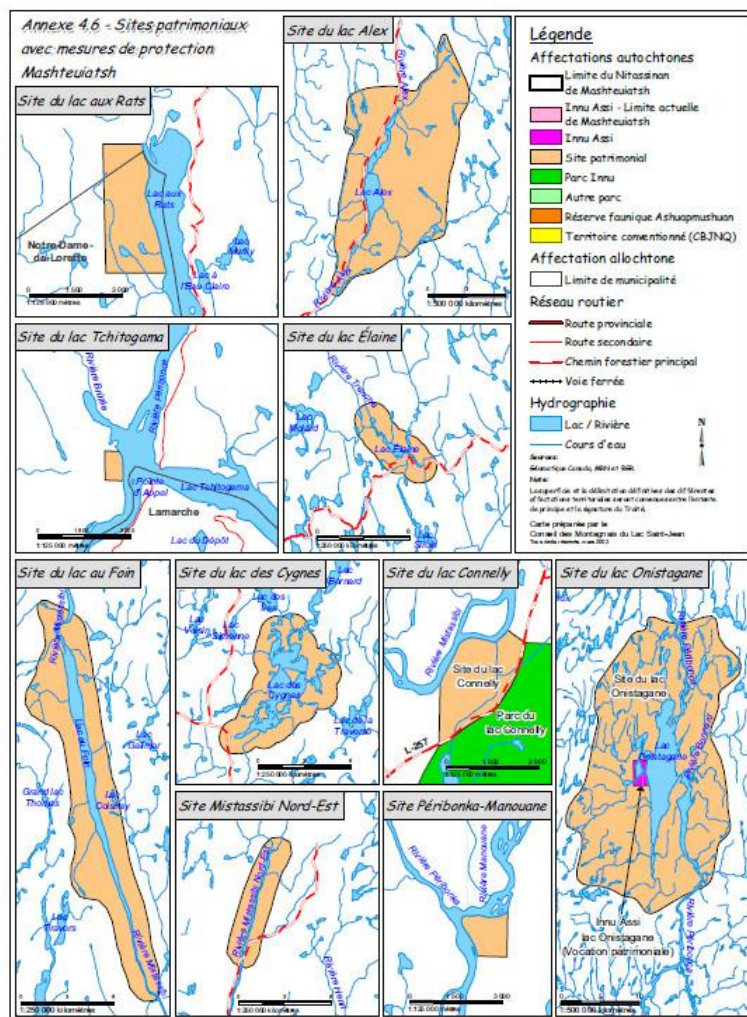
Dans la carte N° 3 qui suit, nous pouvons voir l'Innu Assi de Mashteuiatsh :

⁷⁰ Les cartes 1 et 2 montrent la localisation de chaque Nitassinan et ses limites convenues dans l'EPOG.



Carte N° 6 : Innu Assi de Mashteuiatsh

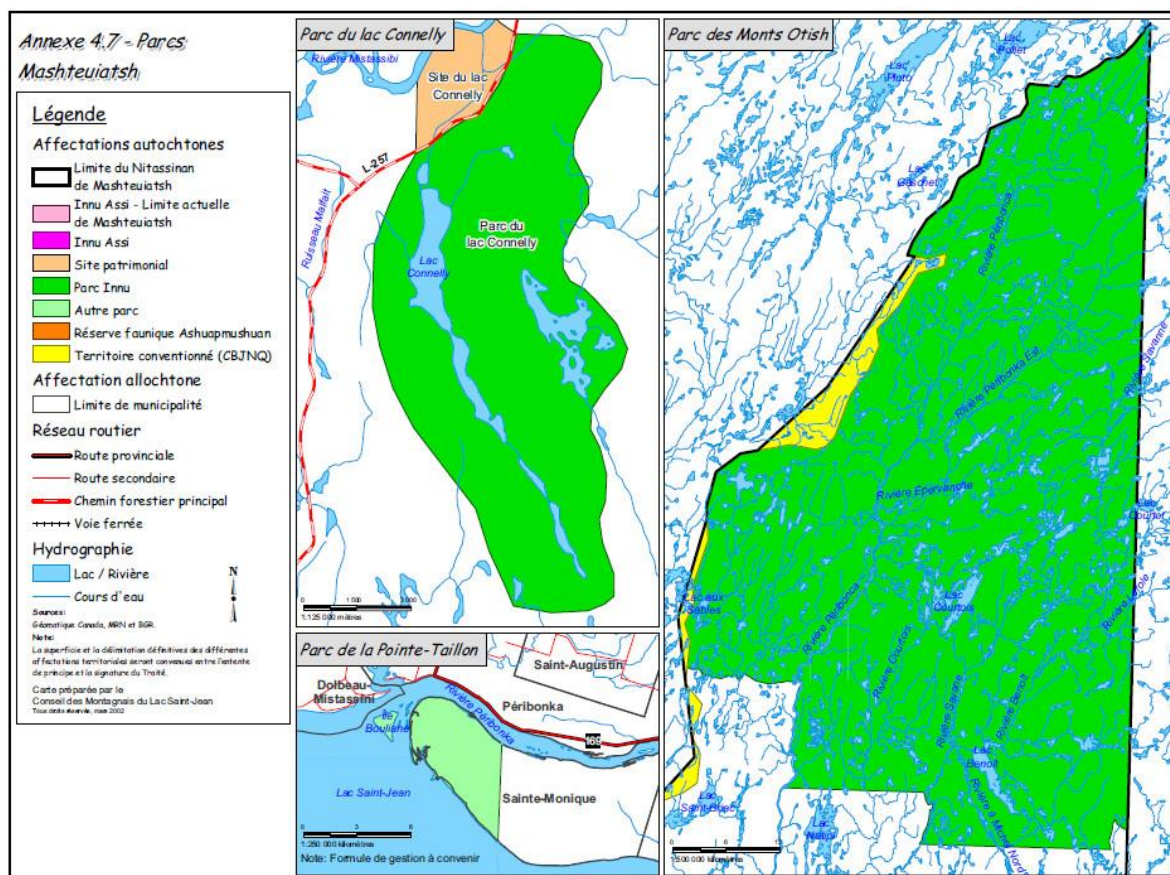
Le chapitre 4 prévoit aussi que les sites patrimoniaux sur Nitassinan seront assujettis à un règlement établi conjointement par l'autorité innue et le Québec. Ces sites patrimoniaux sont montrés dans la carte suivante :



Carte N° 7 : Sites patrimoniaux de Mashteuiatsh convenus dans l'EPOG.⁷¹

Ce chapitre prévoit aussi que les parcs et les réserves fauniques seront administrés par l'autorité inue. Dans le cas de Mashteuiatsh, ces parcs sont indiqués dans la carte suivante :

⁷¹ Source : EPOG, 2004.



Carte N° 8 : Parcs sous la gestion de Mashteuiatsh en vertu de l'EPOG.⁷²

À noter que dans la carte N° 8, on peut voir le parc des Monts Otish qui avait été accordé en première instance. À cet égard, dans d'analyse de l'expérience-pilote de participation au Plan d'affectation des terres publiques (PATP), nous allons expliquer qu'il était prévu de créer de ce parc et de le placer sous l'administration directe de Mashteuiatsh. Cependant, les limites du parc ont dû être modifiées pour accommoder un

⁷² Source : Gouvernement du Canada. (15 mars 2016). Entente de principe d'ordre général (EPOG), entre les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada, [En ligne] http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/aanc-inac/R32-279-2004-fra.pdf

projet minier de la compagnie minière Abitex. L'entreprise avait présenté une concession minière qui touchait ce territoire dans le cadre de son projet minier, qui est analysé dans le chapitre 6 de cette thèse. Pour les représentants de Mashteuiatsh, cette dernière situation s'est révélée un signal d'alerte sur la capacité de la participation réelle (et du traité moderne) à leur permettre d'exercer un contrôle réel sur leur Nitassinan.

En ce qui concerne les limites du Nitassinan de Mashteuiatsh qui avait été convenues dans l'Entente de principes d'ordre général (EPOG), il faut aussi savoir que les limites du territoire situé dans la Partie sud-ouest⁷³ forment un territoire commun avec les communautés d'Essipit et de Pessamit, et que la nation Huron-Wendat revendiquait aussi des droits sur ce territoire.

Concernant cette zone, la nation Huron-Wendat a présenté une demande de contrôle judiciaire en avril 2009, à suite de laquelle une décision de la Cour fédérale a été rendue en décembre 2014. Les Hurons-Wendat ont interposé la demande de contrôle judiciaire dans l'objectif de contester l'EPOG, car ils estimaient que la Partie-Sud-Ouest faisait partie de leur territoire traditionnel en vertu du traité Huron-Britannique de 1760. La Cour fédérale a finalement déterminé que, bien que les Hurons-Wendat n'ont pas un droit de veto sur le territoire en question ni un droit exclusif sur celui-ci, ils ont le droit d'être consultés et accommodés. En conséquence, les Hurons-Wendat ne peuvent pas empêcher la conclusion du traité moderne⁷⁴. Encouragée par la décision de la Cour

⁷³ Cette partie de Nitassinan est appelé « Partie sud-ouest » par la communauté.

⁷⁴ Cour Fédérale du Canada. (15 mars 2015). Huron-Wendat Nation of Wendake c. Canada, 2014. *Site de la Cour fédérale du Canada* [En ligne]

fédérale, Mashteuiatsh exprime sa satisfaction, et celle des autres Premières Nations innues, dans un article de son bulletin d'information de décembre 2014⁷⁵. La communauté y réaffirme la validité de l'EPOG et de ses prétentions sur le Nitassinan tout en reconnaissant le droit à la consultation accordé par la Cour aux Hurons-Wendat et en affirmant l'importance d'entretenir des discussions « directes et franches avec les Hurons-Wendat ».

Quant aux limites entre le Nitassinan de Mashteuiatsh et celui de Pessamit⁷⁶, il s'agit d'une ligne droite convenue temporairement entre ces deux communautés. Une entente doit être négociée et acceptée par référendum avant la signature du traité. Il s'agit en fait d'une zone de chevauchement qui touche des familles des deux communautés qui utilisent cette partie du territoire pour la pratique de l'Innu Aitun⁷⁷. Dans notre présentation de la consultation du projet minier du Lac-à-Paul, au chapitre 6 de notre thèse, nous allons montrer des effets concrets de ce chevauchement entre le Nitassinan de Mashteuiatsh et celui de Pessamit.

Au chapitre 7 de l'EPOG, il est prévu que les communautés innues recevront au

<http://www.canlii.org/fr/ca/cfpi/doc/2014/2014cf1154/2014cf1154.pdf>

⁷⁵ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (04 février 2015). Gain de cause des Innus en Cour fédérale. Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan [En ligne]

<http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/messages/bulletin/volume%2027%20numro%204%20decembre%202014.pdf>

⁷⁶ Sur les cartes 1 et 2 nous voyons qu'il s'agit d'une ligne droite.

⁷⁷ L'EPOG, notamment dans sa disposition 3.4.2 prévoit que la question de la zone de chevauchement devra être réglée avant la signature du traité. Quant aux activités traditionnelles correspondant au concept innu d'Innu Aitun; telles que définies dans le chapitre 1, elles correspondent à toutes les activités associées à l'utilisation et occupation du Nitassinan et à la relation spéciale avec la Terre qui sont rattachées à la culture, aux valeurs et au mode de vie traditionnel innu.

moins 3 % des redevances perçues par le Québec sur les ressources naturelles de Nitassinan. Cela inclut les redevances forestières nettes, la location des terres du domaine public, les forces hydrauliques, les mines, la faune et les permis de chasse, de pêche et de piégeage. L'importance de ce chapitre dans le cadre de notre recherche vient du fait que tant pour nos interviewés que pour les documents officiels de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, la participation de la communauté dans les redevances des projets de développement est d'une très grande importance sur le plan du développement économique. Néanmoins, il faut noter que la question des ententes des répercussions et des avantages (dorénavant ERA) est finalement négociée dans le cadre du chapitre 13 de l'EPOG.

Ce chapitre 13 de l'EPOG porte sur le développement économique des communautés. En matière d'extraction des ressources naturelles, il établit que lors de l'exploitation forestière, il y aura des quotas de bois disponibles pour chaque communauté. Au niveau du développement des ressources hydroélectriques, des quotas de puissance hydroélectrique seront aussi réservés à chaque communauté. Ce chapitre prévoit aussi des mesures favorisant la formation et l'emploi ainsi que la participation des communautés dans les initiatives des entreprises privées. Bien qu'on n'utilise pas l'appellation « ERA » dans l'EPOG, les négociations ultérieures ont pris en compte la nécessité d'incorporer explicitement les ERA dans ce chapitre.

Le chapitre 19, portant sur les mesures transitoires, est considéré très important par les participants parce qu'on y affirme que le Canada et le Québec s'engagent à ne pas

prendre de mesures pouvant porter préjudice à la mise en application du traité, et qu'ils devront favoriser, sur une base volontaire, la mise en application des procédures convenues dans le chapitre de la participation réelle. Nous soulignons que c'est donc sur la base de ce chapitre que le Canada et le Québec doivent mettre en application la participation réelle, bien qu'ils n'aient pas une obligation légale de le faire. Dans nos chapitres 5 et 6, nous allons analyser dans quelle mesure le Canada et le Québec ont mis en œuvre les dispositions transitoires du chapitre 19 à l'égard de la participation réelle.

Nous allons maintenant expliquer le régime de consultation mis en place par l'EPOG dans le cas des projets de développement prévus dans son chapitre 6. La gouvernance convenue dans l'EPOG est appelée « participation réelle » et, comme il a déjà été dit, elle a été formulée comme alternative au droit au consentement revendiqué par les communautés. Bien que l'EPOG ne définit pas la participation réelle, dans le sous-titre 6.1.2 on peut voir ses éléments clés :

Cette participation réelle doit permettre une prise en compte des droits des Premières Nations et de leurs membres reconnus dans le chapitre des dispositions générales, notamment, l'exercice d'Innu Aitun conformément au Traité et aux ententes complémentaires. Elle doit également être distincte de celle appliquée aux autres intervenants, c'est-à-dire, se faire de gouvernement à gouvernement et débiter le plus en amont possible des processus, en privilégiant les échanges directs entre les intervenants de première ligne, pour assurer une réelle prise en compte des droits des Premières Nations et de leurs membres aux étapes clés des processus avant qu'une décision ne soit prise. (Entente de principes d'ordre général, 2004, p. 36).

La participation réelle vise à harmoniser les intérêts des Innus et ceux du Canada et du Québec dans les dossiers liés à l'aménagement du territoire, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, en plus d'assurer le respect de la

biodiversité et du développement durable, de favoriser une approche intégrée de l'aménagement du territoire, de favoriser la compatibilité entre l'Innu Aitun (les pratiques culturelles des Innus) et l'exploitation des ressources naturelles, de favoriser l'utilisation des connaissances traditionnelles et d'assurer que les communautés seront consultées de façon à tenir compte de leurs cultures.

À l'égard de la participation aux projets de développement, le chapitre 6 de l'EPOG établit que dans le cadre des consultations, la relation entre les promoteurs et l'autorité gouvernementale innue sera privilégiée. Cependant, la responsabilité ultime revient au ministère concerné. Il établit aussi que dans le cas des audiences publiques, la commission responsable doit incorporer au moins un membre innu choisi d'une liste de personnes recommandées par l'*Innu tshishe utshimau*⁷⁸.

En ce qui concerne les accommodements, le chapitre établit que :

Si, à la fin des processus, après que tous les efforts raisonnables de consultation et d'atténuation aient été faits, il ne peut y avoir d'accord et que le gouvernement approuve le projet malgré les objections des Premières Nations, le promoteur doit compenser les Premières Nations, au bénéfice de leurs membres, s'il y a atteinte à leurs droits. Cette compensation est fixée par arbitrage suivant les dispositions du chapitre 15 en fonction des dommages subis. (Entente de principes d'ordre général, 2004)

Du côté des mesures sur l'évaluation environnementale, le chapitre établit que dans le cas des évaluations environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le Canada et les communautés doivent convenir les

⁷⁸ L'*Innu tshishe utshimau* correspond à l'autorité compétente pour gouverner une communauté en vertu de l'EPOG.

modalités de participation, tandis que dans le cas des évaluations environnementales administrées par la province, le Québec et les communautés doivent convenir des directives spécifiques à appliquer pour les communautés signataires de l'EPOG. Nous allons ci-après présenter le canevas de consultation adopté à cet effet.

D'un point de vue analytique, la signature de l'EPOG témoigne d'une progression des communautés dans leur quête d'autodétermination : la maîtrise de dossiers d'une complexité croissante qui a été nécessaire pour se positionner face à la Couronne dans les négociations, la revendication explicite de ne pas porter atteinte aux droits ancestraux (enjeu clé pour les communautés), la définition de mécanismes de résolution du chevauchement avec Pessamit et la réflexion sur les procédures appropriées à mettre en place dans les consultations; tout ceci met en lumière la production de la subjectivation de la communauté lors des négociations.

Prise comme technologie de gouvernement, nous commençons à voir que l'EPOG fonctionne à la manière de ce que Foucault (2001) appelle une « pratique discursive », car celle-ci produit un découpage de la gouvernance du territoire en séparant un régime de gouvernance interne (sur l'Innu Assi) du régime de consultation par la Couronne (la participation réelle, qui s'applique seulement sur le territoire du Nitassinan) tout en séparant le régime de consultation sur le Nitassinan du développement économique et du partage des redevances (chacun étant un chapitre distinct dans l'EPOG). D'ailleurs, tout un discours sur la participation de la communauté s'élabore autour du terme de la participation réelle. Comme nous allons le montrer dans le chapitre 6 de notre thèse, ceci

va avoir pour conséquence que les négociations concernant les consultations relatives au partage des redevances ont été séparées des négociations sur la participation réelle.

De la perspective des types de pouvoir véhiculés dans ces technologies de pouvoir, nous affirmons qu'il s'agit d'un type de pouvoir qui ressemble à celui des « technologies de citoyenneté » de Cruiskshank (1999) notamment repris par Babu, 2009, Dean, 2010, Leibetseder, 201 ou encore Mynttinen, 2012 et tel que présenté dans le chapitre 2 sur le cadre théorique. Néanmoins, nous affirmons que cette dimension de « citoyenneté » présente une caractéristique différente à celle présentée dans les travaux de Cruiskshank : c'est la condition de l'ethnicité qui, à notre avis, est fondamentale pour comprendre les rapports de pouvoir qui s'exercent dans le cadre des négociations du traité moderne. Nous affirmons donc qu'il est nécessaire d'ajouter le préfixe « ethno » à la citoyenneté pour définir l'« ethnocitoyenneté » comme un nouveau type de pouvoir n'ayant pas jusqu'ici paru dans la littérature.

Avec le terme de « technologies d'ethnocitoyenneté », nous voulons souligner, premièrement, que les communautés, le Québec et le Canada se sont engagés dans les négociations menant à la signature d'un traité moderne futur en raison de la nécessité de renouveler la place qu'occupent les communautés du CAM (qui deviendra Mamuitun, puis Petapan) au sein de l'État canadien et, deuxièmement, que la condition d'être autochtone (son ethnicité) est le fondement et le critère de la négociation de ce nouveau régime de participation. Nous adhérons à l'explication générale des mécanismes de pouvoir des technologies de citoyenneté qui est offerte par Cruiskshank (1999), à l'égard

des programmes *d'empowerment* des moins nantis aux États-Unis, mais nous y ajoutons une nouvelle signification cette fois en code ethnique, c'est-à-dire décliné pour les Autochtones.

Nous affirmons donc que cet assemblage de technologies du pouvoir mis en œuvre afin de définir la gouvernance du Nitassinan, y compris des régimes de consultation sur les ressources naturelles, agit comme un mécanisme qui rend gouvernables les communautés signataires, dont Mashteuiatsh, pour qu'elles deviennent des ethnocitoyennes plus autonomes. Il s'agit, à notre avis, d'un double mouvement de production d'un sujet autochtone plus autonome, ayant de meilleures conditions de prise en charge de son destin, et en même temps un mouvement d'assujettissement des communautés, visant à les gouverner en régissant leurs conditions de production d'autodétermination (au lieu de les gouverner de manière directe).

Le nouveau concept des « technologies d'ethnocitoyenneté » nous permet d'envisager la participation réelle comme un moyen pour la Couronne de dicter et d'encadrer les conditions de l'autonomie et l'autodétermination de Mashteuiatsh, sans avoir à gouverner de manière directe la vie de la communauté. La Couronne ne perd donc pas son pouvoir, mais le renouvelle sous une forme plus indirecte, qui se veut plus légitime en agissant sur les conditions de subjectivation de la communauté.

Vu de cette perspective, l'enjeu des négociations n'est pas la souveraineté de la Couronne sur l'ensemble du territoire, ni la nature de l'État canadien, mais plutôt les conditions de la production de la souveraineté autochtone. Est-ce que la relation coloniale

est dépassée par le régime de participation réelle tel qu'il a été défini? À notre avis, ces technologies de gouvernement de la participation réelle sont une version plus subtile de la relation néocoloniale canadienne, car au lieu d'agir directement sur le sujet autochtone, elles agissent sur ses conditions de subjectivation. Elles sont à la fois émancipatrices et assujettissantes. Nous reviendrons sur ce sujet plus loin dans cette thèse.

Dans le cas des parcs innus, nous avançons que le type de pouvoir exercé est celui de l'environnementalité, car il s'agit d'un pouvoir qui a pour objet le territoire vu de la perspective des normes environnementales (Bertrand, 2013) et qui, dans le cas du parc des Monts Otish, le subordonne aux impératifs de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles. Dans le cas du parc des Monts Otish, le tracé des limites du parc en fonction de la concession minière du projet de la compagnie Abitex montre le lien entre cette environnementalité néolibérale et le principe du *free mining*, comme l'ont souligné Lapointe (2010), Campbell et Laforce (2010) et Thériault (2010). À cet égard, nous émettons l'hypothèse que cette environnementalité néolibérale agit comme un dispositif de sécurisation de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles, ce qui produit une tension avec les conditions de l'autodétermination de la communauté. À notre avis, ces technologies de gouvernement qui ont encadré les mécanismes de négociation du traité visent à donner de meilleures conditions de participation à Mashteuiatsh, mais toujours de façon à ne pas mettre en péril les projets miniers.

Jusqu'ici, nous présentons les contenus les plus importants de l'EPOG en ce qui a trait à la participation de la communauté dans la gouvernance de l'extraction des

ressources naturelles sur le Nitassinan. Ci-après, nous présentons les négociations qui se sont poursuivies afin de conclure le traité moderne.

4.2 Autodétermination et assujettissement dans les négociations destinées à préciser la participation réelle

À ce stade des négociations du traité moderne de 2004, des années de négociation avaient déjà produit des résultats en dehors des contenus de l'EPOG. En effet, aussi bien les commentaires des membres de la communauté que l'analyse des documents internes de celle-ci nous ont permis de constater que d'autres évolutions ont eu lieu. Ces changements portent sur l'organisation interne de la communauté, sur ses relations avec les autres communautés innues et sur ses relations avec la Couronne.

Sur le plan de l'organisation interne de la communauté, qui est un des aspects de sa subjectivation, il y a actuellement trois différents niveaux de participation communautaire : le niveau des membres de la communauté, le niveau des équipes techniques et le niveau des décideurs politiques. Le défi de la communauté est de mettre en place des modes de fonctionnement qui permettent que le niveau politique prenne de bonnes décisions dans les négociations, que les équipes techniques se dotent des outils leur permettant de répondre aux besoins techniques de la mise en œuvre de la participation réelle, que les membres de la communauté s'informent et participent à l'avancement des négociations et que les gardiens du territoire répondent aux consultations spécifiques.

Un interviewé nous a expliqué les relations initiales entre le niveau politique et le niveau technique :

Les décisions ici sont toutes prises par le politique. Le niveau politique et le niveau administratif. À l'époque on avait fini de négocier l'entente de principes, on venait d'avoir le jugement Delgamuukw et Taku River, on est allé au conseil pour dire « nous autres, on vous propose de répondre aux consultations en vertu des canevas de consultation qui ont été établis », ils ont dit : « OK, élaborer-nous une procédure qu'on fera adopter ici, élaborer une procédure [pour] qu'on la fait [sic] adopter. » Probablement, sur le plan administratif, il faut adopter aussi la mise en place de ressources et du budget pour être capables d'opérer ça. C'est qui a été fait. (Interviewé N° 8).

À mesure que les négociations avancent, des changements interviennent au sein de l'équipe technique. Une équipe technique dotée d'outils de planification et de ressources financières et humaines fait son apparition :

Dans le milieu des années 2000, suite aux jugements Haïda et Taku River et aussi à la signature de l'approche commune et par la suite de l'entente de principes du 2004, l'équipe s'est vraiment structurée et créé des ressources qui ont été ajoutées pour que l'organisation puisse répondre à l'ensemble des consultations et des projets qui avaient [lieu] dans le territoire, parce qu'en ce moment-là, le gouvernement commençait à consulter de façon systématique les autochtones sur les projets de développement. Depuis les années 2000, l'équipe s'est créée et elle devient fonctionnelle. (Entrevue à l'équipe PCT)

Cette structuration d'une équipe technique ayant pour mandat de répondre aux enjeux techniques des consultations est d'une grande importance pour les analyses qui figurent au chapitre 6 de notre thèse. En effet, lors de nos rencontres avec des membres de la communauté, nous avons constaté qu'une grande partie des tâches relatives à la consultation sont effectuées précisément par cette équipe technique.

Un des outils de planification dont la communauté s'est dotée suite à l'EPOG est la « Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh »⁷⁹, adoptée en août 2005.

⁷⁹ Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean. (10 janvier 2014). Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

Ce document, qui se base sur le «Cadre de développement culturel du Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean», explicite la vision, les principes et les convictions de Mashteuiatsh concernant sa culture. On y définit quatre axes : *Nitassinan* (le territoire), *Pekuakamiulnuatsh* (les gens), *Eitinanu* (la culture) et *Ka ishinakushik* (les connaissances traditionnelles). Ce que nous remarquons dans cette politique est la place centrale que prennent le territoire et ses ressources, les principes d'autogestion du développement du territoire, l'utilisation d'une approche partenariale avec le gouvernement et d'une approche de cohabitation harmonieuse avec la société non autochtone. Un autre volet important de cette politique est la place centrale qui y est accordée aux connaissances traditionnelles. Le territoire et les connaissances traditionnelles sont ainsi des composantes essentielles de la subjectivité de la communauté.

Sous l'angle de la gouvernementalité, tous ces outils constituent des technologies de soi et elles visent à une plus grande maîtrise de la communauté sur elle-même et sur son Nitassinan.

Or, sur le plan de la relation entre Mashteuiatsh et les autres communautés innues, à partir de 2011, Mamuitun est remplacé par le Regroupement Petapan (dorénavant Petapan). En fait, le Conseil tribal Mamuitun continue son fonctionnement en tant qu'organisme qui offre des services techniques aux communautés de Mashteuiatsh, de Pessamit, d'Essipit, d'Uashatmak Mani-Utenam et de Matemikush-Lac John (ces deux

dernières ne sont pas signataires de l'EPOG)⁸⁰, tandis que Petapan devient le seul organisme qui représente les communautés signataires de l'EPOG⁸¹ (dont Mashteuatish, Essipit et Nutashkuan).

C'est aussi à cette étape des négociations que les relations se sont améliorées entre la communauté et les représentants du Québec. De la perspective de nos interviewés de l'équipe technique, les négociations sur le chapitre 6, les canevas qui en découlent et la participation aux comités d'harmonisation que nous allons présenter ci-après ont en quelque sorte pallié l'inégalité qui régnait auparavant quand il s'agissait des aspects techniques des négociations sur la gouvernance du territoire. Les interviewés ont senti qu'ils étaient pris au sérieux par les fonctionnaires des ministères, ce qui a facilité la résolution des différends. À ce stade, la communauté a aussi ressenti la nécessité de mettre sur pied des comités mixtes ayant pour mandat d'élaborer les mécanismes plus spécifiques de la participation, ainsi que de faire un suivi de sa mise en application. Ce sujet sera abordé plus en détail dans notre analyse des comités d'harmonisation et de coordination.

La perception plus positive chez les agents ministériels, remarquée par les membres de l'équipe technique de la communauté, jettera les bases du déroulement des consultations analysées dans les deux chapitres prochains.

Basée [*sic*] sur mon expérience au niveau de la foresterie, comme on a convenu des structures d'échanges et de communication avec les gens du

⁸⁰ Conseil tribal Mamuitun. (10 janvier 2014). Présentation du Conseil tribal Mamuitun. Site du Conseil tribal Mamuitun [En ligne] <http://www.mamuitun.com/index.php>

⁸¹ Regroupement Petapan. (10 janvier 2014). Le regroupement Petapan. Site du Regroupement Petapan [En ligne] <http://petapan.ca/page/le-regroupement-petapan>

gouvernement, les consultations, la façon dont on travaille nous permet d'être en relation quand même assez étroite. S'il y a un problème dans le territoire on se donne un coup de fil. Les échanges se font rapidement. On n'est pas toujours écoutés, ça donne pas les résultats qu'on voulait, mais il y a quand même une bonne relation établie avec les fonctionnaires gouvernementaux en région. La mécanique de consultation, même si l'on n'est pas satisfait des résultats, au moins la communication, les relations sont là. Des fois, ça permet quand même de résoudre certains dossiers conflictuels. (Entrevue avec l'équipe PCT)

À la suite de la signature de l'EPOG, les parties se penchent sur une définition plus opérationnelle de la participation réelle. À cet effet, les parties ont convenu d'évaluer la participation réelle par l'entremise de la mise en œuvre d'expériences-pilotes, de la négociation définitive des chapitres 6 et 13, de la mise sur pied de comités d'harmonisation et de coordination et de la négociation de canevas de consultation sectoriels. Plus loin, nous présentons les progrès réalisés dans ces dossiers visant la formulation finale du traité moderne.

En termes théoriques, ces données illustrent que les avancements à l'égard de la formulation de la participation réelle se sont produits en parallèle avec l'apparition de nouvelles pratiques de subjectivation de la communauté, dont la création de l'équipe technique et la formulation de nouveaux outils de développement territorial. Grâce à ces technologies de soi déployées par Mashteuiatsh pour s'autogouverner, la communauté crée de nouvelles façons de conceptualiser son territoire et de s'organiser.

4.2.1 La mise en œuvre de la participation réelle à travers des expériences-pilotes : « oui, mais... »

Peu après la signature de l'EPOG, les parties se sont entendues pour mettre en

œuvre des expériences-pilotes permettant d'évaluer la participation réelle sur le terrain. Les conclusions tirées à l'égard de ces expériences-pilotes devaient nourrir les négociations sur le chapitre 6 final et ses canevas de consultation.

À cet égard, nos interviewés de l'équipe technique nous expliquent qu'à cette étape des négociations, les communautés n'étaient pas convaincues de la mesure dans laquelle cette participation réelle allait leur permettre de participer de la manière souhaitée. Donc, la mise en application à travers d'une expérience-pilote devait prouver sur le terrain que cette formule de la participation réelle était concluante. À cet effet, les parties inscrivent la mise en œuvre de la participation réelle des communautés dans le cadre du Plan régional de développement des terres publiques, volet récréotouristique.

4.2.1.1 L'importance du principe « le plus en amont » dans l'expérience-pilote du Plan régional de développement des terres publiques (PRDTP), volet récréotouristique

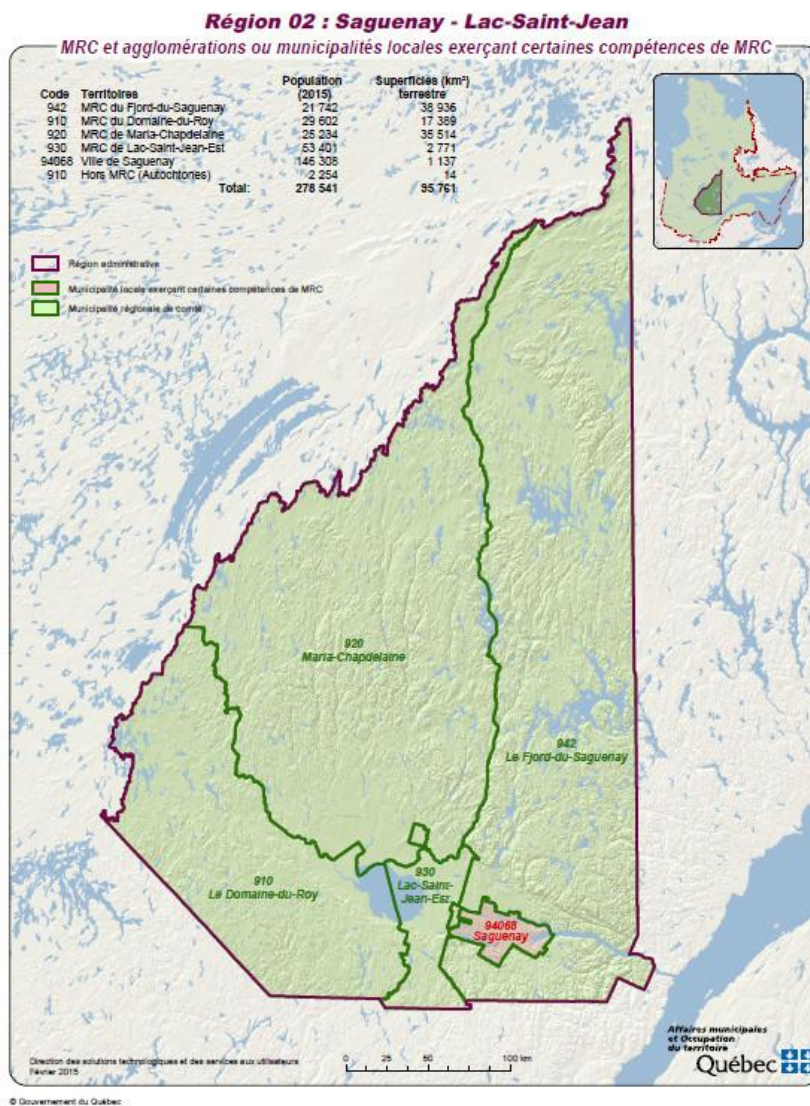
Au moment où les parties décidaient de la mise en œuvre d'une expérience-pilote permettant d'évaluer la participation réelle sur le terrain, dans plusieurs régions du Québec des démarches avaient été entamées pour créer un « Plan régional de développement des terres publiques » (dorénavant PRDTP). C'est spécifiquement dans le cas du volet récréotouristique du PRDTP de la région du Saguenay-Saint-Lac-Jean que la première expérience-pilote s'est développée.

À titre d'information, les PRDTP sont des outils de planification du développement des régions utilisés par le ministère des Ressources naturelles et de la

Faune (MRNF) pour « la mise en valeur harmonieuse du territoire public en fonction des intérêts économiques, sociaux et environnementaux de la région » (MRNF, 2005, p. 5). Cette responsabilité s'inscrit dans le mandat du MRNF de « favoriser l'acquisition de connaissances, la mise en valeur et l'utilisation optimale du territoire québécois et des ressources énergétiques, forestières et minérales, dans une perspective de développement durable, au bénéfice de la population » (MRNF, 2005, p. 9).

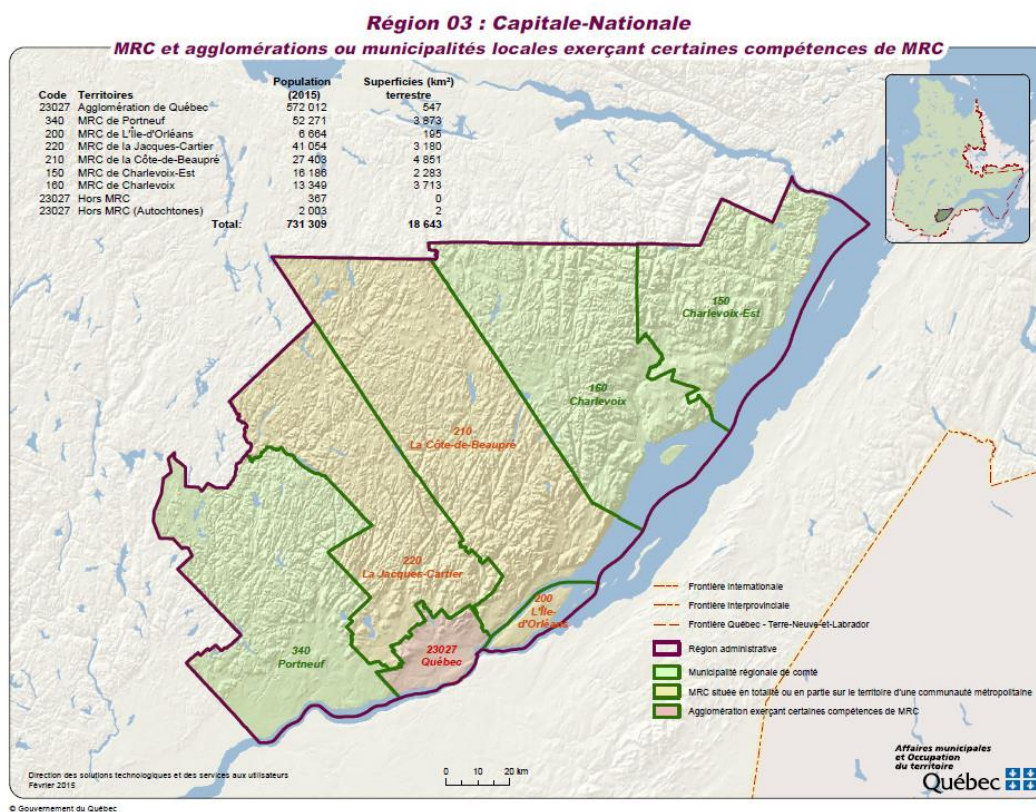
Les PRDTP sont formulés, de concert avec divers intervenants régionaux, à l'issue d'un processus qui comprend l'établissement du constat territorial et de la problématique du développement, l'identification des grands enjeux et du concept de développement, et l'élaboration du scénario de développement et du plan d'action. Dans le cas du PRDTP de la région de Saguenay–Lac-Saint-Jean de 2005, il remplace le « Plan régional de développement de la villégiature » formulé en 1990.

Le volet récréotouristique, lui, inclut les intervenants des secteurs du tourisme et du loisir (définis comme « un site ou une entreprise susceptibles d'attirer une clientèle touristique et qui favorise la pratique d'activités de loisir » [MRNF, 2005, p. 9]). La participation de Mashteuiatsh à la planification du PRDTP vise les travaux de la région 02, qui correspond aux MRC Lac-Saint-Jean-Est, Le Domaine-du-Roy, Le Fjord-du-Saguenay, Maria-Chapdelaine et de la ville Saguenay. La carte ^{N^o 9} ci-après montre le Nitassinan de Mashteuiatsh par rapport aux MRC de la région 02, tandis que la carte ^{N^o 10} montre le Nitassinan par rapport aux MRC de la région 03.



Carte N° 9 : Nitassinan de Mashteuiatsh et région administrative 02⁸²

⁸² Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire. (14 juillet 2015). Région administrative 02 : Saguenay — Lac-Saint-Jean. *Site du Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire* [En ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_02.pdf



Carte N° 10 : Nitassinan de Mashteuiatsh et région administrative 03⁸³.

Selon les interviewés qui ont contribué à notre recherche, la participation à cette planification devait garantir à Mashteuiatsh une certaine influence sur la gestion du Nitassinan, notamment en matière d'activités essentiellement non autochtones d'octroi de baux de villégiature, de camping, de chasse et de pêche et d'activités en plein air (randonnées ou activités nautiques).

⁸³ Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire. (14 juillet 2015). Région administrative 03 : Capitale nationale. *Site du Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire* [En ligne]
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_03.pdf

À l'égard des résultats de cette expérience-pilote, les membres de l'équipe technique interviewés ont remarqué qu'afin de participer et d'influencer les décisions de cette planification, la communauté a dû s'intégrer à une instance qui organisait le territoire autrement et qui découpait le Nitassinan en cinq MRC différentes. La communauté a donc dû s'accommoder à cette organisation du territoire et a découpé son Nitassinan en cinq sous-territoires, en plus d'investir des ressources humaines et financières dans l'organisation administrative du territoire faite par le Québec au détriment de son organisation territoriale propre.

La participation à cette expérience-pilote a également soulevé le problème de l'incorporation tardive de la communauté à la création du PRDTP. À cet égard, un interviewé a dit :

La première expérience qu'on a faite c'était au niveau du PRDTP : Plan régional de développement des terres publiques, volet récréotouristique, sauf qu'on est arrivés trop tard. Le processus était déjà entamé. Le but de la participation réelle est de participer au processus gouvernemental, qui se traduit dans l'EPOG. On parle de procédures, lois, règlements gouvernementaux. On est arrivé en premier avec l'expérience-pilote de ce qu'on appelle dans notre jargon PRDTP, le « Plan régional de développement des terres publiques », sauf que là on est arrivé en cour de route, on n'est pas arrivé au début de cette planification gouvernementale. Ça n'a pas été concluant. On a eu un rapport d'ailleurs à l'époque pour expliquer pourquoi ça n'a pas été concluant. (Interviewé N° 7)

L'analyse du document final du PRDTP nous a donné plus de détails sur ce problème⁸⁴. La planification du PRDTP a été lancée en 2001, et entre 2001 et 2005, 19

⁸⁴ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. (10 janvier 2014). Plan régional de développement du territoire public Saguenay – Lac-Saint-Jean. *Site du Ministère d'Énergie et Ressources naturelles* [En ligne]. https://mern.gouv.qc.ca/publications/territoire/planification/prdtp_saguenay.pdf

réunions de travail et deux consultations avec des groupes d'intérêts avaient déjà eu lieu avant que Mashteuiatsh ne se joigne à la planification. Par conséquent, les communautés ont commencé à participer à la formulation du PRDTP quand le processus était très avancé. Du point de vue des membres de la communauté, cela n'a pas donné les conditions favorables pour influencer la planification finale.

L'évaluation de la communauté contraste avec ce que le document final du plan affirme. À cet égard, nous remarquons d'abord que dans la version finale du plan, il est affirmé que « l'implication des communautés innues aux travaux du PRDTP a constitué une expérimentation de la participation réelle des Innus à la gestion du territoire et des ressources » (p.166)⁸⁵. D'une autre part, le plan reconnaît la participation des communautés de Mamuitun, notamment de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit, à sa formulation comme une « expérience de participation réelle des Innus à la gestion du territoire et des ressources » (p.23). Cependant, le plan mentionne aussi que la participation des communautés au sein du comité technique responsable de l'élaboration de PRDTP a été seulement à titre d'observateurs. D'ailleurs, l'EPOG ne se trouve pas parmi les documents de base pour l'élaboration du PRDTP, ce qui s'explique par l'intégration tardive des communautés dans la planification.

Néanmoins, certains intérêts de Mashteuiatsh ont été retenus dans le plan, dont la gestion par la communauté de la réserve faunique d'Ashuapmushuan, la nécessité

⁸⁵ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. (10 janvier 2014). Plan régional de développement du territoire public Saguenay – Lac-Saint-Jean. *Site du Ministère d'Énergie et Ressources naturelles* [En ligne]. https://mern.gouv.qc.ca/publications/territoire/planification/prdtp_saguenay.pdf

d'assurer une cohabitation harmonieuse avec les différentes utilisations du Nitassinan, dont les activités récréatives de navigation des rivières, de motoneige, de motoquad et des sentiers pour les randonnées entre les parcs nationaux. À l'égard du plan d'action du PRDTP, Mashteuiatsh est considérée en tant que partenaire pour certaines actions qui sont d'une grande importance pour la communauté, y compris l'harmonisation des différentes utilisations du territoire.

En définitive, la communauté estime que la participation à cette première expérience-pilote n'a pas été concluante. Cette évaluation de la communauté met en exergue l'une des conditions d'une consultation véritable : que la consultation soit faite « le plus en amont ». Dans le cas de cette planification, la consultation n'a pas été faite le plus en amont possible, avec comme résultat que les représentants de la communauté sont arrivés à des instances de planification quand certaines décisions importantes pour la communauté avaient déjà été prises. Cette incorporation tardive dans la planification rendait difficile tout retour en arrière dans les discussions pour incorporer les intérêts de la communauté. Enfin, notre interviewé a mentionné un autre problème, à savoir que la communauté s'est jointe à un processus où les représentants des MRC avaient déjà établi des relations étroites entre eux, ce qui est un facteur important dans les négociations de plus longue durée.

Sur le plan analytique, cette expérience-pilote, en tant que technologie de gouvernement, met en lumière, d'une part, les conditions de performativité des consultations (« le plus en amont ») et d'autre part, la dimension d'assujettissement de

Mashteuiatsh à l'égard de l'organisation étatique du Québec dans sa participation au sein du PRDTP. En effet, la communauté n'a pas pu faire prévaloir son organisation propre de son Nitassinan, et a plutôt dû le découper en fonction des MRC. En pratique, ceci veut dire que lorsque l'équipe PCT doit s'occuper de l'aménagement de son Nitassinan selon son organisation propre, elle doit aussi envisager ses décisions en fonction des MRC, ce qui équivaut à faire un travail en double avec une équipe réduite.

4.2.1.2 L'assujettissement territorial et épistémique dans l'expérience-pilote au niveau du Plan d'affectation des terres publiques (PATP)

Étant donné que selon la communauté, la participation au PRDTP n'a pas été concluante, une deuxième expérience-pilote a été décidée entre les parties. Cette nouvelle expérience-pilote a été le « Plan d'affectation des terres publiques » (PATP).

Pour mettre le lecteur en contexte : le PATP est un outil de planification territoriale gouvernemental créé en 2005 pour « établir et véhiculer les orientations du gouvernement en matière d'utilisation et de protection du territoire public et [...] guider les interventions des divers acteurs sur ce territoire. »⁸⁶

Puisque les PATP sont formulés en fonction des régions administratives de la province, la participation des communautés de Mamuitun a eu lieu au sein des tables de concertation gouvernementales de chaque région, chacune de ces tables comprenant des

⁸⁶ Énergie et ressources naturelles Québec. (11 mars 2015). Questions sur le Plan d'affectation du territoire public (PATP). *Site d'Énergie et ressources naturelles Québec* [En ligne]. <https://www.mern.gouv.qc.ca/territoire/planification/planification-affectation-faq.jsp>

représentants d'au moins neuf ministères. Dans le cas des Nitassinan des communautés de Mamuitun, ceci a impliqué leur participation aux tables des régions 02 (Saguenay–Lac-Saint-Jean), 09 (Côte-Nord) et 04 (Capitale nationale).

Aux yeux de la communauté, cette expérience-pilote a suscité une première tension lorsque le moment est venu d'aborder les différences dans l'organisation du territoire de la province et celle des communautés innues. D'emblée, les représentants des communautés ont essayé de faire comprendre aux représentants gouvernementaux leur conception territoriale distincte ainsi que leurs droits. Une des interviewées l'explique ainsi :

On considérait que la première chose que devrait mentionner le plan c'est le territoire ancestral, parce que c'est tellement difficile de faire accepter, de faire comprendre qu'on a des droits sur le territoire, que ces droits sont à [un] niveau différent des autres intervenants, que ce sont des droits particuliers, des droits qui devraient être considérés [en premier lieu]. C'était difficile de faire accepter ça, reconnaître ça [...] la meilleure façon [était de le faire] tout de suite estamper dans le document, en disant «tu commences par Mashteuiatsh ». (Interviewé N° 7)

Autre facteur ajoutant à la complexité de cette situation : les différences entre les Innus et le gouvernement quant à l'organisation d'un même territoire. Rien que pour le Nitassinan de Mashteuiatsh, la planification a nécessité la participation des MRC du Fiord, du Lac-Saint-Jean Est, du Domaine du Roi, de Maria-Chapdelaine et du Lac-Saint-Jean Nord. Cette difficulté s'est accentuée au moment de la formulation des schémas d'aménagement dans la planification à l'échelle micro des MRC. Une des personnes interviewées explique le problème principal subi par le représentant de la communauté lors de la formulation des cinq schémas d'aménagement (correspondants aux cinq MRC

dans lesquels se situe le Nitassinan de Mashteuiatsh) :

C'est de suivre 5 schémas! Les schémas d'aménagement, c'est des documents de 500 pages! (Interviewé N° 7)

Donc, la participation à ces schémas d'aménagement devient un défi majeur sur le plan technique pour les représentants de Mashteuiatsh qui doivent, d'une part, décortiquer leur Nitassinan en cinq schémas d'aménagements différents afin de remplir les conditions de participation axées sur les régions administratives québécoises et, d'autre part, confier ce travail à des équipes techniques n'ayant pas assez de ressources ni humaines ni financières pour l'envergure de la tâche à accomplir. Ceci a fortement encouragé la communauté à développer de nouveaux outils permettant de relever les défis associés à la participation à cette planification territoriale.

Pour Mashteuiatsh, la situation du parc des Monts Otish a été un autre problème majeur dans cette planification. Plus tôt, nous avons indiqué qu'en vertu du chapitre 4 de l'EPOG, il était prévu que Mashteuiatsh prenne en charge la gestion du parc Monts Otish, particulièrement sur le plan de la pratique de l'Innu Assi. Cependant, comme nous allons l'expliquer dans le chapitre 6 de cette thèse, la présence d'une concession minière de la compagnie Abitex sur les terres du parc Mont Otish a amené Québec à changer les limites du parc pour accommoder l'exploitation minière. Ce changement des limites du parc des Monts Otish est survenu alors que la communauté participait à la création du PATP, qui d'ailleurs incorporait lui aussi la concession minière, ce qui a déçu les représentants de la communauté et les a amenés à se questionner sur l'efficacité de la participation réelle.

Or, à l'analyse du document final de cette planification, intitulé « *Plan d'affectation des terres publiques Saguenay–Lac-Saint-Jean* » (ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, 2012), nous faisons les constats suivants : le plan peut subir des modifications en fonction des avancements de l'EPOG; une grande partie de la région ciblée correspond au Nitassinan des communautés de Mamuitun; les organismes gouvernementaux ont le devoir constitutionnel de consultation et d'accommodation lors d'initiatives pouvant porter atteinte aux droits ancestraux; et les communautés innues de Mamuitun se sont entendues avec les parties de l'EPOG pour avoir une « participation réelle » à la gestion du territoire et des ressources. Le document final du PATP incorpore aussi les Nitassinans des communautés de Mamuitun parmi les différents types de zones de planification⁸⁷.

Enfin, un interviewé nous explique un autre problème dans cette expérience-pilote :

Cette expérience pour nous, elle a été concluante parce qu'on a pu participer au début du processus, mais je dirais que ça a été une bataille de tous les instants. Un exemple : parce que le gouvernement faisait des fiches, on disait « nous autres on voudrait que du début ce soit le territoire du Nitassinan qui soit présenté », parce que ce qui était présenté dans le PATP c'était le territoire de la région et on disait que dans ce territoire il y a le Nitassinan et dans ces deux territoires tu as des affectations de terres. Ils traitaient le nôtre en disant qu'on est comme en affectation et qu'on doit s'harmoniser, sauf qu'on considérait que la première chose qu'ils devraient mentionner c'est le territoire ancestral, parce que c'est tellement difficile de faire accepter, de faire comprendre que nous avons des droits sur le territoire, que ces droits sont à [un] niveau différent des autres intervenants, que ce sont des droits

⁸⁷ Il s'agit des zones d'affectation différées, zones de protection, zones d'utilisation, zones de protection de l'habitat du Caribou forestier et zones d'affectation.

particuliers, des droits qui devraient être considérés de premier niveau.
(Interviewé N° 7)

Nous constatons alors que la participation à cette planification s'est avérée très difficile en raison du décalage entre les perspectives de la communauté et celles des fonctionnaires gouvernementaux membres des tables de planification. Pour pouvoir aller de l'avant, ces derniers ont dû revoir leurs attitudes, leurs manières d'agir et leurs conceptions des communautés. Les enjeux du changement de la perception des fonctionnaires à l'égard des communautés et de l'établissement des liens de confiance reviendront dans les chapitres 5 et 6 de notre thèse, où il sera question de la participation au Plan Nord et à des projets miniers particuliers.

D'une perspective analytique, l'expérience-pilote du PATP démontre que la mise en œuvre de la participation implique une complexification marquée des fonctions de l'équipe PCT de Mashteuiatsh, et comporte deux formes d'assujettissement territorial : la première étant apparentée à l'organisation étatique du Québec (le découpage de Nitassinan en fonction des MRC, comme lors de la consultation relative au PRDTP) et la seconde étant liée à l'utilisation économique du territoire (le changement des limites du parc des Monts Otish en raison d'une concession minière). Nous considérons ces facteurs comme des signes d'une forme d'assujettissement territorial, révélant comment l'organisation étatique du territoire s'est imposée sur l'organisation du Nitassinan structuré par la communauté.

4.2.1.3 Inclusion et exclusion dans l'aménagement de la forêt : l'expérience-pilote au niveau du canevas de consultation sur la forêt

La dernière expérience-pilote mise en œuvre a été la participation à la formulation du canevas de consultation sur la forêt dans le cadre des négociations concernant le chapitre 6 du traité moderne. Ces négociations ont pris deux ans avant d'aboutir sur un canevas définitif, en janvier 2014.

Pour les membres de la communauté, cette expérience n'a pas été aussi concluante que le PATP, en raison du refus du gouvernement du Québec d'admettre la participation des communautés au calcul des possibilités forestières. Québec avait refusé de négocier l'inclusion des Innus dans ce volet puisque cette participation autochtone au calcul de la possibilité forestière n'était pas une obligation légale avant le lancement de la nouvelle *Loi sur l'aménagement durable de la forêt* en 2013. Cette nouvelle loi, paradoxalement, incorpore une disposition selon laquelle le forestier en chef doit tenir compte des droits des communautés autochtones. Néanmoins, le problème est demeuré même après l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi parce que, et ce, au moins jusqu'au moment des entrevues menées pour cette recherche. En effet, selon les personnes interviewées, il y a un écart entre les dispositions de la nouvelle loi et sa mise en œuvre, de sorte que Mashteuiatsh n'a pas un poids décisionnel suffisant vis-à-vis du forestier en chef pour pouvoir influencer celui-ci lors des calculs de la possibilité forestière.

En 2011, les communautés de Petapan ont présenté un mémoire au gouvernement au sujet du dossier des forêts de proximité. Dans ce mémoire, les communautés proposent

que le calcul de la possibilité forestière soit fait par les gestionnaires locaux sur la base d'une méthode acceptée par le forestier en chef. Cette proposition reflète la préoccupation des communautés, qui estiment que le forestier en chef aurait de la difficulté à inclure de façon concrète les terres autochtones dans ses calculs. Les communautés s'inquiétaient également de la possibilité que le Québec envisage de plus en plus l'exploitation de terres forestières situées au nord de la province, ce qui menacerait leurs territoires traditionnels.

Le problème que pose l'exclusion dans le calcul des possibilités forestières à la communauté est expliqué par cet interviewé :

Dans le canevas [de] forêt [...] des comités d'harmonisation [...] ont été créés, mais on considère que la consultation, les principes de consultation dans ce domaine, tant et si longtemps qu'on ne participe pas au calcul de la possibilité forestière, on ne peut pas considérer que c'est vraiment la consultation. Le principe de consentement de notre côté, et ce que cela comporte au niveau de l'obligation constitutionnelle, n'est pas respecté et [nous] pouvons plus ou moins parler d'harmonisation. (Interviewé N° 7)

Pour mettre le lecteur en contexte : au sujet du calcul des possibilités forestières, Blais et Bloucher (2013) estiment que le régime forestier québécois a subi des transformations énormes à partir du rapport de la Commission Coulombe en 2003. La nouvelle *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013, s'inscrit dans ces transformations. Ces auteurs avancent que le nouveau régime forestier est de type « partenarial », car il se caractérise par la décentralisation et par la participation de divers acteurs de la société. Les entreprises privées ne sont donc plus les acteurs principaux. Le nouveau régime forestier prend une approche d'aménagement écosystémique qui vise à maintenir les écosystèmes forestiers en donnant un rôle plus

important à l'État, notamment en ce qui concerne le calcul de la possibilité forestière au forestier en chef (Gérard et St-Hilare, 2013). La participation des communautés de l'EPOG dans cette expérience-pilote devrait s'inscrire, donc, dans cette approche partenariale.

Par ailleurs, dans la nouvelle loi, le calcul des possibilités forestières fait partie de la planification forestière qui inclut aussi l'analyse du territoire, l'élaboration de la stratégie, la détermination des possibilités forestières, l'attribution des volumes de bois, la mise en application de la stratégie et le suivi (Bureau du forestier en chef, 2013). Ce calcul des possibilités forestières est la responsabilité du forestier en chef et est fait sur la base de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, le Règlement sur l'aménagement durable des forêts, la Stratégie d'aménagement durable des forêts, le PATP et le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT).

Selon le Bureau du forestier en chef, le calcul des possibilités forestières se définit comme suit :

Le calcul des possibilités forestières est un exercice de nature scientifique et technique sous la responsabilité d'un ingénieur forestier. Il est de nature scientifique, car il intègre les connaissances les plus à jour sur l'état de la forêt, son évolution et les effets de son aménagement. Il est aussi de nature technique, car sa réalisation suit une démarche structurée et systématique pour produire des intrants et modéliser une stratégie d'aménagement. (Bureau du forestier en chef, 2013, p. 17).

Il nous apparaît paradoxal qu'un élément central de la nouvelle approche de gestion de la forêt québécoise (le calcul des possibilités forestières), qui se veut

écosystémique et partenariale, ne laisse pas, en pratique, une place aux communautés autochtones comme Mashteuiatsh.⁸⁸

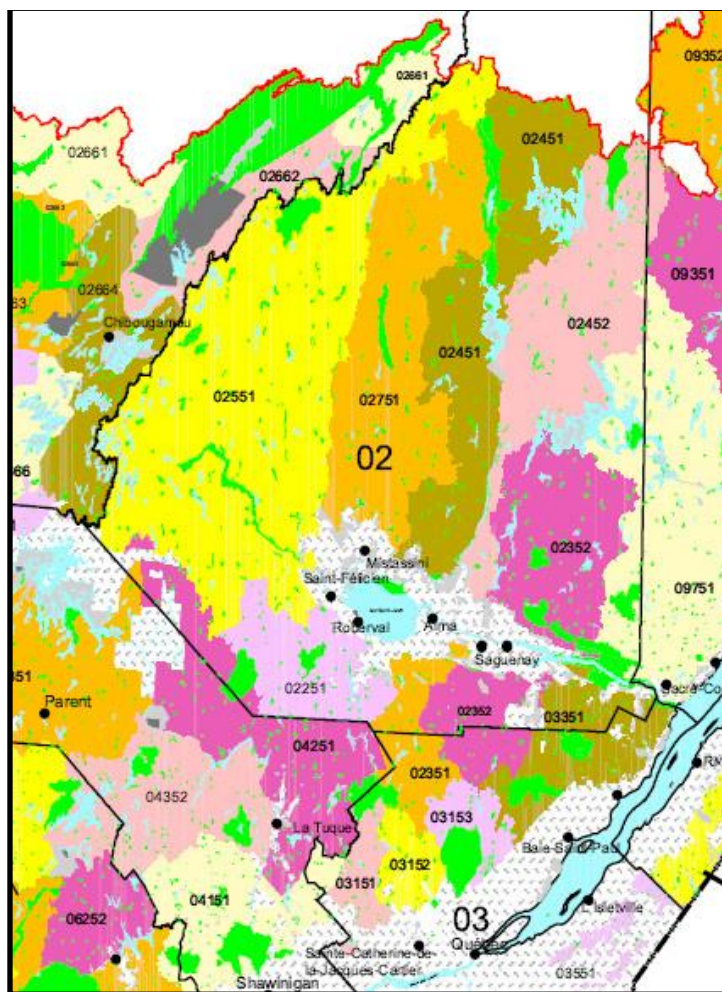
Tout aussi paradoxalement, un des interviewés affirme même qu'en ce qui concerne la participation au calcul des possibilités forestières, les communautés avaient plus d'incidence sur la planification forestière avant l'adoption de la nouvelle loi :

C'était les compagnies qui faisaient les planifications forestières, incluant le niveau stratégique ou d'aménagement forestier, ou [le calcul des] possibilités forestières. Ça donnait un intérêt à cette époque-là à travers des compagnies. [*sic*] Il y avait plus de marge de manœuvre qu'avec le gouvernement pour prendre des ententes d'harmonisation. Le gouvernement se situait [assurer qu'il y ait] une entente [concernant le] calcul de possibilités. Ça avait des impacts. Il y avait beaucoup plus de marge de manœuvre à cette époque-là. (Entrevue avec l'équipe PCT).

Selon l'interviewé, ce qui explique ce paradoxe est qu'auparavant, dans les années du boom forestier, il y avait beaucoup plus de forêts que ce qui existe aujourd'hui sur le Nitassinan. C'est la rareté relative des ressources forestières qui rendrait maintenant l'harmonisation plus difficile. Il n'en demeure pas moins contradictoire que malgré les négociations visant la signature d'un traité moderne en plus de la nouvelle loi (axée sur le développement durable et une approche partenariale), les communautés sont exclues d'un enjeu jugé central par celles-ci. Cette exclusion du calcul de la possibilité forestière constitue selon notre cadre d'analyse une forme d'assujettissement subie par la communauté.

⁸⁸ L'exception est les communautés crie qui participent dans ce calcul en vertu des ententes de la Paix des Braves.

Or, dans la carte des unités d'aménagement forestier du MFFP, nous remarquons que le Nitassinan de Mashteuiatsh (en incluant la Partie sud-ouest) correspond à 11 Unités d'aménagement forestier (UAF), dont six UAF sont situées dans la région 02, quatre UAF dans la région 03 et une dans la région 09 (qui correspond à la Partie sud-ouest).



Carte N° 11 : Unités d'aménagement forestier (UAF) par région administrative dans le Nitassinan de Mashteuiatsh.⁸⁹

⁸⁹ Ministère des Forêts, Faunes et Parcs. (20 mars 2015). Unités d'aménagement forestier. *Site du*

À ce sujet, le canevas de consultation convenu prévoit la participation de Mashteuiatsh au sein des UAF, mais cette carte nous montre que pour participer à l'aménagement forestier de l'ensemble de son Nitassinan, la communauté doit participer à 11 UAF différentes, ce qui force l'équipe technique de la communauté à réviser sa propre planification territoriale en fonction des 11 sous-territoires différents, chacun ayant sa propre planification.

Notre analyse du document du canevas de consultation sur la forêt convenu montre qu'en plus de découler de l'EPOG, il résulte aussi de manière explicite du devoir de consultation de la Couronne, de l'adoption par le Québec du « Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones » ainsi que de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (C.A.-18. 1)⁹⁰. Nous soulignons que les négociations au sujet des canevas sur la forêt sont donc la première expérience-pilote où le droit à la consultation et à l'accommodement établis par la trilogie de la Cour suprême a été utilisé comme cadre normatif des négociations de la participation réelle. Dans notre présentation des négociations de la version finale du chapitre 6 du traité moderne, nous allons revenir à ce sujet.

Ces négociations ont finalement abouti à une entente de canevas de consultation en janvier 2014. En raison de l'exclusion des communautés dans le calcul des possibilités

Ministère des Forêts, Faunes et Parcs. [En ligne.]

https://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/amenagement/CAAF-pdf/carte/uaf_pgaf_PQ.pdf

⁹⁰ La *Loi sur l'aménagement durable de la forêt* a été sanctionnée en 2010 et en vigueur depuis 2013. Cette loi consacre un chapitre entier à la consultation des communautés autochtones.

forestières, considéré comme un enjeu stratégique central, les communautés ne sont cependant pas satisfaites de ce canevas.

En somme, les trois expériences-pilotes ont permis à la communauté d'explorer la participation réelle sur un plan pratique et de constater ses apports et ses limites. La participation à la formulation du PRDTP a mis en lumière l'importance d'effectuer les consultations « le plus en amont » possible afin d'avoir une véritable participation et une influence sur les décisions. La participation au sein du PATP a mis en lumière l'ampleur du défi d'aménagement du territoire auquel l'équipe technique de la communauté s'expose, de même que le haut niveau de complexité de ce défi et la prédominance des concessions minières sur les ententes du PATP. Enfin, la participation à la formulation du canevas de consultation sur la forêt a illustré le défi de préciser de manière pointue les consultations qui concernent l'aménagement de la forêt tout en révélant l'exclusion des communautés d'une décision centrale, soit le calcul de la possibilité forestière.

En tant que technologies d'ethnocitoyenneté, les expériences-pilotes ont montré dans quelle mesure la participation réelle favorise la participation de la communauté dans des initiatives concrètes tout en posant des défis pour l'équipe chargée de répondre aux complexités de ces consultations (dimension de subjectivation). Ces consultations favorisent l'autodétermination quand elles poussent l'équipe PCT à maîtriser les connaissances techniques liées à l'occupation du Nitassinan. Cependant, ces expériences-pilotes mettent aussi en lumière des formes d'assujettissement de type territorial, stratégique et épistémique. L'assujettissement territorial concerne l'imposition de

l'organisation étatique du Nitassinan, de sorte qu'en ces trois consultations, Nitassinan a été découpé en 5 MRC, en 11 UAF et en divers terrains de piégeage. L'assujettissement stratégique concerne l'exclusion de la participation de la communauté dans un enjeu clé, le calcul de la possibilité forestière, participation pourtant prévue par l'Approche commune. Enfin, l'assujettissement épistémique concerne le caractère scientifique et technique des contenus de ces consultations, où les connaissances traditionnelles (dont l'organisation traditionnelle du Nitassinan) deviennent des « savoirs assujettis » ou des savoirs considérés non valables (Foucault, 1997).

4.2.2 Les comités de coordination et d'harmonisation pour la négociation et la mise en œuvre de la participation réelle

Sur le plan chronologique, les expériences-pilotes suivent la signature de l'EPOG en 2004. Celles-ci se déroulent entre l'an 2004 (moment où la communauté s'est jointe à la formulation du PRDTP) et l'an 2014 (l'adoption du canevas de consultation sur la forêt). Après l'expérience de participation à la planification du PRDTP, l'équipe technique de la communauté a compris qu'elle avait besoin d'outils plus spécifiques pour mettre en œuvre la participation réelle. Dans une de nos entrevues, un négociateur de la communauté nous explique :

On a eu l'expérience quand on a signé l'Entente de principes : à chaque fois qu'on leur disait qu'on a le chapitre 6, le monde riait dans nos faces jusqu'au temps qu'il y a eu le jugement Taku River et Delgamuukw. [*sic*] Les gens nous riaient quasiment en face. C'est pour ça qu'on a mis un comité... la machine gouvernementale, c'est une grosse machine et les choses changent, donc on a besoin d'avoir un mécanisme d'échange pour dire « OK, on a négocié ça, c'est là-dessus qu'on part et là-dessus qu'on fonctionne et tout le

monde est d'accord, et OK, on part, on échange ». (Interviewé N° 7)

Cette réflexion est importante pour la subjectivation de la communauté, car elle l'a poussée à développer des outils de planification et à convenir avec le Québec de la mise en place de structures de négociation d'un ordre beaucoup plus technique. Un des interviewés l'explique :

À l'époque (en 2007), on se disait qu'on voulait être consulté sur les permis de recherche scientifique, par exemple. C'est comme ça que [ça a] commencé. On s'est assis avec le MRN et on a fait cet exercice. Avec le ministère des Ressources naturelles, on a mis sur pied ce qu'on appelle [un] « Comité de coordination » et un « Comité d'harmonisation ». Le Comité de coordination, c'est des décideurs, c'est le boss. [*sic*] On essaie de trouver les solutions sur le terrain, mais quand ça ne fonctionne pas on s'en va à un niveau plus élevé. Faque [*sic*], avec le MRN c'est comme ça qu'on a fonctionné. (Interviewé N° 7)

Il s'agit donc d'un processus de négociation où la communauté a pu influencer la création de nouvelles structures décisionnelles en fonction de ses besoins. Ceci montre de nouveau que la communauté a été un sujet actif capable de conduire, dans une certaine mesure, la Couronne à travers la création de nouvelles technologies de gouvernement pendant les négociations.

Or, la mise sur pied de nouvelles structures de négociation d'ordre plus technique a signifié la création de deux structures de niveaux différents : une structure d'ordre plus politique (le Comité de coordination) et une structure d'ordre plus technique (les Comités d'harmonisation). Le Comité de coordination a un rôle tant de coordination des comités d'harmonisation en place que de suivi et de résolution de différends. Les Comités d'harmonisation sont une instance de dialogue et de négociation des procédures

spécifiques afin de mettre en application la participation réelle et de convenir des mesures d'harmonisation ou d'accommodement.

Sur le plan de la subjectivation de la communauté, la création de ces comités a donné la possibilité de se pencher sur les détails des consultations auxquelles elle voulait participer. Dans cette citation, un interviewé l'explique :

Le plus gros sujet, vu que [c'est] le sujet qui nous touche le plus, c'est les ressources naturelles et le territoire. On s'est assis avec le ministère des Ressources naturelles et on a regardé tous les sujets que les autres touchent. On les a passés un par un, on a fait le tableau de consultation, on a établi sur quoi on veut être consultés, c'est quoi le délai de consultation, à qui doit être acheminé la lettre quand on nous consulte. On a regardé chaque sujet au complet. (Interviewé N° 7)

Notre analyse des documents internes des comités d'harmonisation nous a permis de constater que la mise sur pied de ces comités et les négociations des canevas de consultation sectoriels ont poussé la communauté à réfléchir de manière très pointue aux types de consultations souhaités. À l'issue de cette réflexion, l'équipe technique a dû définir les matières de consultations spécifiques, les délais nécessaires, les responsables internes de la communauté et les procédures spécifiques (très détaillées) à suivre. Ces décisions ont aussi permis à la communauté de mieux comprendre la distribution des responsabilités entre les ministères et à l'intérieur de chaque ministère. À la fois un défi et un apprentissage, cette expérience constitue un nouveau vecteur de la subjectivation de la communauté.

Néanmoins, la mise en œuvre des comités d'harmonisation a représenté un défi plus complexe que prévu puisqu'en pratique, ils étaient dépendants de la volonté des

fonctionnaires ministériels, qui variait dans chaque comité. Cette citation explique ce problème :

Nous autres, on disait «pourquoi pas fonctionner sur l'expérience, l'ouverture, la bonne foi en ayant l'esprit qu'on veut qu'il y ait une connexion avec les négociations, mais en ne mettant pas la négociation comme une condition sine qua non? » Avec le ministère du Développement durable, ça n'a pas réussi. Ce qui est venu à interférer, c'est qu'on a eu deux changements de gouvernement dans peu de temps, et à chaque fois ça recommençait. On a voulu la même chose avec le ministère de la Culture et des Communications. Avec le MAMOT (ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire), on n'a jamais réussi. Le ministère de la Culture et des Communications, ils nous ont carrément démontré aucun intérêt. (Entrevue à l'équipe PCT)

Nous avons décrit plus tôt que les années de participation aux négociations ont favorisé la création de relations de confiance entre les représentants des communautés et ceux du Canada et du Québec. Néanmoins, cette dernière citation illustre comment certains problèmes liés à la relation entre les représentants, dont le manque de volonté des fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux, risquaient de ralentir la démarche ou même de susciter la méconnaissance des accords en raison des changements de gouvernement provincial. Dans les trois chapitres de cette thèse portant sur les résultats (notamment les chapitres 4, 5 et 6), nous verrons que cette situation va se représenter.

Or, en analysant les documents internes de Mashteuiatsh, nous constatons qu'en 2012, le Québec et les communautés de Petapan se sont entendus sur une organisation plus détaillée des comités particuliers. Il s'agissait donc d'une nouvelle occasion où la communauté a réussi à exercer une influence sur la Couronne via la formulation de ces nouvelles technologies de gouvernement.

Afin de préciser les procédures liées aux canevas de consultation, qui étaient alors en voie d'être négociés, ainsi que d'évaluer leur mise en œuvre sur le terrain, le ministère des Ressources naturelles (MRN) du Québec et les communautés de l'EPOG ont convenu de la mise en place des comités d'harmonisation. Dans le cas de Mashteuiatsh, qui fait partie de la région 02 de Saguenay–Lac-Saint-Jean, la communauté participe (avec Essipit) au Comité de coordination, au Comité d'harmonisation en matière de gestion du territoire et des ressources et au Comité d'harmonisation en matière d'aménagement forestier durable.

Le Comité de coordination est composé de représentants régionaux des ministres de la région 02. Pour Mashteuiatsh il y a des représentants de l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) et des responsables de la négociation territoriale globale. Pour Essipit, il y a des représentants de la direction générale et du secteur de la négociation territoriale globale et des consultations.

Le mandat de ce comité de coordination concerne principalement le maintien d'un cadre relationnel entre Mashteuiatsh, Essipit et la Direction générale de la région 02 (DGR-02) pour le suivi des dossiers, la réalisation des bilans et la gestion des différends. En termes du territoire, la participation de la communauté dans le comité de coordination de la région 02 devient une nouvelle instance d'assujettissement territorial, car comme dans le cas du PATP, du PRDTP et des Unités d'aménagement forestières, c'est la communauté qui doit découper son Nitassinan afin d'y participer et non pas l'inverse.

Son fonctionnement a été décidé par les parties par l'entremise d'une

planification ainsi que de la formation de deux comités d'harmonisation spécifiques : le Comité d'harmonisation en matière de gestion du territoire et des ressources et le Comité d'harmonisation en matière d'aménagement forestier durable.

Le Comité d'harmonisation en matière de gestion du territoire et des ressources est composé de trois représentants du MRN (un responsable des consultations autochtones, un agent de recherche en gestion du territoire et un responsable des relations avec les Premières Nations), trois représentants de Mashteuiatsh et deux représentants d'Essipit. Le mandat du Comité concerne l'assurance de la cohérence des consultations, le soutien des consultations, la documentation des problématiques, l'identification des solutions et des mesures d'harmonisation, la présentation de recommandations au Comité de coordination et la documentation des différends.

Le Comité d'harmonisation s'occupe de dossiers très variés, chacun comportant une série d'enjeux plus spécifiques nécessitant une définition extrêmement détaillée des procédures de discussion; de la quantité de rencontres; de la fréquence; de la période de temps couverte par la consultation; des délais de consultation; des modalités de consultation (y compris les types de documents à transmettre, dont des cartes et des fiches descriptives, et les moyens de transmission, dont le courriel et le courrier pour certains documents); des destinataires des consultations (c'est-à-dire les représentants désignés à cet effet par chaque communauté); et des répondants des consultations (les responsables désignés par chaque communauté et par le MRN pour répondre aux consultations).

Les dossiers sont :

1. Villégiature : ce dossier inclut des enjeux spécifiques, dont la planification du développement de villégiatures, la demande de villégiature au premier requérant, la demande de construction de chemins (de plus de 500 m), la demande de construction de chemins (de moins de 500 m), etc. À ce sujet, il y a présentement sur le Nitassinan 11 000 chalets qui appartiennent à des non-Autochtones.
2. Planification stratégique : ce dossier inclut la participation des communautés dans le PATP, le PRDTP et la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), où Mashteuiatsh a participé à l'élaboration du Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire du Saguenay–Lac-Saint-Jean.
3. Lois, règlements, politiques, lignes directrices, orientations, etc.
4. Modification du statut du territoire.
5. Mines et énergie : dans ce dossier, le Comité s'occupe des activités d'exploration et d'exploitation, ainsi que des modalités de consultation et des plans de restauration. Pour chacun de ces dossiers spécifiques, le Comité a défini de manière très précise tous les aspects des consultations. Ces définitions des consultations sont la base des consultations des projets de développement qui seront analysés dans le chapitre 6 de cette thèse.
6. Objets de consultation : dans ce dossier, le Comité d'harmonisation a dû identifier les consultations plus spécifiques dans lesquelles chaque secteur (villégiature,

énergie, mines, forêt) se divise sur le terrain.

7. Modalités de consultation non couvertes par les canevas.
8. Règlement des différends : dans ce dossier, le Comité d'harmonisation résout les différends qui émergent lors de la définition détaillée de chaque consultation. Si les représentants au sein du Comité n'arrivent pas à trouver une solution, le règlement du différend est confié à une instance supérieure.
9. Autres : ce dossier porte sur d'autres matières qui ne sont pas prévues dans les autres dossiers.

Il faut remarquer que l'extraction des ressources naturelles (étant le sujet spécifique d'intérêt de notre recherche) ne concerne pas tous les dossiers étudiés par le Comité. Par exemple, le dossier des baux de villégiature est considéré un problème majeur par la communauté, mais il ne concerne pas directement la question des projets extractifs visés dans cette étude.

Enfin, le Comité d'harmonisation en matière d'aménagement forestier durable est composé par des représentants de la Direction générale régionale et des unités de gestion du MRN (un responsable de consultation autochtone, un chef de l'unité de gestion Rivière Mistassini et un aménagiste) et de représentants des communautés, notamment des experts des volets techniques des dossiers dont ce Comité s'occupe (deux représentants de Mashteuiatsh et deux d'Essipit). Le mandat de ce comité d'harmonisation est d'assurer la cohérence des échanges et des consultations concernant la certification

Aménagement forestier durable (AFD), le soutien de ces consultations, l'identification et documentation des problématiques ou d'autres préoccupations, l'adoption d'ententes et de mesures d'harmonisation, et la documentation des différends.

Tout comme le Comité d'harmonisation en matière de gestion des ressources et du territoire, ce comité-ci a formulé un plan de fonctionnement précisant de façon exhaustive chaque aspect des procédures de consultation dans chaque dossier spécifique prévu dans son mandat.

Les principaux dossiers de ce comité sont les plans d'aménagement forestier intégré tactique (PAFI_t), les plans d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFI_o), les plans extraordinaires, la certification AFD, la récolte de bois de chauffage, les permis à d'autres fins, les contrats de sylviculture, les processus de consultation en lien avec les dossiers forestiers, la grille de gestion des écarts et le développement des valeurs, des objectifs, des indicateurs et des cibles à teneur autochtone, entre autres.

Une fois établi, chaque comité d'harmonisation a dû élaborer un plan interne de fonctionnement, y compris un calendrier annuel des rencontres, un registre Excel détaillant les types et les dates des rencontres, les sujets de consultation à suivre, les délais, les personnes responsables, les modalités de communication et la fréquence de consultation. Le degré d'exactitude et de minutie qu'ont exigé ces exercices de planification est énorme, soulignant une fois de plus le travail considérable que la communauté a dû réaliser afin de concrétiser sa participation réelle et progresser ainsi dans sa subjectivation.

Ces comités d'harmonisation, mis sur pied en 2012, seront importants dans cette thèse lorsque nous aborderons les consultations d'ordre stratégiques et celles d'ordre spécifique. Dans nos analyses de ces consultations, nous démontrerons dans quelle mesure ces comités ont une incidence concrète sur les conditions sur le terrain.

Or, il ne faut pas oublier que l'équipe chargée de représenter Mashteuiatsh dans ces comités est peu nombreuse. En outre, les membres de cette équipe ont aussi d'autres responsabilités. Cet accaparement est un des contrecoups que la participation réelle impose à la communauté sur le plan pratique : les membres de l'équipe développent de plus en plus d'outils pour s'autogouverner, mais la charge de travail liée à leur participation à plusieurs instances de l'organisation administrative provinciale nuit à l'organisation territoriale propre de la communauté. La participation devient alors un défi énorme et les délais convenus donnent de facto la priorité à ces consultations au détriment de la planification communautaire du développement territorial. Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre 6 de cette thèse, au moment de décrire les phénomènes de la « fatigue de consultation » et de l'assujettissement du développement endogène de la communauté au développement exogène promu par les industries extractives.

En résumé, afin de rendre la participation réelle plus efficace, les parties ont convenu de créer des comités de coordination et d'harmonisation, qui ont poussé la communauté à préciser de façon très détaillée les consultations souhaitées. Ces comités, en plus de servir d'organismes décisionnels, ont été des lieux d'apprentissage et de développement de relations de confiance avec les fonctionnaires gouvernementaux. Nous

reviendrons sur ces comités au moment d'analyser la mise en application des consultations sur des projets spécifiques, au chapitre 6 de notre thèse.

4.2.3 La participation réelle comme version négociée du droit à la consultation : les négociations des chapitres 6 et 13 du traité

À la suite de la signature de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG) en 2004, les parties se sont penchées sur la négociation de la version finale de chaque chapitre du traité. En ce qui concerne l'évolution de la rédaction des chapitres 6 et 13, nous avons effectué une analyse tant de l'EPOG que des versions qui faisait l'objet de négociation en 2013, 2014 et 2015. L'analyse de ces versions nous a permis de constater que la participation réelle y est envisagée comme un processus très dynamique et sophistiqué. Il faut noter cependant que, au moment de la rédaction de cette thèse, ces négociations n'avaient pas encore abouti à la version finale du traité moderne. Certaines de nos conclusions pourraient donc changer en fonction de la formulation définitive de la participation réelle qui sera incluse dans le traité final.

Tout d'abord, à l'égard de l'évolution du chapitre 6 sur la participation réelle, au moment de la signature de l'EPOG, la « trilogie de la Cour suprême » n'avait pas encore établi une doctrine concernant le droit à la consultation. Les parties, initialement, ont donc formulé la participation réelle en se basant sur l'arrêt *Delgamuukw* et non pas sur le devoir constitutionnel de la Couronne de consulter et d'accommoder. Cependant, les jugements de la Cour suprême au sujet de la consultation apparaissent quelques mois après la signature de l'EPOG et, comme nous allons le montrer, ont une influence énorme sur les

négociations ultérieures.

Le titre que prend le chapitre 6 dans l'EPOG atteste de cette intention originale : « Participation à la gestion du territoire, des ressources naturelles et de l'environnement », où celle-ci est définie comme une « participation réelle et significative des *Innus tshishe utshiamau*⁹¹ dans le processus des décisions relatives à la gestion du territoire, de l'environnement et des ressources naturelles sur Nitassinan » (EPOG, 2004, p. 31). En vertu des principes de cette participation réelle, elle doit permettre la prise en compte des droits des communautés et l'exercice de l'*Innu Aitun* (ou activités traditionnelles), elle doit être distincte et s'opérer de gouvernement à gouvernement et elle doit débiter le plus en amont possible. Ces principes ont été répétés à maintes reprises par les participants dans les entrevues.

Dans sa version de 2013, le chapitre 6 prend le nom de « Consultation et accommodement des Premières Nations » et on y définit la participation réelle d'une manière qui correspond au droit constitutionnel de consultation et d'accommodement. Ainsi, les parties ont convenu qu'il doit y avoir consultation lorsque le Québec ou le Canada envisagent une action ou une mesure gouvernementale susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur le Nitassinan; que la consultation doit être faite le plus en amont possible et que toute l'information pertinente doit être fournie à la communauté dans des délais adéquats; et que, le cas échéant, la consultation doit incorporer des

⁹¹ Les *Innu tshishe utshiamau* sont l'autorité compétente pour gouverner chaque Première Nation en vertu du traité.

accommodements et démontrer que le gouvernement a pris en compte les intérêts de la communauté dans sa décision finale.

Nous remarquons que dans les versions de 2014 et 2015, le chapitre 6 reprend explicitement le nom de participation réelle (le chapitre s'intitule d'ailleurs « Participation réelle des Premières Nations ») ainsi que le contenu relatif au droit à la consultation et à l'accommodement, tout en incorporant des éléments spécifiques, stipulant par exemple que le Québec et le Canada doivent :

[...] consulter la communauté concernée lorsqu'il envisage une action devant mener à une décision ou à l'adoption d'une mesure gouvernementale susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les effets et modalités d'exercice prévues au Traité ainsi que sur les intérêts qui en découlent. (Version de l'an 2014, p. 1)

Et que :

La consultation permet au Québec⁹² de prendre en compte les préoccupations exprimées par les Premières Nations et, lorsque requis, de recourir à des mesures d'accommodement. (Version de l'an 2014, p. 2)

Dans ces citations, on peut constater la convergence entre la formulation de la participation réelle et la formulation du droit à la consultation et à l'accommodement découlant de la trilogie de la Cour suprême, convergence qui porte les deux formulations à affirmer les mêmes principes de participation des communautés. D'ailleurs, dans nos rencontres avec les participants de l'équipe technique, nous constatons que les termes de « participation réelle » et du « droit à la consultation et à l'accommodement » sont utilisés

⁹² Le paragraphe portant sur la consultation par le Canada dit, à cet égard, la même chose.

de manière interchangeable.

Au fur et à mesure que les négociations se poursuivent, la trilogie de la Cour suprême commence à établir le paramètre à partir duquel les parties de l'EPOG forment la participation réelle. Dans nos rencontres avec l'équipe technique de la communauté, nous sommes arrivés à la conclusion qu'en définitive, la participation réelle est devenue une version négociée du droit constitutionnel à la consultation et à l'accommodement établi par la trilogie de la Cour suprême.

D'ailleurs, cette caractérisation de la participation réelle comme une version négociée du droit à la consultation et à l'accommodement va avoir un effet structurant sur les consultations analysées dans les chapitres 5 et 6 de cette thèse. En effet, ces consultations sur des initiatives d'extraction des ressources naturelles vont nécessiter la mise en œuvre des canevas de consultation sectoriels établis pendant les négociations analysées dans ce chapitre. Étant donné cette convergence entre la participation réelle et le devoir constitutionnel de consulter et d'accommoder, nos analyses portant sur la mise en application de la participation réelle font également office d'analyses de la mise en application du droit à la consultation et à l'accommodement tel qu'il a été entériné dans la trilogie de la Cour suprême.

Concernant l'évolution du chapitre 13 de l'EPOG, les négociateurs ont ressenti le besoin d'y ajouter le sujet de la signature des ERA (Ententes sur les répercussions et les avantages) entre la communauté et le promoteur au fur et à mesure que les négociations à l'égard du chapitre 6 avançaient. Un interviewé de l'équipe technique nous explique que

la raison pour laquelle les ERA furent ajoutés au chapitre 13 plutôt qu'au chapitre 6 est que celles-ci portent sur le développement économique des communautés. Donc, les négociations des ERA s'inscrivent, sur le plan formel, davantage dans le cadre du développement économique des communautés que dans le cadre d'un régime de participation à la gouvernance du territoire traditionnel. Concrètement, néanmoins, les ERA sont directement reliées à la participation réelle.

Dans sa version de 2015, le chapitre 13 intègre la possibilité de signer des ERA; il faut d'ailleurs bien noter qu'il s'agit d'une « possibilité » et non pas d'une « obligation »⁹³. De plus, dans les passages concernant les ERA, on indique que le Québec et le Canada seront « favorables » à ces négociations et à ces ententes⁹⁴.

D'ailleurs, cette version établit que le promoteur doit amorcer les négociations « au plus tard après le dépôt de l'étude d'impact du projet ». Lors d'une de nos rencontres, nous avons discuté des problèmes qui pouvaient découler de la nature facultative (et non obligatoire) de l'ERA. De même, notre interviewé a évoqué les limites imposées au processus de négociation sur l'ERA par l'obligation de se conformer à la décision de

⁹³ Il faut noter que dans d'autres traités modernes, dont l'Entente du Nunavut et l'Accord sur les revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté la Reine du Chef de Terre-Neuve-et-Labrador et la Reine du Chef du Canada, la signature des ERA sont une obligation. Voir : Affaires autochtones et du Nord Canada. (20 mars 2013). Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit de Labrador et sa Majesté la Reine du Chef de Terre-Neuve et Labrador et sa Majesté la Reine en Chef du Canada. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1293647179208/1293647660333>

⁹⁴ Il faut noter que dans l'Entente du Nunavut, le promoteur doit signer une ERA avant de soumettre son projet à l'évaluation environnementale pour le faire approuver. Voir : Affaires autochtones et du Nord Canada. (20 mars 2013). Agreement between the Inuit of Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavut/index_f.html

l'évaluation environnementale, ce qui peut nuire à la capacité de la communauté d'influencer le projet définitif et d'obtenir des retombées économiques du projet. La place des ERA dans le cadre de la participation réelle n'avait pas encore été clairement définie au moment de notre production des données. En effet, les négociations à ce sujet se poursuivaient et les modalités de l'intégration des ERA aux mécanismes de consultation, de participation réelle et d'évaluation environnementale n'avaient pas encore été décidées.

Dans le chapitre 6 de notre thèse, nous montrerons que les ERA ont été intégrées dès le départ dans plusieurs consultations organisées par des compagnies minières. De même, dans notre analyse des consultations du projet de Lac-à-Paul, nous présenterons l'entente la plus avancée à avoir été conclue en incorporant une ERA.

En somme, les éléments les plus notoires que nous retenons de notre analyse de l'évolution des contenus du chapitre 6 de l'EPOG sont les suivants : une formulation de la participation réelle qui prend progressivement la forme du droit constitutionnel à la consultation et à l'accommodement; les efforts mis en branle par les Innus pour faire reconnaître leurs pratiques traditionnelles (*Innu Aitun*) ainsi que leurs connaissances traditionnelles comme fondements de leur subjectivation au cœur des processus décisionnels; l'intérêt de créer des structures de gouvernance axées sur le suivi et la mise en œuvre du traité; et, finalement, l'intention d'explicitier que la participation réelle ne porte pas atteinte à la portée et à la modalité de mise en œuvre des droits reconnus.

4.2.4 Les négociations des canevas de consultation sectoriels : qui, comment, quand et à quels sujets?

Les canevas de consultation sectoriels sont des outils qui déclinent le cadre de gouvernance du territoire convenu à l'EPOG en fonction des types d'activités extractives et des compétences des ministères provinciaux. Plus précisément, ils précisent de façon détaillée les sujets qui peuvent faire l'objet de consultations, les acteurs qui peuvent y participer et leurs rôles, ainsi que les procédures, les délais et le financement de chaque consultation. D'ailleurs, en vertu du chapitre 19 de l'EPOG, dès l'entrée en vigueur d'un canevas, le régime de consultation qui y est prévu doit être mis en œuvre même si le traité moderne n'a pas été encore signé.

Bien que les canevas de consultation sectoriels découlent du chapitre 6 sur la participation réelle, nos entrevues et notre analyse des documents nous ont permis de constater qu'en pratique, les négociations sur la forme définitive du chapitre 6 et sur les canevas de consultation ont eu lieu en parallèle. En fait, les canevas de consultation sectoriels ont même été entérinés avant la rédaction finale du chapitre 6. Il faut noter qu'il y a certainement eu un jeu d'influence mutuelle entre les négociations portant sur le chapitre 6 et celles portant sur les canevas de consultation, notamment pour préserver une approche cohérente à la participation réelle.

Dans le contexte de ces négociations, pour faire progresser son processus de subjectivation, la communauté a dû analyser ses intérêts spécifiques dans chaque sujet de consultation, envisager les procédures à mettre en place, nommer des responsables pour

chaque tâche relative aux consultations, attribuer les ressources financières et humaines nécessaires, prévoir les délais nécessaires pour répondre aux consultations et mettre sur en œuvre les mesures nécessaires pour s'adapter aux procédures gouvernementales. Il s'agit donc d'un vecteur important de la subjectivation de Mashteuiatsh.

Nous avons analysé les divers canevas que la communauté a mis à notre disposition. Les canevas de consultation sectoriels suivants ont été négociés :

- le Canevas de consultation du MRNF — secteur énergie et mines
- le Canevas de consultation pour le secteur forêt
- le Canevas forêt du PGAF
- le Canevas forêt du PAFI
- le Canevas du MRNF — secteur faune
- le Canevas du MRNF — secteur territoire
- le Canevas du MRNF — secteur mines
- le Canevas du MRNF — secteur énergie
- le Canevas de consultation du MDDEP — secteur de l'évaluation environnementale

Ces canevas constituent, sous l'angle de la gouvernementalité, des technologies de gouvernement créées conjointement par la Couronne et les communautés de Petapan.

Aux chapitres 5 et 6 de notre thèse, nous analyserons la mise en application du Canevas de consultation du MRNF — secteur énergie et mines, du Canevas du MRNF — secteur mines et du Canevas de consultation du MDDEP — secteur de l'évaluation

environnementale. Afin d'alléger notre présentation, nous expliquons plus loin les dispositions adoptées dans ces canevas particuliers.

4.2.4.1 Inclusion et exclusion de sujets de consultation dans le Canevas de consultation du MRNF — secteur énergie et mines

Les consultations prévues par ce canevas concernent les projets d'exploration minière, les projets non assujettis à une procédure d'évaluation environnementale, les projets assujettis à une procédure d'évaluation environnementale et d'examen des impacts sur l'environnement ainsi que les situations d'urgence.

Une première version de ce canevas est entrée en vigueur en mars 2008, bien que les négociations se sont poursuivies jusqu'en 2014 pour peaufiner le processus de consultation. Nous constatons que les moutures successives du canevas ont été adoptées en fonction du droit à la consultation et à l'accommodement. Tout comme le régime de la participation réelle, il s'agit donc d'une forme négociée du droit constitutionnel à la consultation et à l'accommodement.

Quant aux sujets éventuels des consultations, notamment les étapes de la planification minière⁹⁵, nous remarquons lorsqu'il s'agit de concessions minières, les pratiques discursives véhiculées dans le canevas accordent seulement un droit à l'information aux communautés, alors qu'à l'étape de l'exploration et de l'exploitation,

⁹⁵ Les étapes de la planification minière sont : l'étape de la concession minière, l'exploration, l'étude de faisabilité, le développement, la production ou exploitation et la fermeture de la mine (The Northern Miner, 2012).

elles ont le droit à l'information, à la consultation et à l'accommodement. En pratique, ce droit à la consultation se traduit par des procédures permettant à la communauté de présenter sa position au promoteur ou au gouvernement (le MRNF), ainsi que des procédures d'échanges visant à clarifier le point de vue de la communauté. L'opinion de la communauté peut porter sur ses droits, sur les effets préjudiciables potentiels du projet et sur les mesures d'accommodement proposées.

Dans le cas des projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale et d'examen des impacts sur l'environnement, en raison du cadre légal du Québec, deux canevas de consultations différents ont été créés, l'un avec le MRNF et l'autre avec le MDDEP (Ministère de développement durable, de l'Environnement et des Parcs). Le canevas du MRNF a été conçu pour informer la communauté en amont quant à d'éventuelles directives ministérielles d'évaluation environnementale (émises par le MDDEP), dès le début de la période d'information et de consultation publique, jusqu'à la décision et l'autorisation gouvernementale. Les procédures permettent à la communauté de transmettre ses préoccupations et de mettre de l'avant des mesures d'accommodement, ainsi que toute autre information nécessaire.

Nous remarquons que dans tous les canevas de consultation, la décision finale appartient exclusivement au gouvernement. La seule réelle contrainte imposée au gouvernement est une obligation d'informer la communauté des mesures prises pour tenir compte des préoccupations de cette dernière. La décision du gouvernement du Québec de tenir compte ou non des préoccupations de Mashteuiatsh est assujettie à la règle établie en

1990 par la Cour suprême dans l'arrêt Sparrow⁹⁶ : cet arrêt force notamment la Couronne à prendre des décisions raisonnables, c'est-à-dire des décisions qui portent le moins possible atteinte aux droits en question, qui comportent une juste indemnisation, et qui sont justifiables compte tenu de la situation. À notre avis, les canevas de consultation n'introduisent aucun nouveau principe concernant le processus de prise de décisions finales dans le contexte du droit à la consultation. Ils précisent seulement les droits déjà établis par la Cour suprême du Canada.

4.2.4.2 Canevas de consultation du MDDEP — secteur de l'évaluation environnementale

De son côté, le canevas de consultation du MDDEP – secteur de l'évaluation environnementale est entré en vigueur en 2008. Celui-ci assure à la communauté un droit à l'information concernant les projets soumis à des évaluations environnementales, les directives liées aux études d'impact, les études d'impact soumises par le promoteur et les rapports finaux des évaluations. Le MDDEP est aussi tenu d'informer le promoteur quand le projet est situé sur le Nitassinan de la communauté, et le canevas prévoit des procédures de consultation permettant à la communauté d'exprimer ses préoccupations. Plus précisément, la communauté peut soumettre des mémoires au MDDEP ou exiger des rencontres avec les représentants du ministère afin de discuter de l'étude d'impact ou de la participation aux audiences publiques. Ces deux mécanismes de participation sont

⁹⁶ Cour Suprême du Canada. (20 mars 2015). Jugements de la Cour suprême — R.C.Sparrow. *Site de Collection Lexum* [En ligne]. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/609/index.do>

d'ailleurs prévus par la loi et toute personne ou organisation intéressée au projet peut y avoir recours. Comme nous l'avons vu précédemment, la décision finale est réservée exclusivement au gouvernement du Québec, à la seule condition que cette décision respecte l'arrêt Sparrow, c'est-à-dire l'obligation de démontrer à la communauté que ses préoccupations ont été prises en compte, et l'obligation de rendre une décision finale raisonnable.

Sur le plan formel, nous pouvons affirmer que bien que ce canevas prévoit des mécanismes de consultation « distincte », destinés à permettre à la communauté de participer en amont à l'évaluation environnementale, le processus n'offre aucune possibilité de participation « distincte » lorsque l'évaluation arrive au stade des audiences publiques du BAPE. Le Québec doit tout de même transmettre une lettre à la communauté, au moment de la décision finale, pour expliquer comment le Conseil de ministres a tenu compte de ses préoccupations, ce qui n'est pas accordé aux participants non autochtones. Dans les chapitres 5 et 6 de cette thèse, nous allons analyser la mise en application concrète de ce canevas dans les cas des BAPE sur la filière uranifère, sur le gaz de schiste et sur le projet minier de Lac-à-Paul d'Arianne Phosphate.

En somme, nous pouvons affirmer qu'à l'instar du régime de la participation réelle, les canevas de consultation sectoriels correspondent à des versions négociées du droit à la consultation et à l'accommodement établi par la Cour suprême en 2004 et 2005 (dans la « trilogie de la consultation »), ainsi que des principes établis dans les arrêts Delmaguukw et Sparrow.

Autre constat : alors que la plupart des traités modernes établissent des mécanismes de consultation et de participation autochtone qui surpassent les exigences minimales du cadre légal en vigueur, dans le cas de l'EPOG, le cadre de consultation prévu se limite strictement au cadre légal existant, soit le droit à la consultation et à l'accommodement. D'ailleurs, nous remarquons que les procédures prévues dans les canevas de consultation témoignent d'une épistémologie caractéristiquement occidentale, ce qui nous amène à nous questionner sur la place qui sera faite aux connaissances traditionnelles.

Si l'on décortique la participation réelle, nous constatons qu'elle se compose d'au moins quatre dimensions : l'information, la consultation, l'accommodement et la décision finale. En ce qui a trait à l'information, le régime de participation réelle prévoit que Mashteuiatsh ait accès « le plus en amont » possible à toute l'information relative à l'initiative envisagée, tant de la part du gouvernement que du promoteur. Cette information est généralement de type technique et scientifique. Pour en saisir toute la portée, la communauté doit donc mettre sur pied des équipes techniques dotées des ressources nécessaires pour une analyse rigoureuse, en plus de mettre en place des mécanismes de dialogue interne entre les équipes techniques, les familles affectées (les gardiens du territoire) et les élus. En termes plus théoriques, la participation réelle, en tant que technologie de gouvernement, a eu une influence sur la subjectivation de la communauté en poussant celle-ci à se doter d'outils de gouvernance internes et d'équipes capables de répondre aux consultations.

La dimension de la consultation, quant à elle, suppose une période d'échange d'information entre la communauté et le gouvernement ou le promoteur, d'une durée et d'une portée variable selon le sujet de consultation donné. Dans ces échanges, après avoir analysé les données fournies en amont (voir la dimension de l'information, ci-dessus), la communauté donne son point de vue sur l'initiative, notamment en ce qui concerne les droits qui pourraient être préjudicié par celle-ci. Les échanges qui s'ensuivent doivent permettre aux parties d'éclaircir des aspects spécifiques de l'initiative.

Pour ce qui est de la dimension de l'accommodement, elle porte essentiellement sur le sujet même d'une consultation, plus particulièrement sur les changements qui devraient être apportés à l'initiative pour qu'elle respecte les droits de la communauté. Nous distinguons deux types d'accommodements dans la participation réelle : d'une part, le changement à une initiative pour que celle-ci ne porte pas atteinte aux droits (on parle alors d'une harmonisation ou d'une atténuation) et, d'autre part, les dédommagements que le promoteur accorde à la communauté en échange de l'atteinte portée à certains droits (il s'agit alors d'un accommodement économique). Le partage de redevances (un type d'accommodement économique) avec la communauté doit faire partie de toute initiative, même lorsque celle-ci ne porte pas atteinte à un droit.

Sur le plan analytique, le fait que les canevas de consultation incorporent des procédures de discussion sur les accommodements constitue, à notre avis, un succès des communautés de Petapan. Selon Newman (2014), lorsque les revendications des communautés sont « faibles » sur le plan juridique ou procédural, la Couronne a les

coudées franches pour interpréter son devoir de façon restreinte. Elle peut ainsi s'engager seulement à informer la communauté sans lui garantir quelque accommodement que ce soit. En comparaison, la participation réelle semble être plus exigeante puisqu'elle engage la Couronne à négocier des accommodements dans tous les projets ainsi que dans la préparation des guides de consultations.

Enfin, s'agissant de la dimension de la décision finale, nous remarquons que la participation réelle, par l'entremise des canevas de consultation, place la responsabilité de la décision finale exclusivement entre les mains du gouvernement. La seule limite imposée à ce chapitre est celle que la Cour suprême du Canada a établie dans l'arrêt Sparrow : la décision de la Couronne doit être raisonnable, c'est-à-dire démontrer qu'elle tient compte de l'opinion de la communauté et qu'elle vise à concilier les intérêts de cette dernière avec le développement économique des non-Autochtones.

4.3 Le débat sur les apports de l'arrêt Tsilhqot'in (2014) à la participation réelle

En 2014, le jugement Tsilhqot'in de la Cour suprême du Canada⁹⁷ apporte de nouvelles précisions aux droits des communautés autochtones en ce qui concerne la gouvernance du territoire. L'importance de ce jugement, dans le contexte des négociations visant la signature du traité entre Petapan, le Québec et le Canada est que le cas Tsilhqot'in porte sur des communautés semi-nomades n'ayant pas signé de traités historiques ni modernes. Ces communautés revendiquent un titre ancestral sur leur territoire et

⁹⁷ Cour suprême du Canada. (10 avril 2015). *Site de Collection Lexum – Jugements de la Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/14246/index.do>

demandent l'interdiction des activités de développement forestier, ce que la Couronne leur a refusé. À plusieurs égards, leurs conditions sont similaires à celles des communautés de Petapan. La décision de la Cour suprême est venue renverser le refus initial de la Couronne en reconnaissant le titre ancestral des communautés sur un territoire traditionnel précis, en affirmant qu'il y avait eu un manquement à l'obligation de consulter et d'accommoder les intérêts de ces communautés et en confirmant que le titre ancestral qui venait d'être reconnu confère un droit au consentement dans tout projet d'exploitation des terres piloté par le gouvernement ou par un acteur du secteur privé. Le jugement a aussi imposé à la Couronne de prouver que l'atteinte à un droit ancestral (établi ou potentiel) est justifiée par un objectif impérieux et réel tout en reconnaissant que les projets de développement, s'ils souscrivent raisonnablement à un tel objectif, peuvent justifier de porter atteinte à un droit ancestral.

Pour la communauté, ce jugement revêt une grande importance dans les négociations du traité moderne. Après le jugement, toutes les parties ont dû faire une analyse juridique pour déterminer les conséquences de cette décision sur les droits ancestraux et sur la gouvernance du territoire dans le contexte de l'EPOG. Après tout, il faut se rappeler que la participation réelle a été directement influencée par des révisions des droits autochtones qui découlaient de décisions de la Cour suprême.

Les communautés de Petapan se sont prononcées collectivement sur le jugement Tsilhqot'in dans l'édition de novembre 2014 de la revue *Shash Petapan*⁹⁸ : elles y

⁹⁸ Regroupement Petapan. (21 mars 2016). Application de l'article 91 (24) aux terres affectées d'un titre

affirment que le jugement confirme leur position concernant la portée de leurs droits dans le cadre du traité prévu, particulièrement en ce qui a trait aux droits ancestraux sur le Nitassinan, qui sont à la base de l'EPOG. Les communautés reconnaissent que la Couronne a un certain pouvoir décisionnel sur ce territoire, mais estiment que celui-ci est limité par leur droit au consentement des communautés. De plus, les décisions de la Couronne doivent être justifiables « de manière rigoureuse et incontestable », selon les critères énoncés par la Cour suprême.

Aux yeux de communautés de Petapan, l'arrêt Tsilhqot'in est donc venu confirmer la portée de leurs droits. En date de notre production des données, ni le Canada ni le Québec ne s'étaient prononcés officiellement sur cet arrêt. Il reste alors à voir s'il aura une influence durable sur les négociations en cours entre Petapan, le Québec et le Canada, y compris en bonifiant la définition de la participation réelle.

Les communautés de Petapan ont finalement atteint l'étape finale des négociations. Il leur appartient désormais d'accepter ou non le traité. S'ils l'acceptent, les membres de communautés auront donc jugé que le traité leur permet de concilier le développement et le respect de leurs valeurs et modes de vie distincts. S'ils le refusent, ils devront trouver d'autres moyens d'assurer le respect de leurs droits ancestraux. À ce sujet, Petapan⁹⁹ a affirmé en 2016 que trois choix s'offrent aux communautés pour faire

aborigène suite à l'arrêt Tsilhqot'in. *Site de Shash Petapan* [En ligne]
<http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/Documents/Shash%20Petapan.pdf>

⁹⁹ Petapan. (10 janvier 2017). Un objectif, trois avenues distinctes. Site de Petapan [En ligne]
<http://petapan.ca/publication/un-objectif-trois-avenues-distinctes>

respecter leurs droits ancestraux : la négociation du traité, les recours judiciaires (dont le succès serait incertain) et la mobilisation sociale, qui englobe plusieurs formes de protestation et d'action collective.

Au moment de terminer la rédaction de cette thèse, les communautés n'avaient pas encore pris leur décision, mais avaient plutôt choisi de s'en remettre à la volonté de leurs membres en organisant des référendums. Nous pouvons tracer un lien entre ce choix et les constats que nous avons présentés dans ce chapitre : les communautés qui se sont engagées dans cette longue démarche de négociation de traité doivent faire des calculs complexes et prendre position en espérant des résultats à la hauteur de leurs attentes, tout en sachant que toute décision peut aussi limiter leur marge de manœuvre. Dans ce contexte, aucune décision n'est facile. Néanmoins, à l'issue de cette longue démarche, les communautés ont fait preuve d'une considérable agencivité par l'influence sur la définition d'un régime de gouvernance leur reconnaissant un statut d'acteur incontournable à la gouvernance de Nitassinan.

4.4 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté les avancements, les tensions, les pratiques et les rationalités qui ont influencé la formulation du régime de participation de Mashteuiatsh au sein du traité moderne envisagé. La définition de la participation réelle est au cœur de notre recherche. Comme nous l'avons expliqué, au fur et à mesure que les négociations avançaient, cette définition a évolué au gré de la reconnaissance jurisprudentielle des droits autochtones. Ainsi, alors qu'au moment de signer l'EPOG en

2004 et pendant les négociations des canevas de consultation et du chapitre 6 du traité, la formulation de la participation réelle était basée sur le jugement *Delgamuukw*, les jugements de la Cour suprême de 2004 et 2005 ont entraîné l'incorporation d'une version plus robuste du droit à la consultation. Il nous est donc permis d'affirmer que pour *Mashteuiatsh* et les autres communautés de *Petapan*, la participation réelle équivaut à la mise en œuvre d'une version négociée du droit à la consultation et à l'accommodement tel que défini dans les jugements de la Cour suprême (avec davantage de garanties en matière d'accommodements).

Nous avons démontré comment les notions de sujet, de pouvoir et de vérités ont été interreliées de manières complexes et dynamiques dans cette longue démarche. Pour ce qui est de la dimension du sujet, nous avons montré que lors des négociations, la subjectivation de *Mashteuiatsh* a été le produit des pratiques que la communauté a opérées sur elle-même (les « techniques de soi ») afin de se doter de nouveaux outils d'aménagement et d'organisation, ainsi que des alliances avec d'autres communautés. Néanmoins, en parallèle avec cette subjectivation, l'organisation du territoire par la Couronne, le poids des connaissances techniques, le discours de la minorisation et l'exclusion de certaines décisions stratégiques produisent aussi un certain assujettissement de *Mashteuiatsh*.

Subjectivation et assujettissement coexistent donc comme modes de production du sujet au sein du processus de négociation de la participation réelle. Nous soulignons à cet égard que *Mashteuiatsh* a vigoureusement défendu ses droits lors des négociations en

dépit de l'importante asymétrie sur le plan du pouvoir entre les parties : l'assujettissement subi par la communauté ne peut donc s'expliquer par un excès de souplesse de sa part. La participation réelle issue de ce processus sera la base des consultations que nous allons analyser dans nos chapitres 5 et 6.

Selon nous, l'ensemble des mécanismes de formulation de la participation réelle dans les négociations du traité moderne, les contenus du chapitre 6, les canevas de consultation sectoriels et les comités d'harmonisation constituent une forme de pratique discursive au sens foucauldien (Foucault, 2001; Mills, 2004). En tant que pratique discursive, la participation réelle correspond aussi à la production de découpages qui dictent les sujets et les procédures qui peuvent faire partie des consultations. Cette production discursive de la participation réelle se fait aussi par l'entremise d'une terminologie qui naturalise et légitime le régime de participation convenu.

Dans la dimension du pouvoir, nos analyses nous ont mené au constat que le traité moderne et la participation réelle sont un assemblage de technologies de gouvernement conçues pour les négociations. Ces technologies de gouvernement véhiculent un type de pouvoir que nous qualifions de « technologie d'ethnocitoyenneté ». À travers ce type de pouvoir, la communauté acquiert de meilleures conditions pour atteindre son autodétermination tandis que la Couronne délaisse la gouvernance directe du territoire et de la vie interne de la communauté au profit de nouvelles modalités de contrôle indirect des conditions de subjectivation de Mashteuiatsh. Les expériences-pilotes montrent que, sur le plan pratique, la participation réelle crée de nouvelles

instances de participation et d'influence pour les communautés. Ces possibilités exigent toutefois un investissement considérable en temps et en énergie, nécessitent la création d'équipes et d'outils d'aménagement et excluent tout de même les communautés de certaines décisions stratégiques.

En général, nous souscrivons à l'affirmation de Papillon et Lord (2013) quant à la nature inégale des rapports de pouvoir au sein des négociations d'un traité moderne. Dans le cadre des négociations des communautés de Petapan avec le Canada et le Québec, la Couronne a bénéficié d'un rapport de force qui lui a permis d'écarter le droit au consentement des communautés, ainsi que les revendications liées à la cogestion et à la reconnaissance des communautés comme nouvel ordre gouvernemental distinct; en échange, les parties se sont engagées à formuler le régime de participation réelle. Les communautés ont accepté ce compromis pour faire progresser les négociations et préserver leur capacité d'influencer la formulation éventuelle de ce régime. De surcroît, elles ont aussi finalement réussi à faire reconnaître l'inviolabilité de leurs droits ancestraux, ce qui pourrait équilibrer les rapports de pouvoir à l'avenir.

À la lumière de nos résultats, du moins sur un plan formel (nous analyserons les dimensions pratiques dans les prochains chapitres), nous estimons que la négociation du traité a permis à Mashteuiatsh et aux autres communautés innues de redéfinir leur place au sein de l'État canadien. Nous sommes donc en accord avec Aldridge (2013), Otis et Papillon (2013) et Grammond (2009), qui associent eux aussi ce type de résultats à la négociation d'autres traités modernes. Néanmoins, nous nuancions notre propos en notant

que cette nouvelle place ne remet pas en cause l'État canadien. D'ailleurs, le rôle plus important que joue maintenant la communauté dans la gouvernance du territoire comporte son lot de nouveaux défis. Mashteuiatsh doit par exemple préciser les procédures et les sujets de consultation souhaités par Mashteuiatsh — ce qui contribue par ailleurs à sa subjectivation.

Dans les chapitres qui suivent, nous allons analyser les situations concrètes de consultation où la participation réelle et le droit à la consultation devaient être mis en œuvre, conformément aux accords obtenus dans les négociations déjà évoquées.

CHAPITRE 5

LA CONSULTATION DANS LE CADRE DES DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES STRATÉGIQUES : UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE

Dans ce chapitre, nous allons présenter notre analyse de trois consultations d'ordre stratégique qui ont nécessité la mise en œuvre de la participation réelle ou du droit à la consultation par le Québec. Ces analyses nous permettront de reconnaître les apports et les limites de ces consultations dans le contexte des efforts visant l'autodétermination de Mashteuiatsh.

Plus spécifiquement, nous allons analyser la participation de Mashteuiatsh au sein des consultations du Plan Nord et de deux évaluations environnementales : celle sur le gaz de schiste et celle sur la filière uranifère. Dans le cas du Plan Nord, le Québec devait mettre en œuvre la participation réelle (les parties n'avaient pas prévu de canevas de consultation pour des initiatives de l'envergure de ce plan) et appliquer son guide de consultation. Dans les cas des deux évaluations environnementales, il était prévu que le canevas de consultation du secteur de l'évaluation environnementale soit mis en application.

5.1 Les consultations du Plan Nord

5.1.1 L'économie politique du Plan Nord : Le développement du Nord pour le Sud

Le Nord occupe une place importante dans les imaginaires canadien et québécois, comme l'ont souligné plusieurs auteurs dont Asselin (2011), Duhaime et al. (2013), Germain (2011). Ce Nord, notamment ses ressources hydroélectriques, est relié tant à l'imaginaire de l'espace commun des Québécois qu'à la production de la modernité et de la société québécoise (Savard, 2013). Cette perspective entre en conflit avec celle des peuples autochtones, car pour ceux-ci, ce territoire est un territoire habité depuis des « temps immémoriaux ». C'est à la fois le lieu où ils exercent leur mode de vie distinct et l'espace où ils subissent des formes de relation coloniale qui compromettent gravement leur capacité d'assurer leur continuité culturelle et identitaire.

Ce Nord est vu par le Sud (les non-Autochtones) comme un territoire démographiquement vide, mais rempli de ressources à exploiter (Asselin, 2011; Duhaime et cols, 2013). Dans ses ententes avec les nations autochtones qui « habitent depuis toujours » le territoire, le Sud vise avant tout à s'appropriier ces ressources. Il perpétue donc la relation coloniale (Martin et Hoffman, 2008). Dans le cas spécifique du Québec, cette appropriation du Nord s'est faite au gré du développement hydroélectrique qui, pour Savard (2013), structure l'ensemble de la société québécoise depuis la moitié du XX^e siècle.

Ces dernières années, l'appropriation du Nord par l'entremise du développement

hydroélectrique a été une source de partenariats entre le Québec et les nations autochtones. Cependant, cette approche partenariale ne s'est installée qu'après que la province se soit assuré du contrôle des ressources hydriques des peuples autochtones en réalisant les projets du barrage Dozois, du complexe Manicouagan-Outardes et de la Baie James (Bustamante, 2015b). Le Plan Nord est donc une continuité de ce processus d'appropriation progressive du territoire au nord de la province par le Québec non autochtone.

Suggérant une perspective plus nuancée, Martin (2012) avance que ce qui caractérisait le « modèle québécois » avant le Plan Nord était son caractère néo-schumpeterien (axé sur les partenariats entre l'État et les autres acteurs de la société civile, dont les peuples autochtones), son caractère postkeynésien (révélé par un État agissant comme promoteur du développement, mais laissant une place d'importance aux acteurs locaux) et sa conception des relations « de nation à nation » avec les communautés autochtones (notamment les Cris, les Inuits et les Naskapis).

Tout ceci nous amène à nous questionner sur les continuités et les ruptures véhiculées dans les technologies de gouvernement à l'œuvre dans les consultations du Plan Nord, et sur les savoirs servant à légitimer ces pouvoirs.

Nous présenterons les résultats de nos entrevues, de nos rencontres et de l'analyse de documents en suivant l'ordre chronologique du déploiement des consultations du Plan

Nord¹⁰⁰. Nous couvrirons des consultations qui ont eu lieu pendant six années, sous trois gouvernements provinciaux différents. Dans cette présentation, nous décrivons l'évolution du Plan Nord, les raisons pour lesquelles Mashteuiatsh y participe; les relations de la communauté avec d'autres communautés et nations autochtones, les organismes gouvernementaux et la société civile; les instances et procédures de participation; et les résultats liés à la participation à un si vaste plan stratégique de développement économique provincial.

5.1.2 : Une consultation qui varie selon le gouvernement en place

À la lumière des opinions de nos interviewés et des documents analysés, nous cernons trois étapes distinctes des consultations du Plan Nord : une première étape de lancement, la plus intensive, qui s'est déroulée pendant le gouvernement Charest (de 2008 à 2012), une deuxième phase, de ralentissement, pendant le gouvernement Marois (de 2012 à 2014) et une troisième phase, de relance, pendant le gouvernement Couillard (de 2014 à 2018).

Nous présenterons maintenant chaque étape en décrivant dans chaque cas les enjeux liés à la subjectivation, les technologies de gouvernement à l'œuvre et les vérités véhiculées dans les consultations.

¹⁰⁰ Le nom du Plan Nord a été choisi par le gouvernement Charest. Lors du gouvernement Marois, le plan a été rebaptisé « Plan le Nord pour tous », puis est revenu à son nom initial lors du gouvernement Couillard. Dans notre thèse, nous utiliserons le nom « Plan Nord » pour nous référer à ce plan même dans le cas des consultations tenues pendant le gouvernement Marois, puisque ce nom est de loin le plus connu et qu'il a duré plus longtemps.

5.1.2.1 Première étape de consultation du Plan Nord : le lancement sous le gouvernement Charest (de 2008 à 2012).

La première mention d'un « Plan Nord » a été faite par le Premier ministre Jean Charest en 2008, peu avant les élections provinciales. En pleine campagne électorale, le candidat Charest annonce que s'il est réélu, son gouvernement lancera un vaste plan pour encourager le développement économique de la province : le Plan Nord.

C'est à ce moment, en 2008, que Mashteuiatsh a commencé à participer au Plan Nord en se joignant aux discussions de la Table des partenaires du projet. Selon les participants, ces consultations initiales étaient plutôt informelles jusqu'à l'annonce officielle du Plan Nord en 2009.

Cette annonce, livrée par le Premier ministre Charest, reçoit tout de suite une réponse de la part du chef de l'APNQL, M. Ghislain Picard :

Le Plan Nord doit marquer la fin de la politique d'exclusion que les gouvernements du Canada et du Québec imposent aux Premières Nations, exclusion de la gouvernance du territoire, exclusion du développement économique, exclusion du pacte de l'emploi, etc. Jean Charest a ici une chance de se démarquer, de joindre le geste à la parole, de mettre fin à l'attitude colonialiste qui prévaut dans la relation avec les Premières Nations. (Secrétariat de l'APNQL, Wendake, 29 septembre 2008, dans Vincent, 2011, p. 48).

Ces mots du Chef de l'APNQL évoquent deux des volets du positionnement de l'APNQL sur le Plan Nord au moment de l'annonce : la critique de l'exclusion des peuples autochtones dans les décisions gouvernementales concernant le territoire, et la revendication d'être consultés. Cette dernière, comme les déclarations ultérieures de

l'APNQL le clarifieront, s'est finalement mutée en revendication visant à obliger la Couronne à obtenir le CPLE des communautés (Vincent, 2011).

Nous constatons dans les entrevues et dans les documents des communautés de la Nation Innue que Mashteuiatsh et Nutashkuan (toutes deux signataires de l'EPOG) ont annoncé dès le début qu'elles étaient ouvertes à participer au Plan Nord, tandis que les autres communautés se montrent beaucoup plus critiques et refusent le Plan Nord. De même, en décembre 2008, les communautés des nations innues de Pessamit, d'Uashat-Mani-Utenam, de Matimekush-Lac-John, d'Ekuanitshit et peu après d'Unamanshipu créent « l'Alliance stratégique innue » pour prendre position contre le plan.

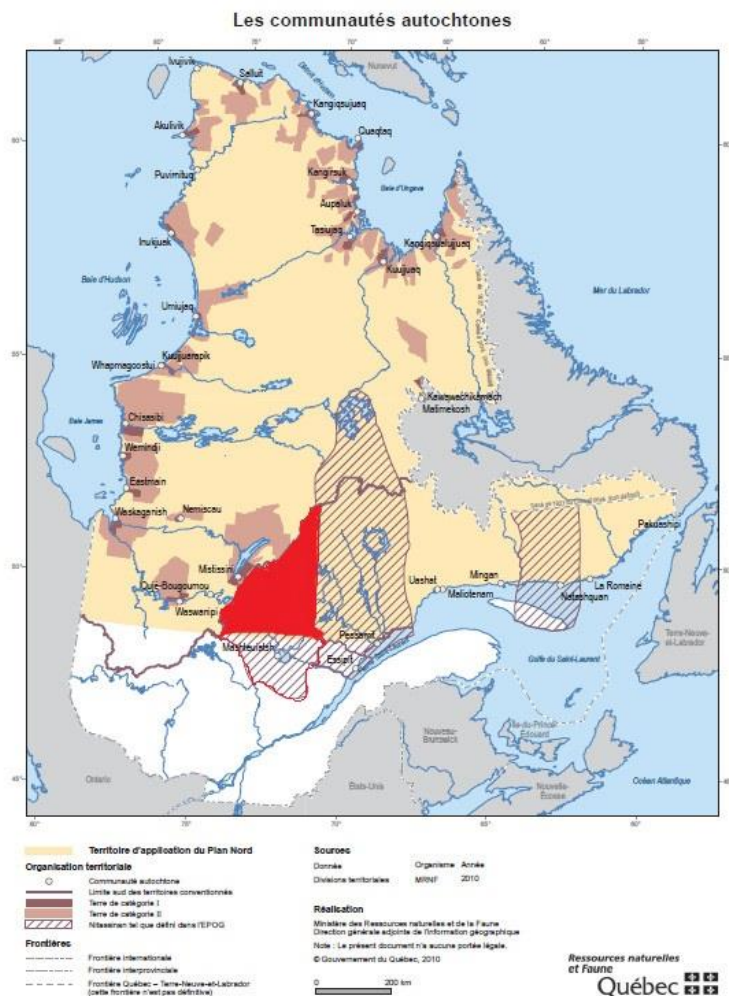
Comme en témoignent Asselin (2011), Chalifoux (2011a et 2011b), Kistabish, Kistabish, Mapachee et Rankin (2011) et Vincent (2011), les autres peuples autochtones concernés par le plan prennent des positions diverses : l'APNQL prend une position très critique, les Cris se disent ouverts à participer au Plan à condition d'en tirer des bénéfices, et les Inuits annoncent d'abord qu'ils sont en faveur du Plan, mais doivent mettre leur participation en suspens après avoir voté contre la création d'un gouvernement régional Kativik lors du référendum à ce sujet. De leur côté, les Naskapis décident de participer aux consultations du Plan tandis que les Algonquins et les Attikamekws se plaignent d'être exclus des consultations sous motif que la majorité de leurs territoires, se trouvant en dessous du 49^e parallèle, ne sont pas touchés par le Plan Nord.

En 2009, le gouvernement élabore le premier document de travail sur le Plan Nord, intitulé « Pour un développement économique socialement responsable et

durable »¹⁰¹. Il faudra néanmoins deux ans pour qu'il lance le plan de manière officielle (Asselin, 2011). Dans ce document de travail, le Plan Nord est défini comme « un développement durable et socialement responsable du territoire nordique (qui) se réalisera dans le respect des communautés habitant sur ce territoire. Il tiendra en compte des cultures et des identités existantes » (p. 9). Les axes de développement envisagés sont l'exploitation des ressources énergétiques, minières, forestières, fauniques, touristiques et bioalimentaires. Dans sa mouture de 2011, le Plan prévoit plus de 80 milliards de dollars en investissements.

Dans ce document, le Plan Nord visait le territoire québécois situé au nord du 49^e parallèle, à l'exception de l'île d'Anticosti et de la portion nord de la péninsule gaspésienne. Ce territoire correspond à 72 % du territoire québécois et est habité par 16 % du total de la population québécoise. Dans ce territoire, le Plan Nord identifiait quatre nations autochtones, soit les Cris, les Inuits, les Naskapis et les Innus, représentant en tout 33 000 habitants. S'inspirant des principes du partenariat et du respect, le Plan Nord prévoyait la formulation participative du plan avec la population du territoire, y compris la population autochtone, et le respect des ententes existantes avec celle-ci. La carte suivante montre le territoire prévu du Plan Nord ainsi que la partie (en rouge) du Nitassinan de Mashteuiatsh qui est située dans le territoire du plan.

¹⁰¹ Service de documentation en études et intervention régionales. (15 décembre 2014). Plan Nord — Pour un développement économique socialement responsable et durable — Document de travail 6 novembre 2009. *Site de l'Université du Québec à Chicoutimi* [En ligne] <http://e-sdeir.uqac.ca/120/1/030149019.pdf>



Carte N° 12 : Territoire du Plan Nord. En rouge : la partie du Nitassinan de Mashteuiatsh incluse dans le Plan Nord.¹⁰²

Cette carte nous aide à comprendre nos interviewés lorsqu'ils expliquent la participation de Mashteuiatsh au Plan Nord par le fait que la majorité du Nitassinan est situé dans le territoire d'application du plan, par les engagements pris envers le Québec en vertu de l'EPOG, et par l'espoir d'en retirer des bénéfices. Mashteuiatsh voyait donc

¹⁰² Élaboration de l'auteur sur la base de la carte des communautés autochtones du Plan Nord, 2011.

la participation aux consultations du Plan Nord comme faisant partie de ses démarches visant à regagner le contrôle sur son territoire à l'issue d'un traité moderne. Avec le Plan Nord, la communauté espérait obtenir la confirmation que les engagements négociés, notamment la participation réelle, permettaient cette prise en charge du Nitassinan. Nous le constatons dans ces citations de nos interviewés :

E : Depuis quand vous avez commencé à participer au Plan Nord?

I : Ça [...] remonte à 2008, quand il [y] a eu la première démarche faite par l'ancien gouvernement, le précédent gouvernement. Pas le Parti québécois, mais les libéraux à l'époque de M. Charest. La communauté avait pris l'orientation de participer aux travaux sur le Plan Nord. On était, en ce moment-là [regroupés avec] Nutashkuan, qui était touchée par le Plan Nord parce que de façon géographique [...] tous les territoires ancestraux sont touchés au nord du 49^e parallèle. Ça touchait 70 % de notre territoire. Notre communauté était en bas, mais le territoire ancestral était situé dans la zone du Plan Nord [...] (Interviewé N° 11)

Cette citation confirme que Mashteuiatsh a décidé de participer au Plan Nord en partie parce que le territoire prévu concerne une partie de son territoire traditionnel, mais aussi parce que la communauté se trouvait dans l'obligation tacite d'y participer en raison des ententes issues de l'EPOG. Même si l'EPOG constitue pour l'instant une entente d'ordre exclusivement politique, sans poids juridique puisqu'il ne s'agit pas encore d'un traité, les obligations politiques qui découlent des dispositions transitoires de l'Entente amènent Mashteuiatsh à se sentir obligée à participer au Plan Nord.

À ce sujet, un des interviewés nous a expliqué :

On était deux communautés sur les neuf, Nutashkuan plus nous autres. Les autres ne se sont pas embarquées, [elles] ont boycotté la démarche, [elles] considéraient que ça ne respectait pas... Nous, on y est allés là parce qu'on

[s'estimait protégés par] l'entente de principes (l'EPOG) de 2004. C'était notre porte d'entrée, c'est ça qu'on faisait valoir. On avait [...] pris à l'époque l'orientation politique : [...] on va essayer d'être là, mais au moins d'essayer d'influencer. C'était l'orientation de l'ancien conseil. (Interviewé N° 11)

Or, pour ce qui est du territoire, notons que pour participer au Plan Nord, le Nitassinan de Mashteuiatsh doit être découpé en sous-sections administratives comme lors de la participation au PRDTP et au PATP, décrite au chapitre précédent. Encore une fois, le découpage se fait en fonction de définitions d'utilisation du territoire décrétées par le gouvernement du Québec. Dans les cas du PRDTP et du PATP, ce découpage avait été fait en fonction des unités territoriales administratives provinciales (les MRC), tandis que dans le cas du Plan Nord, le découpage s'opère autour d'un clivage frontalier axé sur le 49^e parallèle, et ensuite en fonction de l'organisation administrative en MRC et en municipalités.

Dans les consultations, Mashteuiatsh n'a pas été consultée sur la pertinence de la délimitation territoriale strictement basée sur le 49^e parallèle (nous avons expliqué dans un chapitre précédent que l'organisation interne du Nitassinan est faite en fonction des zones de chasse familiales). Les consultations ont plutôt porté sur les initiatives spécifiques qui étaient envisagées sur le territoire. Le positionnement de Mashteuiatsh en rapport avec son Nitassinan s'est concentré sur les conditions de l'utilisation de cette partie du Nitassinan plus que sur le bienfondé de la délimitation à partir du 49^e parallèle. En effet, nous allons voir qu'en 2011, la communauté était particulièrement intéressée à faire reconnaître une partie du Nitassinan comme un territoire protégé — notamment suite à une promesse du gouvernement québécois de déclarer 50 % du Nitassinan comme un

territoire protégé.

Dans les communiqués de la communauté, il est évident que dès le début du processus de consultation, Mashteuiatsh a signifié au Québec que la condition de sa participation était le respect de l'EPOG, notamment en ce qui a trait au devoir d'entretenir une relation de gouvernement à gouvernement. Cette relation de gouvernement à gouvernement, de l'avis de la communauté, imposait au Québec de négocier les modalités spécifiques de la participation de la communauté dans le Plan Nord avec Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, ce qui n'a pas eu lieu.

À la suite du lancement du document de travail en novembre 2009, le Québec a mis en place des tables de consultation afin de formuler le Plan Nord en partenariat avec le milieu. Ces tables de consultation sont le Comité ministériel du Plan Nord, la Table des partenaires, la Table des partenaires autochtones, les groupes de travail, le comité de pilotage et les réseaux de soutien. Le 26 janvier 2010, la première rencontre de la Table des partenaires a eu lieu et le 27 mai 2010, la première rencontre de la Table des partenaires autochtones était organisée. Mashteuiatsh a été présente représentée dès le début par le vice-chef Florent Bégin. Les autres acteurs comprenaient les représentants de la Société Makivik (une organisation inuite), de Nutashkuan (une communauté innue), du Grand Conseil des Cris, de la nation Naskapi et de l'administration régionale inuite Kativik.

Mashteuiatsh a voulu se joindre à l'Alliance stratégique innue afin d'avoir une voix en tant que nation Innue, sans toutefois participer aux actions d'opposition directe de

l'Alliance. Nos interviewés nous ont expliqué que le fait que chaque communauté demeure autonome a permis à chacun de conserver une autonomie décisionnelle quant aux actions à entreprendre contre le plan.

En novembre 2009, à la suite d'une rencontre avec Nathalie Normandeau, la vice-première ministre et ministre des Ressources naturelles, l'APNQL lance un communiqué de presse dont le titre résume très bien son positionnement face au plan : « Sans nous, le Plan Nord est un plan mort »¹⁰³. Dans ce communiqué, l'APNQL souligne que le Québec « a mal parti » parce que le gouvernement n'a pas respecté les droits des peuples autochtones dans l'organisation du du Plan Nord. Il faudrait donc corriger cette situation. Nous constatons donc que dès le début, la question du devoir du gouvernement du Québec de consulter les autochtones est au cœur du positionnement des communautés, dont Mashteuiatsh.

À la suite de ce début du Plan Nord, le Québec se penche sur sa formulation plus spécifique et sur des activités promotionnelles ailleurs afin d'attirer l'attention des investisseurs potentiels. Dans sa nouvelle version de 2011¹⁰⁴, le Plan Nord est défini comme :

¹⁰³ Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (14 décembre 2014). Communiqué de presse pour diffusion immédiate – « Sans nous, le Plan Nord est un plan mort », Les Premières Nations exigent le respect de leurs droits. *Site de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador* [En ligne] <http://www.apnql-afnql.com/fr/actualites/pdf/comm-2009-11-06.pdf>

¹⁰⁴ Gouvernement du Québec. (10 décembre 2014). Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération. *Site du Ministère de ressources naturelles et de la faune* [En ligne] <ftp://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Bibliointer/Mono/2011/12/1083958.pdf>

[...] 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. (p. 14)

Dans cette nouvelle version, le plan préconise aussi le partenariat avec le secteur privé et les populations locales, notamment les communautés autochtones du territoire. Il faut remarquer que tout comme la version de 2009, cette nouvelle version ne mentionne toujours pas les droits autochtones, sauf pour les droits entérinés dans les traités déjà signés avec les Cris, les Inuits et les Naskapis. Dans cette version du Plan, les Innus sont aussi inclus à titre de communautés autochtones touchées.

Face au Plan Nord, à l'instar des communautés innues, les diverses nations ayant signé des traités modernes (les Cris, les Inuits et les Naskapis) ont adopté des positions différentes, bien qu'avec le temps elles se soient engagées dans les consultations en vertu de leurs traités signés. Comme l'ont relevé Kistabish et al (2011) et Vincent (2011), les Algonquins de Pikogan et de Val-d'Or, ainsi que les Attikamekws (qui ont été exclus du Plan Nord puisque leurs territoires traditionnels se situent en dessous du 49^e parallèle), ont fait valoir qu'une partie de leurs territoires traditionnels étaient dans le territoire des Cris en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Ils se sont donc mobilisés afin d'être incorporés dans les consultations du Plan Nord, ce que le Québec n'a pas accepté.

En somme, dès le début, le Québec a invité certaines nations autochtones (celles avec qui la province avait signé des traités ou des ententes) à participer tandis que d'autres

(n'ayant pas signé ce type d'ententes) ont été exclues de la formulation du plan. Mashteuiatsh faisait partie des communautés autochtones invitées.

En mai 2011, au lancement du document « Faire le Nord ensemble, le chantier d'une génération »¹⁰⁵, l'ensemble des partenaires (des organismes gouvernementaux, des industries extractives, des organismes de la société civile et des organisations autochtones, dont Mashteuiatsh) ont signé une déclaration (la « Déclaration des partenaires ») appuyant le Plan Nord. Dans cette déclaration, un paragraphe concerne la participation autochtone :

Que le Plan Nord doit respecter les ententes déjà conclues avec les Premières Nations et les Inuits habitant ce territoire ainsi que leurs droits ancestraux et que sa mise en œuvre doit être suffisamment souple pour permettre un examen au cas par cas de chaque projet de développement, tenir compte des diverses négociations en cours et futures et s'adapter à leur évolution, notamment pour les questions de gouvernance. (Déclaration des partenaires)

Le chef de Mashteuiatsh, le chef de Nutashkuan, les représentants du Grand Conseil des Cris, le représentant des Naskapis et les représentants inuits de Makivik et de Kativik sont parmi les signataires de cette déclaration en appui au Plan Nord. La déclaration concerne tant les nations conventionnées (« les ententes déjà conclues ») que la situation de Mashteuiatsh et de Nutashkuan (« tenir compte des diverses négociations en cours »).

Pour sa part, Pekuakamiulnuatsh Takuhikan lance un communiqué de presse¹⁰⁶

¹⁰⁵ Gouvernement du Québec. (10 décembre 2014). Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération. *Site du Ministère de ressources naturelles et de la faune* [En ligne] <ftp://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Bibliointer/Mono/2011/12/1083958.pdf>

¹⁰⁶ Alliance stratégique innue. (15 octobre 2014). Communiqué de presse – Le Plan Nord « inacceptable » pour les Innus de l'Alliance. *Site du Conseil de la Première Nation des Innus Essipit* [En ligne]

la journée même de l'annonce officielle du Plan Nord. Dans ce communiqué, la communauté annonce qu'elle est ouverte au Plan Nord, mais précise que « ceci ne constitue pas un aval à tout ce qui en découlera ». D'ailleurs, dans le contexte de la participation de la communauté dans le Plan Nord, le communiqué de presse fait valoir le droit constitutionnel de consultation et d'accommodement au lieu de mentionner directement la participation réelle convenue. Il s'agit d'une illustration tacite ce que nous avons dit au chapitre précédent, c'est-à-dire que la participation réelle est devenue finalement une version négociée du droit à la consultation et à l'accommodement. La communauté utilise donc de manière interchangeable l'expression « participation réelle » et l'expression « droit à la consultation et à l'accommodement ».

L'Alliance stratégique innue a elle aussi diffusé un communiqué de presse le jour même de l'annonce officielle du gouvernement sur le Plan Nord. Elle y déclare que le plan est « inacceptable », car les communautés n'ont pas été consultées d'une manière significative et qu'elles n'ont pas donné leur consentement au gouvernement. Dans ce communiqué de presse, nous remarquons une fois de plus la revendication du droit au consentement, basée cette fois-ci sur le droit international onusien. Ce droit sera revendiqué à nouveau par les communiqués dans les étapes ultérieures du Plan Nord, malgré qu'il ait été exclu des négociations.

En décembre 2011, Mashteuiatsh lance un communiqué et un mémoire au sujet

de l'engagement du Québec de protéger 50 % du territoire du Plan Nord¹⁰⁷. Le positionnement de Mashteuiatsh dans ce mémoire est fondé sur l'exigence du respect des ententes issues de l'EPOG, y compris la participation réelle et la gestion du Nitassinan. À la lumière de ces demandes, la communauté invite le Québec à négocier les modalités d'une consultation sur ce sujet et à préciser davantage son projet, notamment en ce qui concerne les terres à protéger ainsi que certains concepts connexes, dont la « planification écologique », qui sont susceptibles d'affecter le Nitassinan de la communauté. En dépit de ces démarches, Mashteuiatsh n'a pas réussi à faire incorporer les terres du Nitassinan dans les terres protégées en vertu du Plan Nord.

Ce mémoire et ce communiqué de Mashteuiatsh reflètent, au début des consultations, les questionnements de la communauté quant au type de participation à envisager dans la formulation du Plan Nord. Ces questionnements font appel au respect aux principes de la participation réelle : consultations le plus en amont possible, de nation à nation et financées part le gouvernement. Nous remarquons que c'est lorsque la communauté participe en alliance avec les autres communautés innues que celle-ci reprend la revendication du droit au consentement, tandis que quand elle prend position seule, c'est le droit à la consultation et à l'accommodement établi dans l'EPOG qu'elle revendique.

¹⁰⁷ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (20 octobre 2014). Consultation sur la protection du 50 % du territoire du Plan Nord : la Première Nation ilnu de Mashteuiatsh fait état des manquements du Québec. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne] <http://www.mashteuiatsh.ca/messages-aux-pekuakamiulnuatsh/actualites/482-consultation-sur-la-protection-de-50-du-territoire-du-plan-nord-la-premiere-nation-ilnu-de-mashteuiatsh-fait-etat-des-manquements-du-quebec.html>

À ce moment, les consultations du Plan Nord commencent à prendre leur forme définitive dans les instances créées à cet effet. Dans cette figure, nous pouvons voir l'organigramme de ces instances de consultation ainsi que les instances spécifiques où Mashteuiatsh participe :

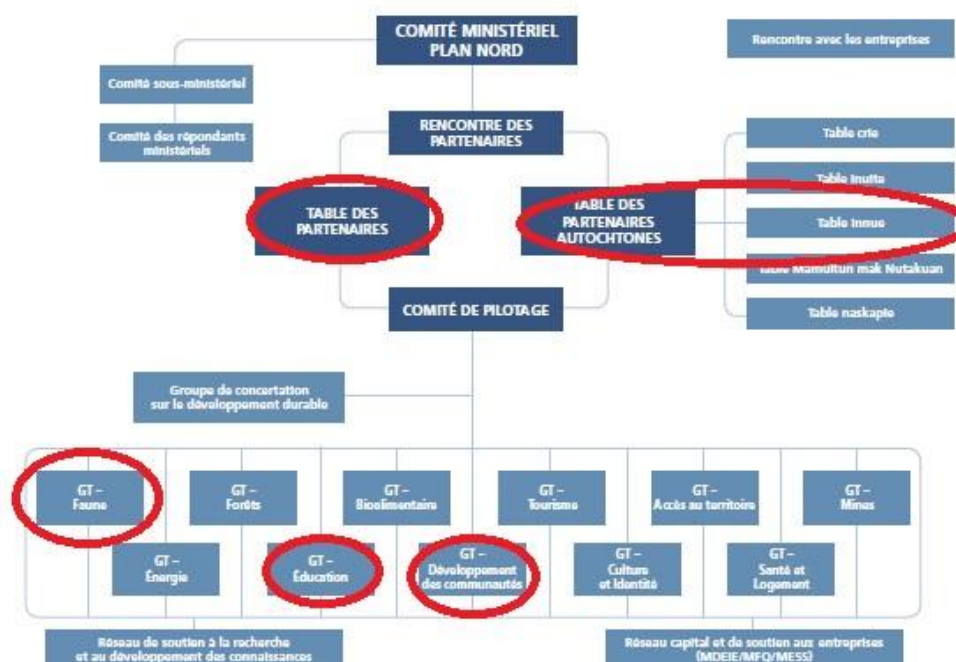


Figure 1 : Organigramme du Plan Nord¹⁰⁸. Encerclés de rouge : les tables spécifiques où les représentants de Mashteuiatsh ont participé.

La Table des partenaires incluait tous les organismes gouvernementaux, de la société civile et des communautés autochtones qui participaient au Plan Nord. De son

¹⁰⁸ Gouvernement du Québec. (10 décembre 2014). Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération. Site du Ministère de ressources naturelles et de la faune [En ligne] <ftp://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Bibliointer/Mono/2011/12/1083958.pdf>

côté, la Table des partenaires autochtones était consacrée aux consultations des communautés autochtones. De plus, chacune d'elles participait à une table consacrée de manière exclusive à sa nation (p. ex., la table innue pour Mashteuiatsh). Enfin, les tables sectorielles étaient consacrées à la participation des organismes gouvernementaux et de la société civile des secteurs d'activité donnés.

Selon nos interviewés, dès le lancement du Plan Nord en 2011, Mashteuiatsh a participé¹⁰⁹ à la Table des partenaires, la Table des partenaires autochtones, la Table innue et certaines tables de consultation sectorielles dont la Table sur la faune, la Table sur l'éducation et la Table sur le développement des communautés. Le fait de participer à ces tables sectorielles plutôt que d'autres s'explique par un choix de participer aux sujets que la communauté a définis comme prioritaires. Le sujet de la faune est un enjeu clé parce qu'il concerne la chasse comme activité traditionnelle et fondement du mode de vie distinct. L'éducation a été ciblée parce que la communauté a jugé qu'il était nécessaire de former la main-d'œuvre de la communauté pour tirer des bénéfices des projets de développement compris dans le Plan. Le développement communautaire a été retenu puisqu'il concerne l'amélioration des conditions économiques de la communauté, et parce que la communauté avait déjà mis sur pied une société de développement qui favorisait l'économie de la collectivité.

En participant dans ces tables de consultation, les participants nous ont expliqué

¹⁰⁹ Lorsque nous utilisons le verbe « participer » au présent, c'est parce que les consultations du Plan Nord sont toujours en cours.

que l'objectif immédiat de Mashteuiatsh était d'influencer la formulation du Plan Nord en fonction des intérêts de la communauté sur la portion du Nitassinan située au-dessus du 49^e parallèle, et qu'il n'y avait pas d'autres attentes spécifiques. C'est donc au fur et à mesure du déroulement des consultations que les représentants de la communauté ont pu comprendre l'impact de leur participation à ces tables.

À ce stade des consultations, en 2011, le représentant de Mashteuiatsh était le chef de la communauté. Éventuellement, il a été remplacé par le vice-chef et un membre de l'équipe technique de la communauté. Ces représentants participaient à la Table des partenaires et à celle des partenaires autochtones, qui siégeaient la même journée. D'autres membres de la communauté participaient aux tables de consultations sectorielles des ressources fauniques, de l'éducation et du développement des communautés.

À ce chapitre, les participants ont affirmé que le fonctionnement des tables de consultation sectorielles était très mal structuré par le gouvernement, à un point tel que les interviewés ne comprenaient pas quels étaient leurs objectifs précis. Dans ces tables, la plupart des participants étaient des représentants d'organismes gouvernementaux (des ministères, des MRC, des municipalités) et d'organismes de la société civile (des représentants des industries extractives, d'organisations locales, etc.). Tous les participants ont mentionné que le fonctionnement était basé sur une première étape de discussion sur le sujet de chaque table, suivie de l'élaboration de projets sectoriels par chaque acteur de la table, puis par une décision consensuelle sur les projets à mettre en œuvre dans le cadre du Plan Nord, en fonction de leur pertinence.

Comme l'explique un des interviewés, cette modalité de participation a posé problème :

On a soumis des projets, il y a plusieurs projets, on a demandé à tout le monde de soumettre des projets. Ils ont fait une synthèse de tous les projets [...] et ils ont regroupé ça, je pense, en 12 ou 13 projets. Il y a plusieurs idées qu'ils ont coupées. C'est fait tout ça, mais il n'y a pas eu une poursuite, il n'y a rien eu pour poursuivre ça. Pour être considérés... il ne faut pas dire qu'on n'a pas été considérés. Il n'y a rien eu, si on veut, qui a été poursuivi par ça. [...] On ne peut pas dire qu'on n'a pas été considérés, mais on ne peut pas dire qu'on a été considérés non plus. Comme tombés en deux. On n'en a pas vraiment réentendu parler. (Interviewé N° 4)

Au sein de ces tables de consultation, l'élaboration de projets spécifiques a été le mécanisme de participation principal. Les projets étaient soumis à l'évaluation des autres participants, ce qui a nui à une réelle prise en compte des intérêts de la communauté. Par exemple, rien que pour la table de consultation sur l'éducation, les partenaires ont présenté 150 projets. Les projets de Mashteuiatsh (le seul acteur autochtone de la table) ont dû être évalués en parallèle avec ces 150 autres projets, par des partenaires qui n'étaient pas autochtones.

Ce fonctionnement a posé problème en raison de la différence de poids entre une communauté autochtone de la taille de Mashteuiatsh et des MRC ou des régions participant à la même table. Pour tenter de contourner ce problème, un des représentants de la communauté a eu l'idée de s'allier avec des localités éloignées. Les représentants de la communauté ne se sont cependant pas alliés aux représentants d'autres nations autochtones, car les Cris participaient déjà en tant que nation et, en raison de la CBJNQ, ils avaient d'autres instances de participation. Pour leur part, les Inuits et les Naskapis

n'ont pas participé à certaines tables. Mashteuiatsh devait siéger seule avec des fonctionnaires ministériels, des MRC, des municipalités et des organisations sociales non autochtones.

Tous les participants aux entrevues sur le Plan Nord s'entendent sur le fait que les tables de consultations sectorielles n'étaient pas adaptées à la communauté, qu'il ne s'agissait pas d'une relation de gouvernement à gouvernement, qu'il n'y avait pas de suivi et que jusqu'à présent (2014), la participation au Plan Nord ne donnait pas les résultats attendus. C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter le communiqué et le mémoire de la communauté au sujet de l'engagement du Québec à protéger 50 % du territoire du Plan Nord : au moment de présenter ce mémoire, les représentants de la communauté dans les tables sectorielles constataient les limites que leur imposait ce type de consultation.

En 2012, les tensions sociales en raison du Plan Nord et de l'augmentation des frais de scolarité dans les universités, y compris les manifestations qui s'en sont suivies, ont forcé le gouvernement libéral à déclencher des élections provinciales. Le 4 septembre 2012, un gouvernement du Parti Québécois (PQ), dirigé par Mme Pauline Marois, a été élu.

5.1.2.2 Deuxième étape des consultations du Plan Nord : les consultations du plan « Le Nord pour tous » sous le gouvernement Marois (de 2012 à 2014)

Dans son discours inaugural d'octobre 2012, la Première ministre Marois

annonce que le Plan Nord est rebaptisé le plan « Le Nord pour tous »¹¹⁰. Cette nouvelle version du plan, lancée officiellement en mai 2013, reprend essentiellement les grandes lignes du Plan Nord de mai 2011.

Dans cette deuxième phase des consultations, les participants mentionnent que les tables ont suspendu leurs activités en attendant une reformulation du plan par le nouveau gouvernement. Très peu de rencontres ont donc eu lieu pendant ce laps de temps. En somme, sous le gouvernement Marois, il n'y a pas eu de progrès dans les travaux des tables de consultation sectorielles ni des autres tables de consultation.

5.1.2.3 Troisième étape des consultations du Plan Nord : la relance du Plan Nord sous le gouvernement Couillard (de 2014 à 2018)

En avril 2014, le gouvernement Couillard succède au gouvernement Marois et en juin 2014, il relance le Plan Nord en reprenant la formulation que le plan avait lors du gouvernement Charest. Néanmoins, comme notre production des données par l'entremise d'entrevues s'est terminée en février 2015, nos interviewés n'ont pas eu suffisamment de temps pour participer à des rencontres de cette troisième ronde de consultations et évaluer les changements apportés au Plan Nord par le nouveau gouvernement libéral de M. Couillard.

Une des instances à avoir réalisé des progrès pendant cette dernière étape a été la

¹¹⁰ Corbeil, M. (28 octobre 2014). Le Plan Nord devient « le Nord pour tous ». Site du Le Soleil [En ligne] <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201210/31/01-4589054-le-plan-nord-devient-le-nord-pour-tous.php>

« Société du Plan Nord ». Selon un des représentants de la communauté, l'importance de cet organisme vient du fait que son mandat lui confère une responsabilité centrale sur les décisions stratégiques du Plan Nord. Dans cette optique, il devient crucial pour Mashteuiatsh d'avoir un siège au conseil d'administration de la Société si elle souhaite avoir une influence sur le plan. La Société du Plan Nord a été créée par une loi en 2015 et elle a commencé ses activités en avril 2015. Le Conseil d'administration est composé de 13 membres, dont un représentant pour chaque nation conventionnée, en plus des représentants d'organisations de la société civile et d'organismes gouvernementaux. Avec cette composition du conseil d'administration, l'influence potentielle de Mashteuiatsh sur les décisions stratégiques est très faible.

En somme, dès le début des consultations sur le Plan Nord, Mashteuiatsh s'est engagée à participer à condition que le Québec respecte les clauses de l'EPOG. Cette participation s'est notamment concrétisée au sein de la Table des partenaires, de la Table des partenaires autochtones, de la Table innue et de certaines tables sectorielles qui siégeaient plus ou moins une fois par mois jusqu'au changement de gouvernement en 2012. La participation de la communauté aux tables sectorielles s'est structurée en fonction de projets spécifiques que chaque partenaire devait soumettre à l'approbation des autres intervenants de la table, ce qui a placé la communauté en situation fortement minoritaire face aux autres acteurs gouvernementaux et de la société civile non autochtone. La démarche de ces consultations s'est donc avérée dépendante de la volonté des gouvernements, qui ont fait avancer ou ralentir les consultations en fonction de leurs programmes politiques. Lors de sa participation au sein des instances de consultation du

Plan Nord, Mashteuiatsh a adopté une posture ouverte, mais critique, ce qui l'a amené à se regrouper avec les autres communautés innues sans toutefois participer à leurs actions de résistance face au plan.

5.1.3 Beaucoup d'efforts et peu de résultats : une consultation mal menée

En définitive, quels ont été les résultats de la participation de Mashteuiatsh aux différentes tables de consultation du Plan Nord? Selon nos interviewés, la participation de la communauté a donné très peu de résultats et produit très peu d'influence sur le Plan Nord. Les raisons principales, à leur avis, sont que le plan était très mal structuré et que les objectifs et procédures de chaque table de consultation n'étaient pas clairs. De plus, les changements de gouvernement ont interrompu les démarches au point qu'au moment des entrevues, malgré toute une succession d'annonces officielles, il y avait eu très peu d'avancement dans la formulation du Plan Nord après deux ans de participation aux tables sectorielles et cinq ans à la Table des partenaires de 2009. D'ailleurs, à la fin de notre production de données, l'avenir du Plan Nord et ses résultats pour la communauté étaient incertains.

Dans quelle mesure les consultations du Plan Nord ont-elles respecté le régime de participation réelle établi en vertu de l'EPOG? Les accords du chapitre 6 du traité moderne, qui porte sur les consultations au sujet d'initiatives comme le Plan Nord, sont formulés de manière générale. Les canevas de consultation convenus sont plus précis mais portent sur des projets spécifiques. Ce manque de lignes directrices claires et convenues au sujet d'une initiative comme le Plan Nord explique le positionnement critique de

Mashteuiatsh face au gouvernement. La communauté demandait notamment l'élaboration de procédures de consultation adaptées au Plan Nord, ce que le Québec n'a pas fait, et demandait une consultation « de nation à nation ». Le gouvernement québécois a plutôt mis sur pied une table de consultation pour les partenaires autochtones, dont les Innus, et intégré les communautés autochtones aux tables de consultation sectorielles.

Or, comme nous l'avons expliqué plus tôt, afin de mettre en application le droit à la consultation, le Québec a formulé son guide intérimaire de consultation en 2008 et l'APNQL a formulé son protocole en 2005. La question est de savoir si le guide du Québec a été mis en application dans le Plan Nord. Un des interviewés affirme que :

Oui, je connais le guide. Oui, on s'y réfère souvent. Oui, le gouvernement ne le respecte pas (rires). Parce qu'on a eu souvent l'occasion dans nos communications, nos lettres. Il y a deux éléments : le chapitre 19 de l'Entente de principe, [auquel on se] réfère beaucoup. On se réfère aussi au guide intérimaire parce que [...] il y a quand même toute une mécanique qui dit comment la consultation doit être faite, quoi tenir en compte. On s'en servait souvent pour démontrer au gouvernement qu'il n'avait pas respecté son engagement ou son propre guide, et on se réfère souvent à la jurisprudence, les décisions récentes qu'on mettait en lumière. On a eu l'occasion à plusieurs fois de souligner que le guide ne marchait pas. Parce que le guide était là, dans le fond, nous autres on avait notre mécanisme de l'Entente de principe, faque souvent quand on voyait qu'il [le gouvernement] ne respectait pas ses obligations, on se tournait vers le guide ou la jurisprudence, ou des fois la Déclaration de l'ONU, des principes de même. (Interviewé N° 11)

Donc, dans le cas de Mashteuiatsh, le Québec aurait dû mettre en application le chapitre 6 de l'EPOG et son guide de consultation. Cependant, notre analyse montre que ni l'EPOG ni le guide de consultation n'ont été véritablement appliqués. Ce manquement explique le regard critique de la communauté envers l'ensemble des consultations du Plan Nord, car la participation de Mashteuiatsh était conditionnelle au

respect des ententes de l'EPOG qui avait été garanti par le Québec.

Selon notre analyse, le Québec a failli à mettre en application les dispositions de l'EPOG concernant le principe de la participation « le plus en amont », car Mashteuiatsh a été invitée aux consultations quand le territoire du plan et les modalités de consultation étaient déjà décidés. Le principe « de nation à nation » n'a pas été convenablement appliqué parce que, d'une part, une portion importante des sujets de consultation était confiée aux tables sectorielles où la communauté n'était qu'un membre parmi tant d'autres, qui d'ailleurs n'étaient pas des Autochtones. D'autre part, les représentants de la communauté dans la Table des partenaires autochtones et la Table innue ne considèrent pas la relation avec le Québec dans ces tables comme une relation entre deux sujets politiques. La relation était essentiellement axée sur la participation de Mashteuiatsh aux projets de développement envisagés par la province.

Quant au guide de consultation du Québec, celui-ci n'a pas été respecté dans son intégralité parce que la province n'a pas élaboré le processus de consultation en accord avec la communauté. De plus, les critiques émises par la communauté lors des consultations n'ont pas été prises en compte de manière adéquate par le Québec et les participants considèrent que Mashteuiatsh a eu très peu d'influence sur le Plan en ce qui concerne la question des accommodements.

La participation de la communauté a néanmoins connu un certain succès sur le plan des alliances qu'elle a permis d'établir avec les autres communautés innues. Ces partenariats ont amené les Innus à partager des objectifs et des stratégies pour faire face

au Plan Nord. Un des interviewés explique :

Du côté innu, il y a eu les rencontres entre les Premières Nations innues. On dit qu'on veut mettre sur pied un organisme, une nation innue pour avoir un interlocuteur innu pour faire l'interface avec le gouvernement, tout en gardant quand même chacun nos particularités locales. On essaie de se mettre ensemble pour travailler, mais ce n'est pas encore sur pied. On essaie de cheminer vers ça, parce qu'on veut s'entraider entre nous autres en tant que communautés innues, s'entraider et amener des idées, mais ça n'a pas marché. (Interviewé N° 1)

En résumé, les consultations du Plan Nord ont mobilisé un assemblage de technologies de gouvernement (les tables de consultation) dans le cadre duquel, puisqu'il n'y avait pas un canevas de consultation spécifique prévu, les principes de la participation réelle et le guide intérimaire de consultation de la province devaient être mis en application. Pour la communauté, les tables de consultation n'ont pas été en mesure d'assurer une mise en œuvre adéquate de la participation réelle et du droit à la consultation, ce qui s'explique avant tout par le non-respect des principes de la consultation « le plus en amont » et « de nation à nation ». De plus, les objectifs de ces instances étaient flous et elles ont subi de nombreux changements au gré de gouvernements successifs. D'ailleurs, Mashteuiatsh a eu très peu d'influence à l'égard de l'inclusion du Nitassinan comme territoire protégé dans le plan, de même que sur les projets prioritaires dans chaque table de consultation et sur l'élection du conseil d'administration, qui était pourtant d'une importance stratégique pour la communauté.

Sur le plan théorique, ces consultations mettent en lumière les interrelations entre les dimensions du sujet, du pouvoir et du savoir qui s'articulent de manières complexes et très dynamiques. Les ententes de l'EPOG deviennent ainsi une forme de « vérité » qui

engage les parties à participer aux consultations du Plan Nord : le Québec est appelé à incorporer la communauté à la Table des partenaires autochtones et à la Table innue, et la communauté doit accepter de s'y joindre et d'y participer. Ce mécanisme contraignant a d'ailleurs eu une influence sur la dimension de la subjectivation de Mashteuiatsh, car le compromis politique de participer aux consultations du Québec s'est fait en tension avec le positionnement critique de la communauté à l'égard du plan. Ce positionnement s'est exprimé par des alliances, comme l'Alliance stratégique innue, grâce à laquelle Mashteuiatsh a renforcé sa dimension identitaire innue, et par la participation au sein de l'APNQL. Avec cette dernière, la communauté a fait sienne la revendication du droit au consentement qui avait été exclu des négociations du traité moderne, mais en mettant cette fois l'accent sur la définition de ce droit donnée par l'ONU, c'est-à-dire un droit au consentement préalable, libre et éclairé.

D'autre part, l'exclusion du Nitassinan du territoire protégé en vertu du plan, aussi bien que son découpage en différentes zones administratives, constitue une forme d'assujettissement territorial où le contrôle sur Nitassinan est soumis aux décisions de non-Autochtones.

Sur le plan du type de pouvoir exercé dans ces technologies de gouvernement, nous affirmons que les tables de consultation véhiculent le pouvoir d'ethnocitoyenneté prévu dans l'EPOG, avec cependant une approche néolibérale. Dans ce contexte, les consultations ont permis au Québec de reconnaître la condition de sujet autochtone de Mashteuiatsh, et à considérer qu'en vertu du mode de vie distinct et des droits spéciaux

de la communauté, elle doit se prendre en mains et s'autoproduire. Néanmoins, l'accent mis par le Québec sur la participation de la communauté dans l'élaboration de projets de développement économique nous montre une version plus restreinte du pouvoir d'ethnocitoyenneté, qui cantonne la communauté à un rôle d'« ethnoentrepreneuse ». En d'autres termes, la subjectivation de la communauté est encadrée de sorte à se limiter à sa condition de partenaire d'affaires œuvrant pour bénéficier du développement qui découlera du Plan Nord, au détriment de la dimension politique de la subjectivation de la communauté.

Notre analyse montre aussi que l'exclusion des Algonquins et des Attikamekws du Plan Nord véhicule un type de pouvoir différent à l'ethnocitoyenneté et à la citoyenneté. Bustamante (2015) a identifié en Amérique latine un type de pouvoir semblable, qu'il appelle « ethnopolitique ». La différence entre une technologie d'ethnocitoyenneté et une technologie d'ethnopolitique est que la première gouverne les conditions de la participation autochtone dans l'État (c'est le cas des communautés de Petapan) tandis qu'à travers la technologie ethnopolitique, l'État exerce un gouvernement direct sur les Autochtones en décidant quelles communautés autochtones sont pourvues de droits spéciaux (c'est le cas de certain pays d'Amérique latine).

L'exclusion des Algonquins et des Attikamekws des consultations du Plan Nord relève donc d'une certaine forme de technologie ethnopolitique. Dans cette variante, au lieu de définir quelles communautés sont des Autochtones, le gouvernement décide de façon unilatérale quelles communautés autochtones auront le droit d'être consultées. Nous

n'allons pas approfondir ce sujet, car nous focalisons notre étude sur la situation de Mashteuiatsh, mais l'utilisation de ce pouvoir ethnopolitique à la base de l'exclusion du Plan Nord des Algonquins et des Attikamekws devrait être étudiée plus en profondeur dans d'autres recherches.

Avec Martin (2012), nous affirmons que cette approche où Mashteuiatsh est envisagée exclusivement comme une « ethnoentrepreneuse », et où les Algonquins et les Attikamekws sont exclus des consultations, signifie une rupture par rapport à l'histoire récente du Québec, où l'accent était placé sur une approche partenariale. Le Québec a toutefois maintenu cette approche partenariale dans les consultations des Cris, des Inuits et des Naskapis, bien que ces consultations ne soient pas l'objet de notre recherche.

Enfin, les technologies de gouvernement et les enjeux de la subjectivation se sont articulés en fonction des vérités/savoirs qui se sont dégagées de ces consultations, et qui ont été entérinées de façon officielle dans l'EPOG (qui établit l'obligation mutuelle des parties à consulter et à participer) et dans le discours du développement durable qui est à la base du Plan Nord.

Nous avançons que cet assemblage de subjectivation et d'assujettissement, de technologies de gouvernement et de formes de savoir/vérités constitue finalement un dispositif de sécurisation de l'appropriation du Nord par le Sud, et plus particulièrement de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles, en produisant des consultations qui permettent la participation des communautés sans mettre en péril la mise en œuvre des projets de développement.

5.2 La participation de Mashteuiatsh au BAPE sur le gaz de schiste

5.2.1 *L'économie politique du gaz de schiste au Québec*

Comme l'indique le rapport du BAPE N° 273¹¹¹, l'exploration et l'exploitation du gaz et du pétrole au Québec ne datent pas d'hier, car la province réalise des forages depuis 1860. Cependant, actuellement, la totalité du gaz naturel consommé au Québec vient des provinces de l'Ouest canadien. En 2007, 13 % du bilan énergétique de la province provenait du gaz naturel, principalement utilisé par les industries et le commerce. L'Association pétrolière et gazière du Québec calcule que l'exploitation du schiste d'Utica, situé sur un territoire québécois, pourrait subvenir à la moitié, voire à la totalité des besoins du Québec.

Contraint à importer la totalité de son gaz naturel alors que des réserves de schiste se trouvent sur son territoire, le gouvernement du Québec s'est intéressé à la diversification de ses sources de gaz naturel ainsi qu'à la mise en valeur de ses hydrocarbures. Afin de formuler un éventuel « plan d'action sur les hydrocarbures », le gouvernement du Québec a mis en place des évaluations environnementales stratégiques sur le gaz de schiste en 2010, dont les résultats sont apparus dans le rapport final N° 273 du BAPE. Étant donné le silence de ce rapport sur certaines questions fondamentales, le MDDELCC a demandé au BAPE, en 2014, d'effectuer une enquête et des audiences

¹¹¹ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (14 janvier 2015). Rapport 273 — Développement durable de l'industrie de gaz de schiste au Québec – Rapport d'enquête et d'audience publique, février 2011. Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>

publiques au sujet du gaz de schiste d'Utica, dans les basses terres du Saint-Laurent. C'est à ces audiences publiques que Mashteuiatsh a participé avec deux communautés de Petapan en soumettant un mémoire, participation qui est analysée ci-après.

Ce rapport du BAPE s'inscrit dans le cadre de la « Stratégie énergétique 2006-2015 » du Québec¹¹², dans le « Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures » de 2014¹¹³ et dans l'enquête du BAPE de 2009¹¹⁴.

Au Québec, l'évaluation environnementale des projets de développement de grande envergure est régie par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en vigueur depuis 1972. Cette loi détermine quelles initiatives relatives à l'exploitation minière doivent se soumettre aux procédures d'évaluation environnementale prévues à cet effet. Sur le plan des procédures, la Loi prévoit que tout projet minier doit faire l'objet d'une étude d'impact. De plus, dans certains cas, le ministre du MDDEP peut exiger une enquête et des audiences publiques. Une enquête entraîne la réalisation d'une étude spécialisée sur l'initiative en question, tandis qu'une audience publique a pour but de connaître l'opinion des individus et des groupes concernés par le sujet à l'étude. Finalement, après la réalisation de l'enquête et des audiences publiques, le BAPE doit présenter ses recommandations dans un rapport au Conseil des ministres pour que celui-ci prenne la

¹¹² Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). L'énergie pour construire le Québec de demain — La stratégie énergétique du Québec 2006-2015. Site du Gouvernement du Québec [En ligne] <http://mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>

¹¹³ Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). Le plan d'action gouvernemental. Site du Gouvernement du Québec [En ligne] <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/plan-action-hydrocarbures.asp>

¹¹⁴ Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). L'EES en milieu marin. Site du Gouvernement du Québec [En ligne] <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques-milieu-marin.asp>

décision finale concernant l'objet de l'étude environnementale.

Quant aux évaluations environnementales stratégiques, qui se trouvent au cœur de la formulation du Plan d'action gouvernemental dont ce BAPE relève, elles sont définies comme suit :

L'évaluation environnementale stratégique est un processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqué aux politiques, plans et programmes gouvernementaux ou à toute autre initiative localisée en amont des projets. (Pierre André et al., 2003, dans BAPE 273, p. 223).

Nous remarquons qu'il s'agit d'un processus essentiellement scientifique qui comporte la révision de plusieurs sources d'information afin de concilier la protection de l'environnement et le milieu humain, et qui requiert la participation et l'engagement des citoyens.

Or, comme nous l'avons expliqué précédemment, en vertu des ententes du chapitre 6 (sur la participation réelle) et du canevas de consultation du secteur de l'évaluation environnementale (version de 2008), au moment de la réalisation de cette étude du BAPE, les signataires de l'EPOG avaient adopté des procédures de consultation qui permettraient aux communautés d'avoir toute l'information pertinente en amont, de participer de façon distincte, d'élaborer des directives spécifiques au Nitassinan, de répondre aux consultations (et même de désigner un représentant qui pourrait travailler avec le personnel du directeur du BAPE pour résoudre tout différend), d'entériner des accommodements et de recevoir la décision finale du Conseil des ministres.

5.2.2 La Commission d'enquête sur l'exploitation et l'exploration du gaz de schiste de 2014

La « Commission d'enquête sur l'exploitation et l'exploration du gaz de schiste » a réalisé ses travaux du 31 mars 2014 au 28 novembre 2014, à la demande du ministre du MDDELCC et dans une perspective de développement durable. L'enquête et les audiences publiques visaient les basses terres du fleuve Saint-Laurent. Pour atteindre ses objectifs, la Commission s'est basée sur les études du Comité sur l'évaluation stratégique sur le gaz de schiste ainsi que sur l'information recueillie dans l'enquête et dans les audiences publiques. Les résultats du travail de la Commission ont été publiés dans le rapport 307 du BAPE¹¹⁵, en novembre 2014.

Selon le rapport du BAPE, le mandat de cette évaluation environnementale était de :

« [...] faire enquête et de tenir une consultation élargie à la suite des travaux du Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste qui ont mené à une série d'études et à un rapport final incluant les constats ciblés par les experts du Comité, et de faire rapport au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de ses constatations et de son analyse » (p. 453).

Il était prévu qu'en vertu du *canevas de consultation du secteur de l'évaluation environnementale*, les communautés et le MDDELCC allaient s'entendre sur des directives spécifiques au Nitassinan. Néanmoins, notre analyse montre que dans les

¹¹⁵ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (17 janvier 2015). Rapport 307 - Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent. Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>

directives du BAPE de 2014 et dans le « Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste »¹¹⁶, il n'est mentionné nulle part qu'une partie du Nitassinan de Mashteuiatsh, de Pessamit et d'Essipit est située dans le territoire qui fait l'objet de cette évaluation. L'EPOG entérinée par le gouvernement du Québec et ces communautés est elle aussi complètement absente, de même que les droits des peuples autochtones sur le territoire (y compris les droits ancestraux, les droits issus des traités et les droits à la consultation et à l'accommodement). Le Québec n'a donc pas respecté ce point qui avait été formulé en 2008 dans ce canevas de consultation sectoriel.

À ce sujet, nos interviewés nous ont expliqué que le MDDELCC était un des ministères avec lequel il y a eu le moins d'accords quant aux procédures spécifiques de consultation. Puis, quand les représentants de Mashteuiatsh ont demandé aux fonctionnaires du MDDELCC d'incorporer des directives spécifiques au Nitassinan et à l'EPOG dans cette évaluation environnementale (et dans d'autres évaluations subséquentes), les fonctionnaires ont simplement répondu que les directives relatives au BAPE sont les mêmes pour tous les projets, et qu'ils ne formuleraient donc pas de directives spécifiques. Ce dernier constat nous semble étonnant, parce que le canevas de consultation du secteur de l'évaluation environnementale avait été négocié et approuvé par ce même MDDELCC en 2008.

¹¹⁶ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (18 janvier 2015). Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste – version finale avril 2012. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/plan-realisation.pdf>

Selon le rapport du BAPE, l'audience publique s'est tenue en deux étapes : la première partie, qui a eu lieu à Saint-Hyacinthe du 31 mars au 17 avril 2014, avait pour but de mieux comprendre les études de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. La deuxième partie, menée du 2 au 18 juin 2014, était conçue pour permettre aux participants de présenter leurs opinions. 127 mémoires ont été reçues par la commission, dont trois mémoires de communautés autochtones et un mémoire soumis par le regroupement des communautés de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit.

5.2.3 Le positionnement de Mashteuiatsh : pas de position en attendant des projets concrets

Afin de participer aux audiences publiques du BAPE, le 29 mai 2014, Mashteuiatsh a présenté un mémoire conjoint avec les conseils d'Essipit et de Pessamit¹¹⁷. La raison qui a poussé la communauté à se regrouper avec ces partenaires, plutôt qu'avec, par exemple l'Alliance stratégique innue ou la Nation Innue, qui fonctionnait en parallèle, est que ce BAPE concernait la Partie sud-ouest du Nitassinan. Comme nous l'avons déjà expliqué dans le chapitre précédent, cette Partie sud-ouest du territoire correspond à une zone de chevauchement entre les Nitassinans de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit.

¹¹⁷ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan —Conseil des Innus Essipit —Conseil des Innus de Pessamit. (18 janvier 2015). Mémoire présenté par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan —Conseil des Innus Essipit —Conseil des Innus de Pessamit au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à l'occasion de l'enquête et audience publique sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent. Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/DM100.pdf

Donc, Mashteuiatsh a participé au BAPE en déposant un mémoire avec d'autres communautés de sa nation qui étaient aussi concernées par l'évaluation. Selon nous, ce choix s'inscrit dans une stratégie de subjectivation qui priorise l'identité innue et le respect des ententes qui découlent de l'EPOG. Comme nous l'avons déjà expliqué, le territoire est un fondement central de la subjectivation de Mashteuiatsh et l'identité innue est un élément important des stratégies d'alliance que la communauté a adoptées face aux initiatives concernant le Nitassinan.

Or, il faut noter que peu avant la présentation de ce mémoire, en décembre 2013 (en parallèle avec les prises de position relatives au Plan Nord), neuf communautés de la nation innue lancent la « Déclaration de renforcement de l'unité de la Nation Innue »¹¹⁸. Dans cette déclaration, les communautés, dont Mashteuiatsh, affirment leur objectif de travailler ensemble pour les droits de chaque communauté sur la base de leur culture, leur langue, leurs droits ancestraux et leur droit à l'autodétermination découlant de la DNUDPA. Les signataires de la Déclaration dénoncent aussi le non-respect de la part du Québec et du Canada de leurs droits à la consultation et à l'accommodement. Il faut donc inscrire la présentation d'un mémoire ensemble avec Essipit et Pessamit dans le cadre de ce renouvellement de l'identité innue et de la collaboration innue en matière de gouvernance du territoire.

Dans leur mémoire déposé au BAPE, Mashteuiatsh, Essipit et Pessamit basent

¹¹⁸ Nation Innue. (10 décembre 2014). Déclaration de renforcement de l'unité de la Nation Innue. *Site de Nation Innue* [En ligne] <http://nationinnue.com/wp-content/uploads/2014/10/D%C3%A9claration-des-chefs.pdf>

leur positionnement face au gaz de schiste sur les dimensions centrales de leur subjectivation en tant que communautés autochtones de la nation innue : la relation spéciale avec le Nitassinan comme fondement de leur identité, le fait que la Partie sud-ouest de leur Nitassinan se situe dans le territoire examiné par le BAPE, notamment la « mince bande sur la Rive-Nord du Saint-Laurent recélant aussi un certain potentiel » (p.14), les droits autochtones (notamment le titre aborigène et le droit à la consultation et d'accommodement), les ententes qui découlent de l'EPOG, l'importance de la gouvernance autochtone, l'intérêt suscité par la présence de schiste à Pointe-Bleue, la fragmentation du territoire et les impacts cumulatifs.

Le positionnement de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit face au BAPE sur le gaz de schiste est de demander à la Commission que l'analyse soit faite sur l'ensemble du territoire de la province, notamment Pointe-Bleue; que le BAPE respecte l'EPOG; et que l'étude de la Commission inclue l'analyse de la place des communautés dans les nouvelles structures de gouvernance territoriales envisagées dans ce dossier. Les communautés concluent :

Que nous ne prendrons position sur les activités d'exploration et d'exploitation que lorsque des projets concrets se présenteront, ce qui ne signifie pas que nous ne partageons pas avec d'autres de profondes inquiétudes sur les effets de l'exploitation de ces gaz de schistes... (p. 19 et 20)

Finalement, dans leur mémoire, les communautés affirment clairement qu'une des conditions d'acceptabilité pour l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste serait qu'il y ait une consultation respectueuse de l'EPOG.

5.2.4 Le positionnement des autres nations autochtones

Seulement deux autres communautés autochtones ont participé aux audiences publiques du BAPE en soumettant des mémoires sur le gaz de schiste : les communautés de Kahnawake et de Kaienkéhaka de la nation mohawk. Néanmoins, il faut remarquer que le rapport du BAPE affirme que seulement trois communautés autochtones sont situées dans le territoire visé par l'enquête et les audiences publiques : la communauté mohawk de Kahnawake, et les communautés abénakises d'Odanak et de Wôlinak. Mashteuiatsh est donc absente, comme les autres communautés innues signataires de l'EPOG. Il faut aussi remarquer que les communautés participantes au BAPE ne bénéficient pas de traités modernes et ont donc le même statut légal que Mashteuiatsh, Essipit et Pessamit.

Ce manque de reconnaissance l'appartenance d'une portion du territoire évalué à Mashteuiatsh, à Essipit et à Pessamit pose problème. Il implique que malgré les ententes de l'EPOG, les Nitassinans concernés ne sont pas reconnus par l'un des organismes gouvernementaux les plus importants au chapitre de la gouvernance du territoire. Ce problème est encore plus étonnant en considérant que le Québec et les communautés ont adopté le canevas de consultation au sujet des évaluations environnementales en 2008.

Bien que le BAPE n'ait pas reconnu que les communautés innues avaient des droits sur une partie du territoire visé par son évaluation, les communautés ont pu présenter leur mémoire à même titre que toute autre organisation de la société civile. Leur participation ne s'est donc pas développée « de façon distincte », ce qui faisait pourtant partie des principes de la participation réelle en vertu de l'EPOG.

5.2.5 La conclusion du BAPE : influence véritable des Innus ou effet du jeu de majorité?

Nous avons déjà présenté la position de Mashteuiatsh par rapport à l'objet de ce BAPE. Reste maintenant à déterminer si la communauté a été prise en compte par la Commission du BAPE et si ces opinions ont influencé la décision finale. À ce sujet, notre première remarque est que certaines des opinions des communautés innues ont été retenues dans deux des chapitres de ce rapport. Notamment, dans le chapitre 2 (« Les préoccupations et les opinions des participants », sous-titre « Les communautés autochtones »), le rapport mentionne que les communautés innues affirment que la Partie sud-ouest de leur Nitassinan est située dans le territoire évalué par le BAPE, et que la gouvernance territoriale est un sujet d'une haute importance pour ces communautés. Le rapport mentionne aussi l'opinion des communautés innues en ce qui concerne la fragmentation du territoire traditionnel et les impacts cumulatifs.

Dans le chapitre 4 (« Les impacts sur les communautés d'accueil », sous-titre « Les communautés autochtones »), le rapport affirme néanmoins que seulement trois communautés autochtones se situent dans le territoire visé par ce BAPE : une communauté mohawk et deux communautés abénakises. Il est évident, à notre avis, que les communautés innues ne sont pas reconnues parmi ces communautés par le BAPE.

De façon plus générale, il nous semble aussi étonnant que la seule mention du cadre légal relatif aux communautés autochtones qui est faite dans le rapport porte sur les terres dans les réserves (en vertu de la *Loi sur les Indiens*). Le BAPE n'a considéré ni les

droits ancestraux ni le droit à la consultation et à l'accommodement des communautés autochtones. Seuls les droits sur le territoire des réserves ont été considérés, ce qui constitue, à notre avis une omission remarquable de la part du BAPE. Ni le droit à la consultation ni les dispositions du Guide intérimaire de consultation du Québec ou du Protocole de consultation de l'APNQL ne sont mentionnés dans le rapport.

Dans le rapport, les opinions de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit sont reçues et traitées de la même façon que les opinions des participants non autochtones. Dans la structure formelle du rapport, les principes du droit à la consultation « façon distincte » et du droit à l'accommodement (et de la participation réelle de l'EPOG) n'ont pas été respectés, et les communautés ont été prises en compte de la même manière que les individus, les organisations sociales, les entreprises, les municipalités et les MRC participant au BAPE.

Quant à la conclusion du rapport, la Commission mentionne que parmi les enjeux les plus importants pour les participants, on trouve la question de la gestion de l'eau, les risques sur la santé des personnes, les effets de serre des activités du gaz de schiste et la non-clarté des avantages de l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste pour la province. Le rapport conclut :

La commission d'enquête est d'avis qu'il n'est pas démontré que l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans les basses terres du Saint-Laurent avec la technique de fracturation hydraulique serait avantageuse pour le Québec. (p. 397)

Ainsi, la conclusion de la Commission est convergente avec le positionnement

des communautés innues, bien qu'à la lumière de notre analyse, cette convergence s'explique mieux par la convergence entre l'opinion des communautés avec les autres participants non autochtones, sans que l'opinion des Innus ait une influence spéciale pour le BAPE.

Ceci signifie que Mashteuiatsh n'a pas pu contribuer « de façon distincte » à cette partie de l'évaluation environnementale, que ce soit sur le plan formel (aucun chapitre ne porte sur les communautés autochtones ni sur l'EPOG) ou sur le plan des contenus (les opinions des Innus sont considérées au même niveau que celles des non-Autochtones). Ceci signifie aussi que la Commission n'a pas tenu en compte l'EPOG, bien qu'il ait été clair qu'une partie du territoire de l'enquête est située dans la Partie sud-ouest du Nitassinan.

Par ailleurs, lorsque nous avons interrogé nos interviewés sur l'impact d'avoir pu désigner un représentant des communautés chargé de résoudre les différends avec un représentant du MDDELCC¹¹⁹, ils nous ont répondu qu'un représentant avait été désigné, mais qu'il était encore trop tôt pour évaluer l'effet de cette nomination. Dans le cas de cette évaluation environnementale, ce représentant communautaire ne s'est pas avéré déterminant parce les communautés étaient de toute façon d'accord avec les autres participants. Dans le chapitre 6 de notre thèse, nous allons examiner le cas de l'évaluation environnementale du projet minier du Lac-à-Paul de la société Ariane Phosphate, où l'opinion de Mashteuiatsh n'a pas coïncidé avec l'opinion des participants non

¹¹⁹ Ceci concerne toute évaluation environnementale.

autochtones.

Sur le plan théorique, cette consultation du BAPE sur le gaz de schiste correspond à des technologies de gouvernement qui amènent à Mashteuiatsh à produire des opérations sur elle-même (technologies de soi) qui ont eu des effets subjectivant via le déploiement d'alliances avec d'autres communautés autochtones et via le développement de son équipe technique responsable d'élaborer le mémoire déposé au BAPE. Cependant, le fait que le Québec n'ait pas respecté le canevas de consultation convenu a nui au poids décisionnel des communautés innues, qui se sont vues assujetties à une participation sur un même niveau que toute autre organisation non autochtone. De cette manière, la participation de la communauté a été assujettie à un « discours de la majorité » qui lui accordait seulement une influence sur la décision finale dans la mesure où elle abondait dans le sens de la majorité des participants non autochtones. Dans le chapitre 6 de notre thèse, nous nous pencherons justement sur une évaluation environnementale où l'opinion de la communauté était minoritaire.

En ce qui a trait à cette évaluation environnementale sur le gaz de schiste, nous affirmons que cette technologie de gouvernement s'inscrit dans le cadre d'un type de pouvoir « d'environnementalité » (McGregor et al, 2015), parce que l'objet de ces technologies de gouvernement n'est pas la communauté en tant que sujet autochtone, mais la condition fondamentale des êtres vivants de la population de Mashteuiatsh et de leur relation avec l'environnement (Bertrand, 2013; McGregor et al, 2015). Nous constatons cette orientation dans le grand nombre des données scientifiques portant sur des enjeux

biologiques, physiques, géographiques, etc. du gaz de schiste, et sur l'accent que les rapports du BAPE placent sur les risques pour la santé de la population. D'ailleurs, nous avançons que cet environnementalisme est incapable d'envisager Mashteuiatsh et les autres communautés innues comme des communautés porteuses de droits distincts devant être consultées « de façon distincte ». Dans le chapitre 6 de la thèse, nous présenterons deux évaluations environnementales effectuées par le Canada afin de mettre en lumière certaines différences entre l'environnementalité du gouvernement fédéral et celle de la province.

5.3 La participation de Mashteuiatsh au BAPE sur l'uranium

5.3.1 L'économie politique de l'exploitation de l'uranium

Selon le Rapport 308 du BAPE¹²⁰, le Canada est le deuxième producteur d'uranium au monde. Toute sa production est faite en Saskatchewan. Pour leur part, les réserves du Québec sont plutôt marginales sur le plan international. À partir des années 1950, le Québec a entrepris des études sur ses réserves uranifères afin de connaître son potentiel de production d'uranium. Dans les dernières années, l'augmentation du prix de l'uranium et la découverte du potentiel uranifère dans trois régions de la province, dont le secteur des monts Otish qui se situe à la limite nord du Nitassinan de Mashteuiatsh, ont ravivé l'intérêt du Québec pour l'éventuel développement de sa filière uranifère.

¹²⁰ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (17 juin 2015). Rapport 308 — Les enjeux de la filière uranifère au Québec. Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape308.pdf>

C'est dans ce contexte qu'en mars 2014, le ministre du MDDEFP demande au président du BAPE de former une commission d'enquête et d'audience publique au sujet de la filière uranifère pour l'ensemble du territoire du Québec. Cette commission a mené ses activités du 20 mai 2014 au 20 mai 2015.

5.3.2 La Commission d'enquête et d'audience publique sur la filière uranifère : une mise en œuvre du canevas de consultation négocié?

Le mandat de la Commission, entamé le 20 mai 2014, était de « tenir une audience publique et de faire rapport au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de ses constatations et de ses analyses » (p. 487). Le mandat portait sur l'ensemble du territoire de la province.

Nous retenons deux éléments des directives de cette évaluation environnementale. D'une part, parce que le territoire couvert par l'enquête et les audiences publiques du BAPE incluait celui de la CBJNQ et que cette convention prévoit des mécanismes d'évaluation environnementale propres pour les Cris et les Inuits, l'étude d'impact environnemental de la filière uranifère a été menée par trois instances : le BAPE pour le territoire québécois externe au territoire de la CBJNQ, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) pour les communautés criées et le Comité consultatif pour l'environnement Kativik (CCEK) pour les communautés inuites. Les trois organismes ont réalisé des enquêtes, tandis que les audiences publiques dans le territoire crié et dans le territoire inuit ont été assurées de façon conjointe par le BAPE et le CCEBJ, et par le BAPE et le CCEK, respectivement. Le rapport final du BAPE intègre les résultats

du CCEBJ et du CCEK, ce qui va se révéler important pour la participation de Mashteuiatsh, car ceci a permis aux nations conventionnées de s'assurer d'une participation «de façon distincte» et d'un apport significatif dans l'évaluation environnementale. D'ailleurs, dans la «liste des cotes»¹²¹, qui montre l'ensemble des documents produits dans le cadre de cette évaluation environnementale, la section «Premières Nations» porte seulement sur les organisations des nations conventionnées (les Cris, les Inuits et les Naskapis), tandis que les nations non conventionnées (ainsi que certaines communautés crie) sont regroupées dans la section «Mémoires» avec tous les autres participants non autochtones.

D'autre part, nous remarquons que les directives ne mentionnent pas les Nitassinans des communautés de Petapan, et n'évoquent pas l'EPOG. Par contre, le rapport du BAPE est clair quant à la démarche de consultation en territoires conventionnés qui concernent les Cris, les Inuits et les Naskapis. Ceci signifie que cette consultation n'a pas mis en œuvre cette disposition qui avait été négociée dans le canevas de consultation sur le secteur de l'évaluation environnementale.

5.3.3 L'opposition totale et sans équivoque de la Nation Innue

Le travail du BAPE a été effectué en trois étapes : la préconsultation, le questionnement et l'information et, finalement, la présentation des mémoires des

¹²¹ Bureau d'audiences publiques et sur l'environnement. (17 juin 2015). Enquête et audience publique : les enjeux de la filière uranifère au Québec — Liste des cotes. *Site du Bureau d'audiences publiques et sur l'environnement* [En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/uranium-enjeux/documents/liste_cotes.htm

participants. Mashteuiatsh a participé avec l'ensemble des communautés de la nation innue en soumettant un seul mémoire qui regroupe Ekuanitshit, Essipit, Mashteuiatsh, Matimekush-Lac John, Nutashkuan, Pakuashipi, Pessamit, Uashat mak Mani-Utenam et Unamen Shipu.

Dans son mémoire¹²², la Nation Innue s'est positionnée en « opposition totale et sans équivoque à l'exploration et à l'exploitation de l'uranium sur notre territoire traditionnel (notre Nitassinan) » (Mémoire de la Nation Innue, 2014, p. 3). Les raisons pour ce positionnement relèvent des dimensions faisant partie de la subjectivation de l'ensemble de la Nation Innue : d'un côté, le positionnement de la Nation Innue s'explique par la relation spéciale avec le Nitassinan, relation constitutive de l'existence en tant qu'Innu. Par exemple, les Innus expliquent que les activités uranifères peuvent avoir des effets dévastateurs sur le caribou et, en conséquence, sur la relation entre les Innus et leur territoire. Cette relation au territoire, qui est cruciale pour la subjectivation des communautés, tient aussi au fait que celles-ci n'ont jamais cédé leur territoire, et ont par conséquent des droits ancestraux qui doivent être respectés. Ces droits leur confèrent un statut de troisième ordre de gouvernement qui doit dialoguer de nation à nation avec la Couronne.

Cet appel au droit comme fondement du positionnement face aux activités

¹²² Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (18 juin 2015). Mémoire au BAPE — Déposé par la Nation Innue — Les enjeux de la filière uranifère au Québec. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/uranium-enjeux/documents/MEM65.pdf>

minières uranifères inclut aussi, fait remarquable à notre avis, un droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) qui découle de la DNUDPA. Avec cette revendication du droit au CPLE, la Nation Innue situe le droit à la consultation dans le cadre du droit international et non seulement dans la législation interne du Canada. Cette perspective vaut tout aussi bien pour le droit à la consultation; Mashteuiatsh revendique donc que ce droit soit envisagé à la lumière du droit international.

Dans son mémoire, la Nation Innue fonde aussi son positionnement sur les ententes issues de l'EPOG, de l'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit (qui regroupe les communautés Ekuanitshit, Unamen Shipu et Pakua Shipu) et de la Corporation Ashuanipi (qui regroupe les communautés Uashat mak Mani-Utenam et Matimekush-Lac-John).

Autre fait remarquable du positionnement de la Nation Innue par rapport au BAPE : les communautés affirment que la participation au BAPE ne constitue pas une véritable consultation par le Québec, car celle-ci devrait être faite de manière approfondie et « de nation à nation ». Malgré cette perspective, les communautés participent du BAPE afin de faire valoir leur opinion quant à la filière uranifère. Les Innus se montrent donc très critiques à l'égard de cette technologie de gouvernement qu'est le BAPE. Cependant, d'un point de vue pragmatique, les communautés n'ont d'autre choix que d'y participer si elles veulent avoir une incidence dans la décision finale.

Finalement, les communautés précisent qu'elles ne s'opposent pas au développement, mais qu'elles ne peuvent y consentir que s'il s'inscrit dans un projet responsable, qui assure la participation des communautés, qui est profitable pour les

communautés et qui concilie la protection du territoire et le développement socioéconomique. En somme, ce que les Innus demandent est un type de développement qui soit s'harmonise avec leur subjectivité et qui ne nuit pas à leur mode de vie distinct. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, cette perspective de Mashteuaish s'inscrit dans le processus de subjectivation lié au renforcement de l'identité innue et au besoin d'agir en alliance avec l'ensemble des communautés de la nation innue.

5.3.4 Le positionnement des autres nations autochtones

Au BAPE sur la filière uranifère, 18 mémoires sur les 254 mémoires qui ont été déposées sont de nations ou d'organisations autochtones. Avec les Inuits, les Innus sont les seuls à déposer un mémoire représentant l'ensemble de la nation tandis que les autres mémoires ont été déposées par communauté ou par organisation.

En conclusion, toutes les communautés, organisations et nations autochtones du Québec qui participant à ce BAPE s'opposent aux activités uranifères en raison des risques qu'elles entraînent sur la relation avec le territoire traditionnel, la protection qu'ils ont par les droits ancestraux ou issus des traités, les risques sur la vie sociale, culturelle et économique. Dans leurs mémoires les Autochtones soulignent qu'ils ne s'opposent pas au développement, mais celui-ci doit remplir des conditions minimales : être raisonnable, respecter leurs droits, obtenir leur consentement. Ces caractéristiques des positionnements des autres communautés autochtones sont convergentes avec le positionnement de la Nation Innue. Le positionnement de la nation Innue s'inscrit donc, dans ce refus catégorique et consensuel de l'ensemble des peuples autochtones du Québec.

5.3.5 La conclusion du BAPE : influence véritable de la Nation Innue ou l'effet du jeu de majorité?

Quelle est la place accordée à l'opinion de la Nation Innue et des autres nations dans le rapport final du BAPE? D'abord, en vertu des ententes de la CBJNQ et la CNEQ, le rapport consacre un chapitre exclusivement aux communautés autochtones conventionnées (les communautés criées, inuites et naskapiées). Ce chapitre est essentiellement consacré aux rapports conjoints du BAPE, du CCEBJ et du CCEK.

De leur côté, les autres nations (nommées «Premières Nations du Québec méridional» dans le rapport – un regroupement qui inclue les communautés innues, dont Mashteuiatsh) n'ont pas eu droit à un chapitre dans le rapport. Leurs opinions sont incluses dans le chapitre 2 (sur les préoccupations et opinions des participants) et dans le chapitre 14 (sur l'acceptabilité sociale), avec les opinions des autres participants. Dans le chapitre 14, les nations autochtones sont incluses dans un sous-titre portant sur les positionnements politiques. Les nations autochtones sont aussi considérées dans le chapitre portant sur l'acceptabilité. À cet égard, le rapport mentionne la prise en considération des valeurs et des connaissances autochtones afin d'avancer vers l'acceptabilité sociale dans ce genre d'études environnementales.

Il faut remarquer que le rapport ne mentionne ni dans le chapitre 4 (sur l'encadrement des activités uranifères) ni dans le chapitre 12 (sur la gouvernance) les droits ancestraux, le droit à la consultation, les ententes de l'EPOG ou le droit international. Les seuls droits autochtones qui sont clairement reconnus par le rapport sont

les droits issus des traités dont les Cris, les Inuits et les Naskapis sont signataires. Donc, dans le cadre du BAPE, les ententes de l'EPOG ne sont pas considérées comme une obligation politique ou légale à respecter, ce qui relègue les communautés innues au même rang que les communautés non autochtones.

Enfin, dans son rapport, le BAPE mentionne la question des effets ou impacts cumulatifs des projets, ce qui est un enjeu d'énorme importance pour Mashteuiatsh. À ce sujet, on peut lire dans le Rapport 308 :

« Enfin, les évaluations environnementales, projet par projet, ne permettent pas d'obtenir une vue d'ensemble des impacts cumulatifs des activités sur un territoire donné. Il faudrait donc développer une méthode pour cerner cet aspect » (p. X).

Selon le BAPE, il est impossible d'évaluer les impacts cumulatifs tant que les évaluations environnementales se font « projet par projet ». Par exemple, dans le cas des études des contaminants, chaque contaminant est évalué de façon individuelle. De plus, les ministères responsables d'évaluer les effets cumulatifs n'ont pas les moyens ni les connaissances pour le faire. Nous reviendrons sur les effets cumulatifs des projets analysés dans notre chapitre 6.

Sur le plan analytique, l'importance des connaissances scientifiques dans les évaluations environnementales met en exergue leur statut de « vérités » (au sens foucaldien) dans ces consultations. Cependant, il est clair que les connaissances scientifiques se heurtent à des limites lorsqu'il s'agit d'étudier les effets cumulatifs, car celles-ci ne disposent pas des moyens nécessaires pour évaluer le territoire dans son

ensemble. Les connaissances traditionnelles (qui ont elles aussi leurs limites) n'ont pas droit à la même estime, ce qui contraint la communauté à formuler des mémoires basés sur des connaissances scientifiques et juridiques.

Considérant ce que nous venons de voir, quelles opinions de la Nation Innue ont été retenues dans le rapport final du BAPE? Notons d'emblée que les opinions des Innus ont été reçues de même façon que celles des participants non autochtones, sans bénéficier d'un regard spécifique de la part du BAPE. Les opinions des Innus qui ont été retenues sont : la critique de la *Loi sur les mines* (parce qu'étant basée sur le principe du « free mining », elle ne respecte pas le droit à la consultation), la demande d'une consultation approfondie qui inclut le droit au CPLE, la non-opposition à une exploitation responsable, la demande d'avoir un mot à dire dans la prise de décisions, le principe du partage des bénéfices des activités minières, la grande importance du lien particulier des Innus avec les animaux, la durabilité sociale et environnementale des activités minières et l'importance des connaissances traditionnelles.

Ainsi, la conclusion de la commission d'enquête du BAPE a été « qu'il serait contre-indiqué d'autoriser l'exploitation de l'uranium sur le territoire du Québec dans le contexte actuel » (p. 438). Le rapport ajoute trois conditions : l'acceptabilité sociale, l'obtention de plus de connaissances au sujet des activités uranifères et l'adoption d'un meilleur cadre légal.

Ce qu'il faut remarquer de ces conditions, c'est qu'elles concernent les Innus et les Autochtones en général par leurs conditions biologiques (reliées aux risques sur la

santé) et sociales, ce qui correspond au type de pouvoir d'« environnementalité » déjà mentionné en lien avec l'évaluation environnementale sur le gaz de schiste. Les impacts sociaux sur les Autochtones ne sont pas différenciés des impacts sociaux sur les non-Autochtones. Le rapport ne mentionne donc pas les droits spécifiques des Autochtones, et fait notamment fi du principe de la consultation « de façon distincte » que la Couronne est supposée d'appliquer.

En résumé, pour ce qui est de l'effet réel que la participation de Mashteuiatsh a eu dans cette technologie de gouvernement du BAPE, nous pouvons affirmer que la conclusion principale du rapport du BAPE a coïncidé avec l'opinion de Mashteuiatsh (cette dernière s'étant exprimée à travers le mémoire de la Nation Innue). Cependant, notre analyse montre que, comme pour le BAPE sur le gaz de schiste, ce résultat témoigne moins de l'impact des revendications particulières des Innus que d'un accord généralisé chez les participants autochtones et non autochtones, résultant des connaissances scientifiques sur les activités uranifères.

À cet égard, nous sommes en droit de nous demander ce qui se serait produit si les Innus et les autres nations autochtones non conventionnées avaient eu des opinions divergentes de celles des autres participants ou des connaissances scientifiques. Quelle aurait été la décision du BAPE? Il s'agit certes d'une question hypothétique, mais elle est pertinente. Notre hypothèse est que la conclusion du rapport a été conforme aux revendications des communautés innues simplement parce que ces dernières faisaient partie de l'opinion majoritaire. Dans le chapitre 6 de cette thèse, nous examinerons de

nouveau cette question dans le contexte du BAPE sur le projet minier du Lac-à-Paul de l'entreprise Ariane Phosphate. Dans ce dossier, Mashteuiatsh a pris une position différente de celle des autres participants, et la conclusion de la commission a différé de celle de la communauté.

La reconnaissance clairement accordée par le BAPE à la CBJNQ et la CNEQ semble suggérer que dès que l'EPOG sera signé comme traité moderne, Mashteuiatsh pourrait avoir plus de poids sur la décision finale. Néanmoins, il faut noter que dans ces deux traités modernes, il est prévu que les communautés auront des instances spéciales responsables des évaluations environnementales, ce que l'EPOG ne prévoit pas. Ceci nous amène à nous questionner sur l'efficacité future du canevas de consultation adopté pour les évaluations environnementales, du moins dans sa formulation actuelle.

Or, quant à savoir si les procédures de consultation convenues dans le cadre du chapitre 6 et du canevas de consultation sur l'évaluation environnementale ont été appliquées dans ce BAPE, notre conclusion est que le canevas de consultation concerné n'a pas été appliqué au complet parce que la communauté n'a pas été consultée « de nation à nation » ni « de façon distincte », et que les directives du BAPE n'ont pas fait état de l'EPOG ni des Nitassinans des communautés. Bien que d'autres aspects de la participation de la communauté aient été respectés, par exemple la possibilité de participer via un mémoire, les aspects qui ont été omis sont des enjeux clés pour Mashteuiatsh et pour les autres communautés innues.

Ces déficiences dans l'application du canevas de consultation négocié

s'expliquent, selon nos interviewés, par le faible intérêt affiché par les fonctionnaires du MDDELCC — dont les bureaux sont centralisés à Québec — pour la prise en considération des intérêts des communautés de Petapan. Ce ministère se démarquerait en fait des autres ministères provinciaux par son indifférence.

En somme, si ce BAPE sur la filière uranifère a été une occasion de mettre en œuvre la participation réelle dans le contexte d'une décision d'ordre stratégique, nous pouvons affirmer que cette occasion a été ratée. Les raisons? D'abord, l'EPOG, puisqu'il ne constitue pas un traité moderne, n'a aucune force légale : le BAPE n'a donc pas été tenu de la respecter.

Un regard d'ensemble de ces deux évaluations environnementales du BAPE permet de voir que la participation de Mashteuiatsh au sein des technologies de gouvernement a eu des caractéristiques similaires, sauf que dans le cas du gaz de schiste, la communauté s'est alliée aux membres de Petapan concernés, tandis que dans le cas de la filière uranifère, elle a participé au sein du regroupement de l'ensemble de la Nation Innue.

Enfin, ces deux évaluations environnementales poussent Mashteuiatsh à adopter des formes de pratiques ou des technologies de soi qui lui apportent des connaissances sur le territoire et sa population, des modalités d'organisation à l'interne et des alliances qui renforcent son identité innue. Ces formes de subjectivation s'opèrent en parallèle avec des technologies de gouvernement qui véhiculent un type d'environnementalité « des normes environnementales » (Bertrand, 2013), qui envisage simplement la communauté en tant

que regroupement d'êtres vivants sans s'attarder à sa condition de communauté autochtone porteuse de droits spéciaux.

Sur le plan des savoirs/vérités, ces consultations se légitiment à travers des connaissances scientifiques, le discours du développement durable et le discours de majorité. Les connaissances scientifiques sont le principal type de connaissance véhiculé dans ces consultations, sauf que dans les deux évaluations environnementales, les connaissances scientifiques montrent leurs limites à l'égard de l'étude des effets cumulatifs. Cette incapacité de l'épistémè scientifique à produire un regard holistique sur les effets de l'ensemble des projets sur un territoire sera revisitée dans le chapitre prochain dans l'optique de la « mort par mille blessures¹²³ » que vit la communauté dans son territoire.

Nous remarquons que dans ces deux évaluations environnementales, le discours du développement durable a servi de justification pour refuser les initiatives uranifères et du gaz de schiste, ce qui démontre sa capacité de devenir un savoir/vérité qui peut s'opposer au développement économique reposant sur l'extraction des ressources naturelles. Il faut noter à ce sujet que les enjeux environnementaux semblent avoir plus de poids que la question de l'atteinte des droits autochtones lorsqu'il s'agit de bloquer des initiatives extractives.

¹²³ À l'égard de l'expression « mort par mille blessures », l'expression la plus courante en langue française est « mort par mille coupures », cependant dans les entrevues les membres de l'équipe PCT ont utilisé « blessures » ou lieu de « coupures » et nous avons préféré de garder cette expression telle qu'ils l'ont dit.

Enfin, le discours de majorité est devenu une vérité parce que dans les deux évaluations environnementales, la communauté a pu influencer la décision finale seulement dans la mesure où elle abondait dans le même sens que les autres participants.

5.4 Conclusion

Les trois consultations étudiées dans ce chapitre nous montrent les différents résultats et les dynamiques qui peuvent découler de la mise en œuvre du droit à la consultation dans le cadre d'initiatives d'ordre stratégiques.

Après cinq ans de participation aux tables de consultation du Plan Nord, la communauté a constaté très peu d'avancements et de résultats. En fait, les résultats des deux évaluations environnementales posent problème puisque l'opinion de la communauté n'a pas été prise en compte « de façon distincte ». Par conséquent, elle s'est vue assujettie à l'opinion d'une majorité composée d'intervenants non autochtones. Nous aurons l'occasion de confirmer cette impression au chapitre suivant, qui traite du projet minier Ariane. Dans ce dossier, la communauté allait à l'encontre de l'opinion de la majorité et la décision finale lui a été défavorable.

Ces résultats confirment le regard critique sur la formulation du Plan Nord avancé par Desbiens (2012), Martin (2012) et Papillon et Lord (2012), particulièrement au chapitre des carences dans les consultations liées à ce plan. À cet égard, notre étude s'inscrit dans ce courant critique en se basant sur l'expérience vécue par Mashteuiatsh dans les consultations du Plan Nord.

Dans le cas des évaluations environnementales, ces résultats montrent que les consultations portant sur ce volet de la gouvernance du territoire commencent à tenir compte des communautés autochtones, comme le soutiennent Lambrecht (2013) et O’Faircheallaigh (2007). Cependant, dans les deux évaluations recensées, il est difficile de juger l’influence réelle des communautés dans la décision finale, et la participation « de nation à nation » et « de façon distincte » ne semble pas avoir été appliquée de façon concluante. Sur le plan de la gouvernementalité, nous jugeons que cette difficulté s’explique par les caractéristiques du pouvoir d’environnementalité. Ce type de pouvoir conçoit fondamentalement les communautés autochtones et non autochtones comme des ensembles d’êtres vivants, mettant davantage l’accent sur leur dimension biologique que sur leur vie sociale. Ici, il est permis d’entrevoir une difficulté qui pourrait subsister même après la signature d’un traité moderne, puisque les négociations ne prévoient pas d’instances spéciales de consultation, contrairement aux dispositions spéciales adoptées pour les Cris.

Nous avançons que l’apport principal de ces consultations a été d’avancer le processus de subjectivation de la communauté, notamment en nécessitant un important travail de définition d’alliances avec les autres communautés de la nation innue — renforçant ainsi son identité innue — et en élargissant ses capacités et connaissances politiques et techniques. Cette amélioration des capacités et des connaissances de Mashteuiatsh a été le fruit de l’ensemble des décisions prises dans les instances spécifiques de participation, et des travaux de formulation des arguments et des projets prioritaires de la communauté dans les consultations du Plan Nord, sans compter les

réflexions qui ont eu lieu pour préparer les mémoires sur les positions de la communauté face aux évaluations environnementales du BAPE. Tout ceci a favorisé une maîtrise plus importante de la communauté sur elle-même, ce qui constitue une nouvelle forme de production de sa subjectivation. Cet élargissement des capacités techniques et politiques de la communauté en réponse aux consultations du Québec a aussi rendu les agents du gouvernement plus disposés à consulter à Mashteuiatsh.

Néanmoins, cette subjectivation s'accompagne aussi de l'assujettissement de la communauté aux connaissances scientifiques, à l'organisation du territoire en fonction des intérêts économiques du Sud, au discours de majorité et au discours du développement durable. L'assujettissement aux connaissances scientifiques que nous avons remarqué dans les évaluations environnementales étudiées constitue, selon nous, une forme d'assujettissement épistémique, car les connaissances traditionnelles sont subordonnées aux connaissances scientifiques qui portent sur les enjeux biologiques et environnementaux liés au gaz de schiste et à l'uranium. Même dans le cas des effets cumulatifs, où les connaissances scientifiques sont reconnues par la Couronne comme étant insuffisantes, peu d'importance est accordée aux connaissances traditionnelles (plus holistiques que la science occidentale) et celles-ci n'ont pas d'influence sur la décision finale.

L'assujettissement territorial se manifeste dans les découpages du Nitassinan en fonction des intérêts du Plan Nord et des évaluations environnementales. Cet assujettissement territorial signifie que la communauté, au lieu de structurer son territoire

traditionnel en fonction de son organisation propre, doit le décortiquer selon les tracés du 49^e parallèle et des gisements de minerais et de gaz de schiste.

L'assujettissement au discours du jeu de majorité signifie que l'efficacité de la participation de la communauté dans ces trois consultations a été dépendante, d'une part, de la reconnaissance de ses projets par la majorité des participants aux tables de consultation du Plan Nord, et d'autre part, de l'adhésion à l'opinion de la majorité des participants. Nous avançons que si l'opinion de la communauté a influencé la décision finale, c'est davantage parce qu'elle donnait son aval à la position déjà signalée par les autres participants que parce que la communauté avait un poids intrinsèque au sein du BAPE.

L'assujettissement au discours du développement durable est constaté dans les trois consultations, puisque tant le Plan Nord que les évaluations du BAPE revendiquent explicitement une orientation axée sur le développement durable pour se légitimer. Les formes d'assujettissement subies par la communauté sont donc justifiées par ce discours qui prétend prendre en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du Plan Nord et des projets visés par les évaluations environnementales stratégiques.

A l'instar de Rodon (2013), nous affirmons donc que la mise en œuvre du droit à la consultation dans le cadre d'initiatives d'ordre stratégique illustre une gouvernamentalité qui se caractérise par une tension entre la volonté d'autodétermination de Mashteuiatsh et les objectifs du Québec en matière de développement économique basé sur l'extraction des ressources naturelles. Cette gouvernamentalité se distingue aussi par

les interrelations qu'elle produit entre la subjectivation et l'assujettissement de Mashteuiatsh, notamment par l'entremise de technologies de gouvernement qui véhiculent principalement les types de pouvoir d'ethnocitoyenneté et d'environnementalité (et, dans une moindre mesure, le type de pouvoir de citoyenneté, comme dans les tables de consultation sectorielles du Plan Nord).

Nous affirmons que ces modes de subjectivation et de pouvoir sont légitimés par l'utilisation des connaissances scientifiques, la définition du territoire par le Sud, le développement durable et le jeu de majorité. De cette manière, la gouvernance du territoire de la communauté se fait dans une tension entre un pouvoir d'ethnocitoyenneté créant les conditions d'un contrôle important du sujet autochtone, et un pouvoir d'environnementalité concevant le territoire seulement dans ses dimensions biologiques et géographiques, sans considérer les droits spéciaux de la communauté.

CHAPITRE 6

LES CONSULTATIONS DANS CINQ PROJETS MINIERS SPÉCIFIQUES : UNE « MORT PAR MILLE BLESSURES ».

Dans ce chapitre, nous aborderons la mise en œuvre de la participation réelle dans cinq projets miniers touchant le Nitassinan, pour lesquels les canevas de consultation du secteur minier et du secteur de l'évaluation environnementale devaient être mis en application. Nous allons montrer comment, dans l'optique de faire avancer les négociations du traité moderne, Mashteuiatsh a décidé de participer à toutes ces consultations et nous verrons comment cela l'a poussée à mettre sur pied une équipe technique ainsi qu'à développer des outils de gestion du territoire (des technologies de soi) qui ont favorisé sa subjectivation. Cependant, nous examinerons aussi comment l'émergence d'une communauté ayant plus de contrôle sur elle-même et sur son territoire s'est accompagnée de trois formes d'assujettissement, à savoir : l'épistémé de l'Occident, l'organisation étatique du territoire et le développement exogène. Ces consultations ont aussi entraîné trois formes de désobjectivation, dont la « mort par mille blessures », la « fatigue de consultation » et un sentiment « d'inévitabilité du développement ».

6.1 La subjectivation de Mashteuiatsh grâce au développement d'outils de gouvernance interne en vue de la participation aux consultations

Dans les chapitres précédents, nous avons commencé à analyser comment les enjeux de la participation réelle ont eu un effet subjectivant sur la communauté en

emmenant Mashteuiatsh à prendre des mesures favorisant son autogouvernement et à établir des alliances au sein de la Nation Innue et avec d'autres Premières Nations de la province. Parmi les technologies de soi déployées par la communauté, nous avons évoqué la « Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh »¹²⁴, datant d'août 2005. Dans celle-ci, Mashteuiatsh présente sa vision de sa subjectivation et de l'importance centrale du territoire dans ce processus. Cet aspect de la subjectivation de la communauté s'avère d'une très grande importance dans ce chapitre, car en parallèle aux événements du Plan Nord et des BAPE sur la filière uranifère et sur le gaz de schiste, Mashteuiatsh a continué à développer des outils (des technologies de soi) pour mieux s'organiser à l'interne afin de répondre aux consultations et organiser elle-même son développement.

À partir de 2012, Pekuakamiulnuatsh Takuhikan a annoncé une nouvelle dénomination de la communauté et du Conseil de bande (à partir de cette date le conseil s'appelle Pekuakamiulnuatsh Takuhikan), et élaboré une série d'outils parmi lesquels on trouve la formulation des « Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu »¹²⁵ en mai 2012, la formulation des « Orientations et priorités 2013 – 2017 »¹²⁶ et une « Grille de développement durable »¹²⁷ en août 2012. Nos interviewés se

¹²⁴ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (9 janvier 2014). Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh. Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan [En ligne]
https://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/pdf/PAC_fra.pdf

¹²⁵ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (12 janvier 2014). Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu. Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan [En ligne]
http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/pdf/DeveloppementMinierPrincipesMai2012_VD.pdf

¹²⁶ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (12 janvier 2014). Pekuakamiu tshishe utshimianu – Orientations et priorités 2013-2017. Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan [En ligne]
https://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/bureau/pdf/orientations_2013_fr_vd.pdf

¹²⁷ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. Taship tsheshi milu-apatshitakanitsh nelu tshe mashituepalitakanilitsh Pekuakamiulnuatsh - Grille de développement durable des Pekuakamiulnuatsh. Document interne.

réfèrent souvent à ces outils pour nous expliquer comment ils répondent aux consultations.

Les « Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu » se basent sur le mandat de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, l'EPOG et la Politique d'affirmation culturelle de 2005. Ces principes ont été formulés afin de guider les décisions concernant le développement minier sur Tshitassinu, y compris en matière de protection des droits ancestraux, de continuité de la pratique de l'Innu Aitun, de la prise en compte des besoins collectifs, de la considération dans une juste mesure des familles subissant des impacts directs, de développement durable, des besoins socioéconomiques et des retombées locales, de l'analyse projet par projet et de la définition de règles pour la répartition des retombées.

De son côté, le document « Orientations et priorités 2013 – 2017 — Pekuakamiulnuatsh tshishe utshimau » place les consultations sur des projets extractifs dans un cadre d'orientations qui concernent les enjeux économiques, territoriaux et politiques de la communauté.

Enfin, la « Grille de développement durable des Pekuakamiulnuatsh — Taship tshetshi milu-apatshitakanitsh nelu tshe mashituepalitakanilitsh Pekuakamiulnuatsh »¹²⁸ est un outil pratique structuré en fonction des piliers du développement durable (l'économie, le social et l'environnement) interprétés selon la perspective culturelle de la communauté. De cette manière, le pilier social devient le « pôle social », le pilier

¹²⁸ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. Grille de développement durable des Pekuakamiulnuatsh — Taship tshetshi milu-apatshitakanitsh nelu tshe mashituepalitakanilitsh Pekuakamiulnuatsh. Document interne.

environnemental devient le « pôle écologique », le pilier économique devient le « pôle culturel et économique » et la communauté ajoute un quatrième pilier, le « pôle éthique et d'équité ». L'équipe technique se sert de cette grille pour évaluer les projets et les initiatives de développement en fonction des pôles, des principes, des lignes directrices et des objectifs prioritaires pour Mashteuiatsh.

En résumé, nous soulignerons dans ce chapitre les importants effets subjectivants du défi relevé par Mashteuiatsh afin de répondre aux engagements qui découlent des négociations du traité moderne. Ces effets comprennent le déploiement de technologies de soi qui comprennent notamment une meilleure préparation en vue des consultations, l'approfondissement des connaissances scientifiques sur le Nitassinan et la mise en relation des connaissances de l'équipe technique avec les connaissances des gardiens du territoire.

6.1.1 Les enjeux de la décision de répondre à toutes les consultations

Or, toujours au sujet du développement des technologies de soi, notamment des outils de gestion du territoire, depuis l'an 2007 Pekakuamiulnuatsh Takuhikan a décidé de participer à toutes les consultations organisées par le Québec, le Canada et les promoteurs. Cette décision a entraîné la communauté dans un grand nombre de consultations, ce qui s'est révélé un défi de taille gigantesque compte tenu des ressources de la communauté, comme nous allons voir ci-dessous.

Selon le « Bilan interne des consultations »¹²⁹, du 1er avril 2011 au 31 mars 2012, Mashteuiatsh a participé à 279 consultations. Parmi celles-ci, 82 % des consultations correspondent à la région 02; 9 % furent menées par des promoteurs; 87 % furent menées par le Québec et 23 % par le Canada. 221 des 279 consultations ont été organisées par le MRNF et 17 sont venues du MDDEP. Selon la nomenclature du MRNF, 5 initiatives correspondent au secteur énergie (hydroélectrique, lignes d'électricité), 7 initiatives correspondent au secteur faune (émission de permis et plans de gestion), 16 initiatives correspondent au secteur forêt (modifications de plans d'aménagement forestier), 2 initiatives correspondent au secteur de gestion intégrée (plans d'affectation des terres publiques et développement), 10 initiatives correspondent au secteur mines (émission de bail) et 19 initiatives correspondent au secteur territoire. Ainsi, une énorme majorité des consultations auxquelles Mashteuiatsh a dû répondre correspondent à des projets d'extraction des ressources naturelles.

À l'examen d'autant de consultations reçues par une seule communauté sur une période d'un an, force est de constater que le droit à la consultation, bien qu'il s'applique à toute décision pouvant porter atteinte aux droits ancestraux, s'applique en réalité principalement à la question des projets extractifs sur le territoire de la communauté. Nous remarquons aussi l'énorme défi que l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) a dû relever pour répondre à chacune de ces consultations.

¹²⁹ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. Bilan des consultations du 1er avril 2011 au 31 mars 2012. Document interne.

Or, notre recherche collaborative se déroule précisément dans cette situation résultant de la décision du Conseil de bande en 2007 de répondre à toutes les consultations. En effet, le nombre de consultations auxquelles la communauté doit répondre a énormément taxé les ressources humaines et financières de Mashteuiatsh, ce qui a poussé la communauté à souhaiter une évaluation des résultats concrets des consultations et du régime de la participation réelle au sens large. Cette évaluation s'avère très importante dans un contexte où les communautés signataires de l'EPOG doivent décider prochainement si elles signent ou non le traité moderne.

6.1.2 La mise sur pied de l'équipe Patrimoine, culture et territoire — responsable d'assurer la participation de la communauté aux consultations

En réponse à une question portant sur les technologies de soi que la communauté a déployées dans sa quête d'autodétermination, un interviewé nous a expliqué qu'en raison de la quantité et de la complexité très élevées de consultations auxquelles la communauté a dû participer, le Conseil a décidé de restructurer les équipes techniques responsables de l'aménagement territorial et, par conséquent, des réponses aux consultations sur des projets extractifs. À ce sujet, notons qu'alors qu'au moment de la signature de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG), l'équipe multidisciplinaire avait seulement quatre membres, elle compte présentement sur un Secrétariat exécutif et une équipe Patrimoine, culture et territoire (dorénavant PCT) composée d'une section Aménagement du territoire et d'une section Langue et culture. Le Secrétariat exécutif est responsable des dossiers de consultations sur les projets de développement, et il a la charge d'organiser les équipes

techniques en fonction des activités auxquelles la communauté doit participer afin que les enjeux d'ordre politique restent sous la responsabilité d'une équipe consacrée aux relations gouvernementales tandis que les enjeux d'ordre plus technique sont confiés à l'équipe PCT.

D'ailleurs, plusieurs membres de cette équipe ont participé dans les négociations des canevas de consultation sectoriels et du chapitre 6 du traité moderne. Rappelons que cette recherche collaborative a été effectuée avec des membres de l'équipe PCT et du Secrétariat exécutif. Nous remarquons que l'équipe PCT doit, d'une part, réagir aux enjeux techniques ou scientifiques des consultations et, d'autre part, assurer l'aménagement du territoire de la communauté. Ces responsabilités seront d'une importance énorme dans l'analyse que nous ferons plus loin du caractère exogène du développement préconisé par les projets, au détriment d'un développement endogène.

6.1.3 La réorganisation interne de la communauté pour répondre aux consultations : un facteur de subjectivation

L'équipe peaufine toujours sa structure organisationnelle interne de manière à répondre efficacement aux défis des consultations régies par les canevas de l'EPOG. Selon nos interviewés de l'équipe PCT et les documents internes de la communauté, jusqu'à maintenant, l'équipe a adopté la procédure interne suivante pour répondre aux demandes de consultation : toute invitation à une consultation est transmise au chef du Conseil de bande, qui l'achemine à l'équipe PCT pour qu'elle décide si la consultation nécessite une prise de position des décideurs politiques ou s'il faut seulement une réponse technique.

Ensuite, l'équipe PCT envoie l'information aux membres de l'équipe multidisciplinaire la plus pertinente en fonction du sujet de la consultation en question. Selon la consultation, l'équipe PCT doit définir s'il faut aussi rencontrer les gardiens ou gestionnaires du territoire, ou bien d'autres membres de la communauté, et elle doit définir s'il est nécessaire de faire appel à des consultants externes. Toutes ces démarches doivent être accomplies en 30 jours ouvrables. En fonction des capacités de réponse à la consultation, l'équipe PCT doit parfois demander du temps supplémentaire au ministère ou promoteur concerné. D'ailleurs, les membres des équipes techniques ont des lettres types (accusé de réception, demande de délai, lettre avec opposition, lettre sans opposition) adaptées aux consultations, ce qui facilite leurs réponses.

Interrogés sur la démarche d'une consultation moyenne, les interviewés nous ont expliqué qu'en général, une consultation implique la participation en parallèle de 20 membres des équipes techniques, qui doivent chercher dans les bases de données déjà existantes de la communauté les connaissances nécessaires pour répondre la consultation, ou effectuer de nouvelles études pour produire l'information demandée par la consultation en question. À l'occasion, les membres des équipes doivent aller sur le terrain, rencontrer les membres de la communauté et interagir, au téléphone ou en personne, avec l'agent du ministère ou du promoteur.

Selon nos interviewés, la préparation de rapports et de mémoires représente un investissement en temps énorme pour les membres des équipes. Ce temps s'associe également à des frais substantiels pour la communauté. Lors d'une rencontre avec l'équipe

PCT, les interviewés ont fait la distinction entre les consultations de grande envergure et les consultations plus simples. Cette distinction est faite en fonction du temps et des ressources que les consultations mobilisent. L'équipe travaille toujours à définir des procédures différentes pour chacun des deux types de consultation, afin d'y répondre de manière plus efficace.

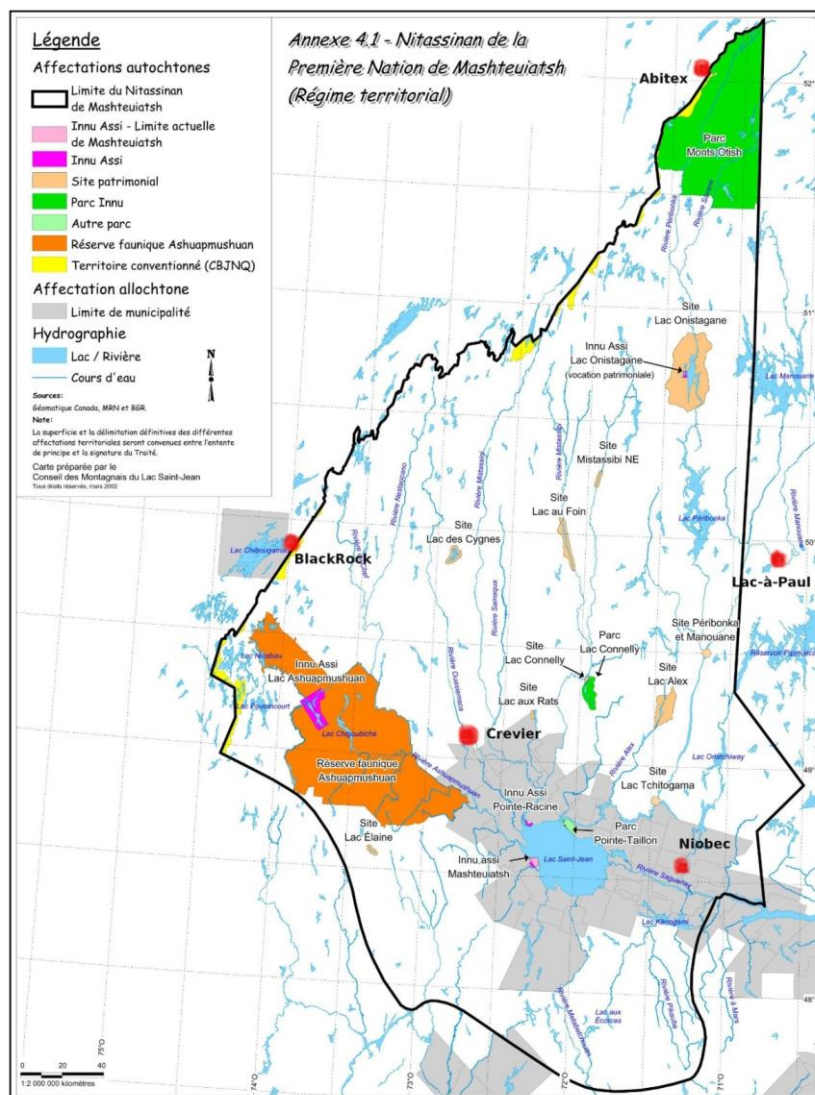
En résumé, la plupart des consultations que Mashteuiatsh reçoit portent sur des projets extractifs. Parmi ces consultations, celles des projets miniers sont parmi les plus importantes et complexes pour la communauté. La complexité des consultations minières révèle des risques que certains projets miniers entraînent pour le territoire et son utilisation par les familles. Les consultations sur ces projets nécessitent beaucoup de temps et d'efforts, et obligent fréquemment la communauté à effectuer des études scientifiques et à négocier des ERA complexes ou participer à une évaluation environnementale. Devant ce défi, la communauté a déployé des outils de gestion et des procédures qui constituent d'importantes formes de subjectivation, car ils favorisent une plus grande maîtrise de la communauté sur elle-même.

6.2 La mise en œuvre de la participation réelle dans les projets miniers : subjectivation, assujettissement et désobjectivation de Mashteuiatsh

Comme il nous était impossible d'analyser tous les projets spécifiques situés dans le Nitassinan, nous avons convenu avec la communauté de nous focaliser sur les cinq projets miniers qui sont actuellement en étape de consultation, soit les projets Niobec, Arienne (Lac-à-Paul), Abitex, Crevier et Blackrock. Nous analyserons notamment la

démarche de la consultation de chaque projet, les procédures utilisées, l'utilisation (ou non) des canevas de consultation négociés, les tensions qui sont survenues, les questionnements entre les participants et les résultats. Comme nous l'avons déjà indiqué, notre analyse sera axée sur les trois dimensions suivantes : sujet, pouvoir et vérité.

La localisation des projets analysés dans ce chapitre est présentée dans la carte suivante. Notons que certains projets ont lieu à la limite du Nitassinan ou même à l'extérieur de celle-ci, et un autre se situe dans un territoire municipalisé. Ci-après, nous allons expliquer chaque projet et les conséquences de leur emplacement géographique sur les démarches de consultation qui s'y rapportent.



Carte N° 13 : Projets miniers sur le Nitassinan de Mashteuiatsh. Localisation approximative en couleur rouge.¹³⁰

La présentation de chaque projet commence par une mise en contexte qui présente des considérations d'ordre générales. S'ensuit une description de la démarche de

¹³⁰ Carte élaborée sur la base de la carte du Nitassinan de Mashteuiatsh à l'EPOG, de l'information interne de la communauté et des sites web des compagnies minières.

consultation, et pour certains projets, une présentation des consultations menées dans le cadre d'évaluations environnementales, ou la signature d'une entente de partage des redevances.

6.2.1 Le projet minier Niobec de Magris Resources : le début d'une consultation après 37 ans d'opérations de la mine sur Nitassinan

Le gisement de la mine Niobec a été découvert en 1967 et l'exploitation a débuté en 1976. Depuis sa création, la mine a appartenu à quatre compagnies minières différentes. Depuis janvier 2015, elle appartient à la compagnie minière Magris Resources, dont le siège social est à Toronto (Ontario).

La mine est située dans la région de Saguenay–Lac-Saint-Jean, à 200 km au nord de la ville de Québec et sur le territoire de la Municipalité Saint-Honoré. La mine Niobec est une des trois principales mines productrices de niobium dans le monde, et sa production correspond à 8 à 10 % de la production mondiale de ce minerai¹³¹. De 1976 à 1994, Niobec produisait seulement du concentré de niobium. En 1994, à l'exploitation de niobium s'est ajoutée la production de ferroniobium grâce à la construction d'une usine de conversion des concentrés.

Comme cette mine est en fonctionnement depuis 37 ans environ et que pendant ce temps, les compagnies gestionnaires de la mine ont à peine contacté et encore moins consulté la communauté, la consultation analysée concerne exclusivement son projet

¹³¹ Niobec. (7 juin 2015). Historique. *Site de Niobec* [En ligne] <http://niobec.com/a-propos/historique/>

d'agrandissement datant de la période où le propriétaire de la mine était la compagnie IAMGOLD Inc.

Selon nos interviewés et les documents internes de la communauté, ce projet d'agrandissement a été annoncé en 2012 et les consultations ont été lancées par l'entremise d'une communication avec le Conseil de bande suivie de visites du promoteur sur le terrain. La même année, une rencontre entre le promoteur et la population de Mashteuiatsh était prévue, mais en raison du contexte électoral provincial, cette rencontre a finalement dû être annulée. Dans le cadre de ces contacts, la compagnie a fourni de l'information sur le projet à la communauté et les premiers échanges d'information (les consultations) se sont produits.

Dès le début de cette consultation, les représentants de Mashteuiatsh ont entamé des négociations avec Niobec afin de convenir d'une ERA. Néanmoins, au moment de la fin de la production des données de cette recherche, ces négociations étaient toujours en cours et les parties n'avaient pas convenu d'une entente finale à ce sujet.

À l'intérieur même de la communauté, sur le plan des technologies de soi, cette consultation a mobilisé l'équipe PCT, la direction de l'Éducation et de la main-d'œuvre (EMO) et la Société de développement économique Ilnu (SDEI), notamment pour les négociations de l'ERA.

Bien que la consultation directe n'ait pas beaucoup avancé au moment de notre production des données, un autre volet de cette consultation a poussé Mashteuiatsh à

investir beaucoup de temps et d'énergie dans ce dossier : la participation de la communauté à l'évaluation environnementale.

6.2.1.1 L'évaluation environnementale fédérale sur Niobec : une participation assujettie au territoire municipalisé

En 2013, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (dorénavant ACEE) a mené l'évaluation environnementale du projet d'expansion de la mine Niobec dans le contexte de la modernisation et du renforcement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012.

L'ACEE a consacré un chapitre entier à la consultation des Autochtones dans son document « Ébauche de lignes directrices relatives à l'EIE »¹³², rédigé dans le cadre de l'évaluation du projet de Niobec. Nous remarquons que dans ce document, l'Agence souligne à quel point il est important que le promoteur convienne d'un processus de consultation « mutuellement acceptable » avec les Autochtones, et que cette obligation forme « une des raisons d'être de la LCEE ». Nous pouvons donc dire, du moins en ce qui concerne la formulation des directives de l'évaluation, que l'ACEE a respecté les ententes de la Couronne avec Mashteuiatsh.

En 2013, dans son étude d'impact environnementale¹³³, Niobec reconnaît que son

¹³² Agence canadienne d'évaluation environnementale. (5 janvier 2016). Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnementale. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80107/102107F.pdf>

¹³³ Niobec. (5 janvier 2016). Projet d'expansion de la mine Niobec à Saint-Honoré — Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80011/94651F.pdf>

projet d'expansion se situe sur le Nitassinan de Mashteuiatsh et que ce territoire fait l'objet de négociations en vertu de la politique des revendications territoriales globales. L'étude mentionne aussi les « Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu de Mashteuiatsh » ainsi que le fait que le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) en vigueur prévoit des retombées économiques pour la communauté.

Par ailleurs, il est étonnant que Niobec, dans son chapitre consacré au sujet du cadre réglementaire de l'évaluation environnementale, ne fasse aucune référence au droit constitutionnel de consultation des Autochtones, bien que la compagnie dispose des ressources nécessaires pour engager des consultants à ce sujet. Cette omission nous laisse conclure que les lignes directrices de l'ACEE ne suffisent pas pour assurer que l'évaluation environnementale d'un promoteur incorpore la question du droit à la consultation. En revanche, l'étude affirme que Niobec se base sur les principes de participation publique de l'International Association for Impact Assessment (IAIA).

L'étude du promoteur conclut que le projet ne porte aucune atteinte aux droits de la communauté sur le Nitassinan, car la mine ne se situe pas sur l'Innu Assi, sur des sites patrimoniaux ou sur des parcs innus, ce qui laisse transparaître qu'aux yeux de l'entreprise, aucune activité traditionnelle ne s'effectue sur le territoire du projet. Il faut se rappeler que l'Innu Assi ne correspond seulement qu'à une petite partie du territoire de la communauté, correspondant plus ou moins à ce qui est aujourd'hui la réserve de la communauté, en plus des parcs et des sites patrimoniaux reconnus dans l'EPOG. Cela

signifie que Niobec a seulement pris en compte cette petite portion du territoire de la communauté (située loin des terres affectées par le projet) et non pas le Nitassinan dans son ensemble. Par conséquent, malgré les directrices de l'ACEE, la compagnie n'a pas tenu compte de l'utilisation spéciale du territoire par les gardiens du territoire de Mashteuiatsh.

L'étude admet que malgré les 36 ans d'opérations de la mine, Niobec a eu très peu de contact avec Mashteuiatsh, mais souligne que le projet d'expansion prévoit une augmentation des échanges avec la communauté, notamment grâce à la mise sur pied d'un mécanisme de concertation entre Niobec et Mashteuiatsh.

De l'avis de nos interviewés, le fait que le projet se situe sur un territoire municipalisé a considérablement amoindri les droits et les intérêts de Mashteuiatsh dans le dossier, tout en minimisant les impacts sur la communauté. Étant donné qu'il s'agit d'un territoire municipal, la municipalité de Saint-Honoré jouissait d'une influence beaucoup plus importante que la communauté pour décider de l'utilisation de ces terres.

En résumé, cette consultation porte sur un projet minier en étape d'exploitation depuis 37 ans et pour lequel on prévoit un agrandissement (c'est en anticipation de cet agrandissement que la consultation est menée). De plus, ce projet a la particularité de se situer dans un territoire municipalisé, ce qui a diminué le poids de la communauté dans l'ensemble du processus. Il s'agit d'un processus de consultation inachevé, encore à l'étape initiale, sans que la consultation soit arrivée aux échanges sur les accommodements. La consultation a compris la présentation d'informations à la

communauté par le promoteur, des rencontres et une évaluation environnementale fédérale.

En général, les canevas de consultation convenus ont été appliqués dans ces étapes initiales. Le fait que la compagnie commence à consulter la communauté après 37 ans d'opération nous montre que le nouveau cadre légal du droit à la consultation et de l'EPOG a favorisé la consultation de Mashteuiatsh et a permis d'entamer une relation collaborative avec la compagnie. Nous remarquons que l'ACEE a joué un rôle en fournissant au promoteur des lignes directrices sur la prise en compte de la communauté, bien que la compagnie ait négligé les droits relatifs au Nitassinan. Néanmoins, nous ne pouvons pas évaluer l'influence de la communauté sur la décision finale ou sur les accommodements, car le processus de consultation en est toujours à l'étape initiale.

Enfin, en date de la fin de la production de nos données, les interrelations entre les technologies de gouvernement, les formes de subjectivation et les savoirs qui opéraient dans cette consultation n'ont pas assuré l'influence de la communauté dans les décisions concernant ce projet.

6.2.2 Le projet minier du Lac-à-Paul d'Arianne Phosphate : une consultation complexe

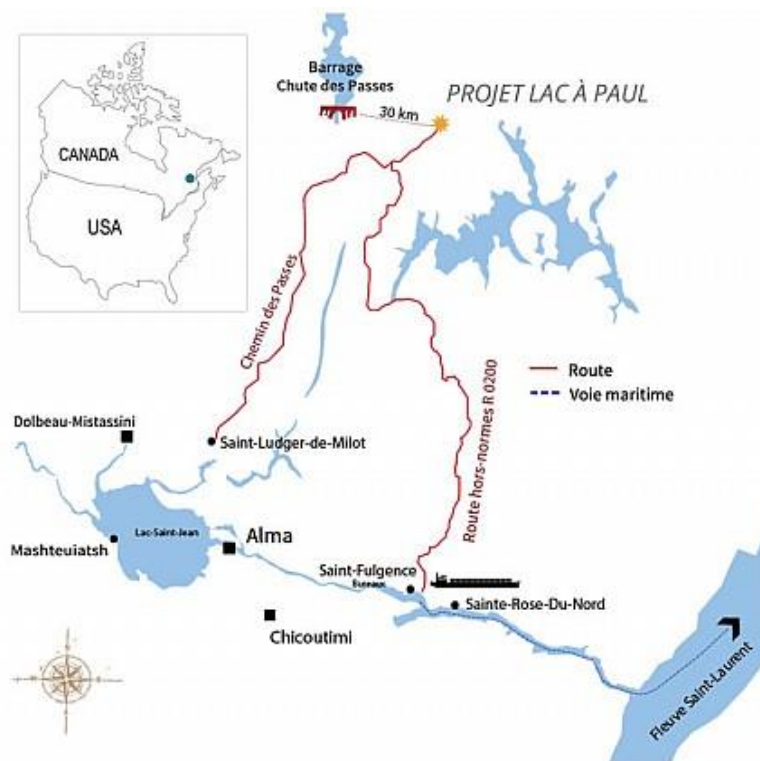
Le projet minier Lac-à-Paul appartient à la compagnie Arianne Phosphate Inc, dont le siège social est à Chicoutimi (Québec). Arianne Phosphate a été créée en 1997 et à ce jour, la compagnie a un seul projet minier : la mine du Lac-à-Paul. Il s'agit du projet minier dont la consultation est la plus complexe et la plus avancée de tous les projets

analysés dans ce chapitre.

La mine du Lac-à-Paul est une mine à ciel ouvert découverte en 1997 et située dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Elle est située à 200 km au nord de la ville Saguenay. Le projet vise à exploiter 3 millions de tonnes de phosphore par année pendant 26 ans, ce qui est censé créer près de 1000 emplois. Le projet prévoit aussi une usine de traitement du minerai et un système de transport jusqu'à un port sur la rivière Saguenay.¹³⁴

La carte suivante nous permet de voir que le projet se situe dans le Nitassinan ancestral de Mashteuiatsh, dont les limites sont différentes de l'EPOG. On y voit également que les routes prévues pour le transport passent dans le territoire de la communauté, notamment dans les zones de chasse de certains gardiens du territoire. En fait, une grande partie de la consultation de ce projet se déroule avec la communauté Pessamit, puisque la mine se situe dans son Nitassinan. Pour sa part, Mashteuiatsh doit être consultée en raison des itinéraires de transport prévus par le projet.

¹³⁴ Arianne Phosphate. (13 janvier 2016). Présentation générale. *Site d'Arianne Phosphate* [En ligne] <http://www.arianne-inc.com/fr/projet-minier/presentation-generale>



Carte N° 14 : Projet minier du Lac-à-Paul, Ariane Phosphate Inc.¹³⁵

Lors des entrevues, les interviewés de l'équipe PCT nous ont expliqué que les premières rencontres ont eu lieu en 2009 entre des représentants de la mine et l'équipe technique, et que d'autres rencontres ont ensuite eu lieu avec l'équipe politique, puis avec la population de Mashteuiatsh. Quant à la consultation officielle du Québec, elle a débuté après les premières rencontres entre le promoteur et la communauté. Ceci nous montre une des situations possibles dans l'application du droit à la consultation : sur le plan pratique, le processus peut être lancé directement par le promoteur et le gouvernement

¹³⁵ Ariane Phosphate. (13 janvier 2016). Présentation générale. *Site d'Ariane Phosphate* [En ligne] <http://www.ariane-inc.com/fr/projet-minier/localisation>

peut s'y joindre plus tard.

Dans le cas de cette consultation, les interviewés nous ont expliqué qu'un des problèmes survenus au début du processus a été que le promoteur a commencé à rencontrer directement les familles sans avertir les équipes technique et politique de la communauté. Selon les interviewés, lors de ces rencontres, le promoteur a accordé certaines mesures de compensation aux familles. Cependant, le Conseil de bande lui a communiqué que ces ententes seraient indépendantes des ententes qu'il faudrait nécessairement négocier avec le Conseil.

Cette dernière situation concerne tant les procédures valides que la relation liant le promoteur et la communauté dans toute consultation. Comme un interviewé le mentionne, le détenteur du droit à la consultation est la communauté en tant que sujet collectif, représentée par son Conseil de bande, et non pas ses membres individuels. Selon les interviewés, une consultation directe entre le promoteur et les familles est donc possible, et même souhaitable, à condition qu'elle se déroule avec l'aval du Conseil. Dans le cas contraire, elle ne saurait constituer une consultation au sens complet du terme.

À cet égard, selon les interviewés, les consultations directes entre les familles et le promoteur, n'étant pas autorisées par le Conseil, posent problème puisqu'elles produisent des tensions entre le Conseil (et ses équipes politique et technique) et les familles en donnant aux familles la possibilité d'entrer en « dissidence » par rapport à la position du Conseil sur ce projet particulier. Ces contacts peuvent aussi créer des tensions relatives aux attentes en matière de partage des redevances avec les familles directement

affectées, car c'est le Conseil, et non ces familles, qui décide de l'utilisation des redevances issues des ERA.

Quand le Conseil a averti le promoteur que consulter et de négocier directement des mesures compensatoires avec les familles, sans l'approbation de la communauté, allait poser problème, le promoteur a modifié sa stratégie. L'entreprise a dès lors réorienté ses démarches vers le Conseil. Dès que la situation des consultations directes entre le promoteur et les familles a été réglée, les rencontres ont été reprises de manière régulière.

Les interviewés nous décrivent que lors d'une rencontre typique entre le promoteur et la communauté, les parties partageaient un léger repas pour permettre aux représentants de la mine, aux familles de la communauté, à l'équipe technique et aux élus de manger ensemble et d'échanger dans une ambiance cordiale.

Pour l'équipe PCT, la nécessité d'aider les familles à distinguer clairement les consultations menées par le Conseil et celles qui proviennent de l'entrepreneur a été une source de difficulté. Lorsque la consultation est effectuée par le promoteur, ce dernier est responsable des questions posées et de l'utilisation de cette information, tandis que dans le cas des consultations effectuées par l'équipe PCT, les réponses des familles sont incorporées dans la réponse technique soumise par la communauté au promoteur ou au gouvernement.

Dans ces rencontres, le promoteur a donné toute l'information concernant le

projet envisagé aux participants de la communauté pour ensuite répondre aux questions ou aux commentaires. Entre cinq et six rencontres de consultation avec la communauté ont eu lieu. Ces rencontres ont éprouvé certaines difficultés en raison de la complexité et de la quantité des renseignements fournis, qui les rendaient difficiles à maîtriser pour les membres de la communauté.

Un autre élément est venu ajouter une source de difficulté : à partir d'un certain moment de la consultation, les gardiens du territoire ont commencé à exprimer une certaine fatigue, et même à se plaindre de devoir répondre à autant de consultations. En effet, ces membres de la communauté avaient déjà assisté à un grand nombre de rencontres. Nos interviewés nous ont expliqué que, du point de vue des gardiens du territoire, toute l'information nécessaire avait déjà été fournie au début des consultations. Cette situation a eu un impact sur la relation entre l'équipe technique et les gardiens du territoire, car c'est l'équipe technique qui est chargée de mener les consultations sur le terrain, et c'est elle qui est appelée à consulter si fréquemment les gardiens pour des projets différents. C'est ce processus de consultation continue qui explique qu'au fil du temps, les gardiens du territoire répondent de moins en moins aux questions concernant les projets de développement¹³⁶.

Pour l'équipe technique, ces consultations impliquent plusieurs rondes d'échanges avec le promoteur. Dans le cas d'Arianne, au moment de notre production des

¹³⁶ Il est cette situation de « fatigue de consultation » des gardiens du territoire qui explique que dans notre recherche la communauté a préféré de ne pas inclure des entrevues aux les gardiens du territoire, sauf d'un.

données, trois rondes de consultation avaient été réalisées. Ces échanges portent sur des sujets beaucoup plus techniques que les échanges entre le promoteur et les familles.

Bien que dans nos observations participantes, nous avons constaté que ces consultations se déroulent dans une ambiance collaborative, elles posent aussi certains problèmes. Un des interviewés explique l'un de ces problèmes :

[...] Dans le cas d'Arianne, on propose un nouveau tracé, parce que le tracé actuel de transport du minerai a trop d'impact et que les familles qu'on a rencontrées et qui sont touchées par le projet [nous] ont dit « regarde, le tracé là, mon territoire va passer en plein cœur ». Je te donne un exemple : « il va y avoir 60 camions qui vont passer par jour dans mon terrain de piégeage ». On propose un nouveau tracé pour contourner un peu, pour que les gens [subissent] moins d'impacts. Mais ça a fait sursauter le ministère et sursauter le promoteur. (Entrevue à l'équipe PCT)

Dans cette citation, il est clair que les accommodements ou les harmonisations visant à réduire les effets préjudiciables pour la communauté sont au cœur des préoccupations des membres consultés. Cependant, en analysant le rapport de l'évaluation environnementale effectuée au sujet de ce projet, nous voyons qu'aussi bien pour le promoteur que pour le ministère, l'accommodement suggéré par la communauté semble incompréhensible ou bien trop cher. Face aux difficultés éprouvées par le ministère et le promoteur pour comprendre les mesures d'accommodements proposées par la communauté, les interviewés nous ont dit qu'ils ont dû d'expliquer l'importance du respect des zones de chasse familiales pour le mode de vie distinct de Mashteuiatsh. En définitive, ni le promoteur ni le ministère n'ont accepté ces explications. Cette citation explique le lien entre un tracé de route qui menace la faune et la mise en danger du mode de vie distinct de la communauté. Par rapport au tracé de la route de transport des minerais

du projet, un interviewé nous a dit :

Comme on l'a compris dans le cadre du projet Ariane, il y a un enjeu qui est le caribou forestier, qui est une espèce menacée. Bon, il faut expliquer différemment de ce que les autres nous disent, que c'est une espèce menacée d'extinction. Nous autres, il faut le rattacher à notre culture distinctive, c'est l'espèce qui était première, une espèce forte qu'on appelle espèce phare, qui est prélevée pour la nourriture [et pour] la culture matérielle. Il y a des aspects spirituels aussi qui sont attachés à ça. C'est ça qu'il faut expliquer : « si le caribou disparaît, c'est comme un mur [un pilier] de ce qui [constitue] la pratique des activités traditionnelles [...] La culture innue disparaît en même temps. » (Entrevue à l'équipe PCT)

Sur le plan analytique, ceci montre comment la subjectivation de la communauté est menacée par le tracé envisagé de la route, ce qui n'est pas évident aux yeux des fonctionnaires gouvernementaux et des agents de la compagnie minière. La communauté a dû faire beaucoup d'efforts pour que ces fonctionnaires comprennent l'importance pour la communauté que le tracé soit dessiné sur une autre zone du territoire.

Selon nos interviewés, un autre problème est survenu lorsque le promoteur a fait appel à un consultant externe pour documenter l'occupation du territoire afin de préparer son dossier en vue de l'évaluation environnementale et des autres exigences gouvernementales. Le problème vient du fait que pour la communauté, certaines informations doivent rester confidentielles, notamment celles qui concernent les zones de chasse, les zones de ravage des orignaux, les zones de frayère des truites et d'autres renseignements de ce genre. Ces informations, une fois rendues publiques, seraient susceptibles d'être utilisées par des individus non autochtones aux fins de chasse ou de pêche dans le Nitassinan.

Un autre problème soulevé dans cette consultation est que le Québec demande une preuve documentée de l'utilisation du territoire pendant une période de temps qui n'est pas pertinent dans le cadre du type d'utilisation ou d'occupation du territoire qui est exercé par les familles innues. Les gardiens utilisent le territoire en vertu de zones de chasse héritées d'une génération à l'autre, dans une vision à long terme selon laquelle une famille peut laisser une partie de sa zone de chasse inutilisée pendant des années en attendant le moment propice d'y retourner. Le problème se pose quand le consultant interprète cette longue pause entre les périodes d'exploitation comme un signe que la zone n'est pas utilisée par la communauté. Le critère du temps d'utilisation du territoire formulé par le gouvernement du Québec peut donc amener le promoteur à conclure dans son étude que son projet ne porte pas atteinte aux droits ancestraux de la communauté tandis que la communauté considère que ce territoire est réservé à une famille. Nos interviewés se sont donc opposés à l'emploi de ce critère d'utilisation du territoire.

6.2.2.1 La participation au BAPE sur le projet minier du Lac-à-Paul, une participation assujettie au jeu de majorité

En 2011, la compagnie a présenté le projet au ministre du Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEP). L'étude de faisabilité du projet a été publiée en 2013, suivie la même année du dépôt de l'étude d'impact sur l'environnement¹³⁷ au MDDEP.

¹³⁷ Arianne Phosphate. (15 octobre 2015). Projet de mine d'apatite du lac à Paul — Étude d'impact sur l'environnement, Volume 1, Rapport principal. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*

Le BAPE¹³⁸ a commencé à préparer son rapport sur ce projet en avril 2015, après que le MDDEP l'ait mandaté d'effectuer une enquête et des audiences publiques dans une optique de développement durable. La période d'information et de consultation du dossier a duré de février à mars 2015. Le BAPE a reçu 89 mémoires, dont celui des communautés innues de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit, et deux autres correspondent à des membres individuels de Mashteuiatsh qui habitaient la ville. La Commission du BAPE a publié son rapport final en août 2015.

Remarquons à ce sujet que, tout comme pour les BAPE décrits au chapitre précédent, dans cette évaluation environnementale, le canevas de consultation convenu prévoyait que la communauté devait négocier des directives spécifiques pour le Nitassinan avec le MDDEP. À ce sujet, la directive du MDDEP a été émise en 2011 et elle mentionne que « Si des communautés autochtones sont susceptibles d'être concernées par le projet, il est suggéré à l'initiateur de projet de documenter les impacts potentiels du projet sur ces communautés »¹³⁹. L'utilisation du conditionnel « si » dans cette directive ne signifie pas assez clairement à Ariane Phosphate que son évaluation environnementale doit tenir compte des communautés de Mashteuiatsh, de Pessamit et d'Essipit et que ces trois communautés sont signataires de l'EPOG. D'ailleurs, la directive ne mentionne pas que

[En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/PR3.1.pdf

¹³⁸ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20 octobre 2015). Rapport 317 — Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay–Lac-Saint-Jean. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape317.pdf>

¹³⁹ Ministère du Développement durable, environnement et parcs du Québec. (14 octobre 2015). Directive pour le projet de mine à ciel ouvert d'apatite et d'ilménite. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/PR2.pdf

le projet se situe dans les terres de Mashteuiatsh et des autres communautés innues. Par contre, la communauté est appelée à participer au même niveau que les autres intervenants. Le MDDEP n'a donc pas mis en application le canevas de consultation des évaluations environnementales qui avait été adopté en 2008.

Notre analyse de l'étude d'impact sur l'environnement d'Arianne, déposée en 2013, nous mène aux observations suivantes : l'étude ne mentionne pas les droits des peuples autochtones, que ce soit les droits ancestraux, le droit à la consultation ou l'EPOG; dans son chapitre sur les consultations avec le milieu, l'étude décrit les consultations et communications avec les communautés innues et reconnaît qu'une partie du projet est située dans un territoire à cheval entre les Nitassinan de Mashteuiatsh et de Pessamit. Finalement, Arianne base sa relation avec les communautés innues sur sa politique de développement durable. En vertu de cette politique, la compagnie cherche à obtenir le consentement des communautés autochtones (sans toutefois reconnaître qu'il s'agit d'un droit) et veut négocier une ERA avec elles.

Concernant ce droit au consentement, nous avons remarqué dans le chapitre 4 qu'au début des négociations, Mashteuiatsh revendiquait un droit au consentement aux projets de développement, ce qui a été refusé par le Canada et le Québec. En guise de compromis, un régime de participation réelle a été entériné. Au chapitre 5, nous avons vu comment la revendication du droit au consentement a refait surface dans le cadre des alliances avec les autres communautés de la Nation Innue, cette fois dans une perspective du droit au CPLE des Nations Unies. Dans le cadre des négociations entre Mashteuiatsh

et la compagnie Ariane Phosphate, la communauté revient à la revendication d'un certain droit au consentement dans le cadre des ERA. Cette citation d'un interviewé l'explique :

Si tu regardes les petits projets miniers qu'on a, des projets comme Niobec, Crevier, Ariane, au départ, ils sont venus nous voir pour faire une entente avec nous autres. Le principe de consentement, il se traduit par ça, parce que dans le fond tu crées une entente, ça montre une ouverture à la compagnie, [l'invitant à] venir te voir et te [prendre en] compte, tout ça... Parce que c'est sûr que dans ces ententes, qu'on appelle les ERA, on dit que la compagnie, par rapport à nos droits, doit obtenir notre consentement. Quand on aborde cette affaire, c'est plus délicat. Le gouvernement dit « quand vous parlez de droits... » Mais indirectement, le fait qu'ils signent une entente avec nous, d'une certaine manière ça répond à ça. C'est pour ça que nous autres, depuis plusieurs années la relation se faisait assez bien. On était ouverts à la discussion avec Hydro-Québec et tout ça. (Interviewé N° 11)

Nous remarquons que cette revendication d'un droit au consentement est un élément qui revient constamment dans les démarches de Mashteuiatsh, bien que le droit soit parfois calqué sur le modèle des Nations Unies et d'autres fois plutôt ancré sur la réalité canadienne. À notre avis, ceci montre que pour Mashteuiatsh, le consentement continue d'être un critère normatif d'évaluation de sa participation aux décisions sur le territoire, car celui-ci confère à la communauté un contrôle important sur les décisions des projets de développement. Il s'agit d'un enjeu clé dans la subjectivité de la communauté, qui a certes été évacué des négociations de l'EPOG, mais qui réapparaît dans certains moments en constituant ce que Foucault (1997) appelle des « savoirs assujettis. »

Concernant les documents présentés par Ariane sur les tracés des routes de transport¹⁴⁰, notre analyse nous montre que des trois tracés prévus, seulement un d'eux

¹⁴⁰ Ariane Phosphate. (13 octobre 2015). Projet de mine d'apatite du Lac-à-Paul - Analyse comparative préliminaire du scénario de transport Forestville, rapport final. *Site du Bureau d'audiences publiques sur*

traversait le Nitassinan de Mashteuiatsh (le tracé option via Saint-Fulgence). Dans les documents, l'emplacement de ce tracé sur le Nitassinan de Mashteuiatsh est seulement mentionné dans l'une des cartes du territoire, sans que cette situation soit décrite dans le rapport. En revanche, les communautés innues sont mentionnées lorsqu'il est question de mettre sur pied un comité de suivi du projet, car 3 sièges sur 10 sont destinés aux communautés innues.

En ce qui a trait au travail de la Commission du BAPE à l'égard de ce projet, Mashteuiatsh a participé en déposant en mai 2015 un mémoire qui a été élaboré conjointement avec les communautés de Essipit et de Pessamit¹⁴¹. Le mémoire a été préparé de façon conjointe parce que le projet, comme nous l'avons déjà indiqué, se situe sur un territoire qui chevauche Mashteuiatsh et Essipit (la Partie sud-ouest) en plus d'un territoire aux limites entre Mashteuiatsh et Pessamit, qui n'ont pas été encore établies de manière définitive. Sur le plan analytique, nous pouvons inscrire ce mémoire conjoint dans un processus de subjectivation à l'aide d'alliances avec les autres communautés de la nation innue, une stratégie que Mashteuiatsh a déployée progressivement à partir de la signature de l'EPOG.

Notre analyse du mémoire déposé par les communautés innues montre que leurs

l'environnement [En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/DA2.pdf

¹⁴¹ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des Innus Essipit – Conseil des Innus de Pessamit. (14 octobre 2015). Mémoire présenté par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des Innus d'Essipit – Conseil des Innus de Pessamit au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à l'occasion de l'enquête et audience publique sur Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay – Lac Saint Jean, 26 mai 2015. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/DM53.pdf

principales préoccupations au sujet de ce projet coïncident avec les notions au cœur même de la subjectivation de Mashteuiatsh : le statut de premiers habitants sur le territoire, les droits ancestraux, la relation spéciale avec le Nitassinan et les ententes issues de l'EPOG, par exemple. Dans ce mémoire, les communautés ajoutent le principe du développement durable.

Dans leur mémoire, les communautés ont soulevé que le projet entraîne les problèmes suivants : le manque d'information sur les droits et sur l'utilisation du territoire par Pessamit, le manque d'information sur le tracé routier final et sur le terminal maritime, le manque d'information et même des erreurs sur les impacts potentiels du projet, le manque d'information sur les impacts potentiels sur le caribou forestier et le manque d'information sur les effets cumulatifs du projet.

Un des interviewés de Mashteuiatsh décrit un autre problème soulevé concernant ce BAPE :

Mais jusqu'où est-ce qu'on va et jusqu'où on veut que ce document soit disponible au Bureau des audiences publiques, quand c'est le temps des audiences publiques? Cette question est arrivée en cours de route, on a participé pour alimenter les études d'impacts. Il a fallu aller au ministère à dire « OK, on va participer, mais on ne veut pas que notre partie soit divulguée au public parce que c'est de l'information que les gens voient » et ce qui arrive dans la vraie vie, il en y a des personnes crasses, malhonnêtes, malintentionnées. [Il y en a toujours] qui lisent ça [et qui se disent] « ah, c'est monsieur tel qui est gestionnaire de ce terrain-là, bon je vais aller le voir et je vais lui demander si je peux m'installer un chalet ». (Entrevue avec l'équipe PCT)

Il s'agit, on le voit, du même problème que nous avons décrit plus tôt et qui concerne l'information spécifique à inclure dans ces consultations. Le problème est que

toute l'information du BAPE (les rapports, les mémoires, etc.) est rendue publique et, comme l'interviewé le montre, certaines informations de la communauté sont considérées comme confidentielles puisqu'il s'agit de renseignements de nature délicate pour les familles.

D'autres problèmes soulevés par les interviewés de l'équipe PCT sont d'ordre procédural. D'un côté, la participation des communautés met en lumière l'asymétrie existante entre les ressources techniques et financières du promoteur et celles des Autochtones, qui ne peuvent pas contribuer au processus sur un pied d'égalité. D'un autre côté, les communautés se plaignent qu'elles n'ont pas pu participer à la formulation des directives que le MDDEP doit soumettre au promoteur, ce qui aurait pu éviter le manque d'information. Les communautés déplorent aussi que la Commission du BAPE ait refusé de tenir des séances d'audiences publiques dans les communautés. Finalement, les communautés ont demandé au MDDEP la mise en place du cadre relationnel convenu avec le MERN et le MFFP.

Un autre problème d'ordre procédural, mentionné par un interviewé, concerne l'absence d'accommodements pour les gardiens du territoire dans le cadre des audiences publiques. Un gardien du territoire a notamment dû parler avec un microphone devant tous les assistants de l'audience, alors qu'il lui aurait été plus facile pour lui discuter avec un petit groupe pour mieux expliquer comment le projet affecte l'utilisation traditionnelle du territoire.

Or, en examinant si le BAPE a tenu en compte les communautés innues, il faut

remarquer qu'aucun chapitre du rapport final n'est consacré à la situation des communautés innues, pas plus qu'au cadre légal de la consultation et de l'accommodement des Autochtones. L'opinion des communautés plutôt présentée dans le chapitre sur les opinions et préoccupations des participants. Tout comme lors des BAPE décrits précédemment, la voix des communautés innues a le même poids que l'opinion des individus, des associations sportives, des clubs de motoneige, etc. Cette « invisibilisation » des communautés autochtones et de leurs droits est contraire au principe de la participation « de façon distincte » et « de nation à nation » de l'EPOG, ce que nous avons déjà vu dans le cas des BAPE de la filière uranifère et du gaz de schiste du chapitre précédent.

Le rapport du BAPE¹⁴² mentionne que le tracé de la route proposé par Mashteuiatsh n'a pas été retenu en raison de critères économiques. Ce rejet illustre la problématique qui subsiste au niveau des accommodements, surtout à la lumière de la proposition de la communauté, qui aurait permis de respecter des zones de chasse de grande importance pour sa subjectivité. Au final, cette proposition d'accommodement s'est vue assujettie à un critère économique d'Arianne, et le BAPE a servi à légitimer cette position du promoteur. Ce critère économique montre aussi la portée limitée de la déclaration faite par Arianne Phosphate lorsqu'elle affirmait vouloir obtenir le

¹⁴² Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20 octobre 2015). Rapport 317 — Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay – Lac-Saint-Jean. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape317.pdf>

consentement de la communauté.

Concernant le positionnement des communautés face au projet Ariane, qu'est-ce que la Commission a retenu dans son rapport final? Dans quelle mesure les communautés ont-elles pu influencer le rapport final et la conclusion de la Commission? D'abord, des cinq problèmes soulevés par les communautés, la Commission en a retenu quatre dans son rapport final, soit le questionnement sur la méthode d'analyse des données utilisée dans l'étude d'impact, sur l'absence d'information sur le terminal maritime, sur le manque d'études sur les impacts sur le caribou forestier, et sur la question des effets cumulatifs.

Enfin, la conclusion de la Commission ne fait aucune mention des communautés de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit, ni de leurs droits. De même, la Commission conclut dans son rapport final :

Les participants se sont montrés généralement favorables au site minier et considèrent que le projet serait le moteur d'une stimulation et d'une diversification de l'économie régionale. Les préoccupations environnementales ont trait principalement à la caractérisation environnementale des résidus et à l'apport de phosphore dans les lacs. (p. 155)

Cette citation illustre qu'une fois de plus, les communautés, dont Mashteuiatsh, sont assujetties à l'opinion majoritaire des participants au BAPE. Si dans les BAPE du chapitre précédent, Mashteuiatsh (avec les autres communautés) réussissait à influencer la décision finale, c'était principalement parce qu'elle faisait front commun avec des participants non autochtones. Par contre, dans ce dossier-ci, l'opinion des communautés a

divergé de celles des autres participants (non autochtones pour la plupart). La volonté des communautés est donc facilement écartée de par son statut minoritaire. Finalement, en décembre 2015, le Conseil des ministres a autorisé le projet du Lac-à-Paul malgré les objections des communautés, y compris de Mashteuiatsh. Nous n'avons pas pu suivre l'évolution de ce dossier en raison de la fin de notre production des données. Nous remarquons que même si dans son étude, la compagnie disait s'engager à obtenir le consentement des communautés, en pratique elle n'a pas respecté cette garantie.

6.2.2.2 L'Entente de coopération avec Ariane Phosphate : une forme d'accommodement économique

En parallèle aux consultations du BAPE analysées ci-dessus, les mêmes communautés étaient en train de négocier une entente de coopération avec Ariane Phosphate. Cette entente s'apparente à une modalité de partage des redevances dont la forme la plus répandue au Canada est celle des « ententes des répercussions et des avantages » (ERA).

En pratique, le partage de redevances passe par des étapes de négociation qui débutent avec des « ententes de principe » ou des « ententes de coopération » pour aboutir finalement à des ERA. C'est le cas des négociations entre Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit et Ariane Phosphate, qui, au moment de la fin de la production des données de cette recherche, ont abouti sur une entente de coopération. Comment se sont déroulées ces négociations entre les communautés et Ariane Phosphate? Quels types de pouvoir et de savoir étaient véhiculés? Comment cette modalité de consultation influence-t-elle la

subjectivation ou l'assujettissement de la communauté? Comment a-t-elle interagi avec les consultations du projet du Lac-à-Paul et du BAPE?

D'abord, selon nos interviewés, Mashteuiatsh souhaitait signer une ERA en se basant sur le chapitre 13 de l'EPOG, sur la Politique d'affirmation culturelle de 2005 et sur les Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu en 2012. Du point de vue de la subjectivation de Mashteuiatsh, la signature d'une ERA permettrait à la communauté de tirer des bénéfices des activités de la mine du Lac-à-Paul, ce qui favoriserait son développement économique.

Les négociations visant la signature de cette entente ont commencé après des rencontres initiales entre le promoteur et la communauté, et des rencontres entre le gouvernement et la communauté. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, le projet du Lac-à-Paul est situé principalement sur le Nitassinan de Pessamit. Mashteuiatsh est concernée et doit être consultée uniquement dans la mesure où le tracé de la route de transport des minerais passe sur son Nitassinan (notamment dans le territoire de la Réserve à castor de Bersimis, qui abrite les zones de chasse de plusieurs familles). Ainsi, avant de négocier l'entente avec le promoteur, Mashteuiatsh a dû rencontrer les représentants de Pessamit pour discuter du territoire du chevauchement du territoire des deux communautés. En effet, au début, Pessamit avait jugé que le projet concernait seulement son Nitassinan. Dans la négociation de l'entente, le représentant de Mashteuiatsh a maintenu que les bénéfices de Mashteuiatsh devaient être proportionnels aux préjudices subis par la communauté. Ceci constitue une autre forme de subjectivation de Mashteuiatsh résultant

de ces consultations.

Dans les négociations, la communauté a aussi insisté pour qu'il y ait des rencontres entre le secteur de l'éducation de la communauté et le promoteur au sujet de la formation. Dans la perspective des retombées économiques, des rencontres entre la Société de développement de la communauté et le promoteur ont aussi été entamées.

Bien que la communauté ait prévu que l'entente de principes serait signée en 2013, la signature de l'« Entente de coopération concernant les phases d'exploration et préconstruction du projet du Lac-à-Paul »¹⁴³ a eu lieu seulement en 2015. Ce délai s'explique par la nécessité que Mashteuiatsh et Pessamit s'entendent sur le plan politique par rapport à la zone de chevauchement.

Notre analyse de cette entente montre qu'Arianne Phosphate reconnaît les droits ancestraux des communautés, la responsabilité du gouvernement en ce qui touche au devoir de consulter et la capacité des communautés de s'opposer au projet au cas où les négociations d'une ERA échouent. De plus, l'entreprise reconnaît que l'entente ne signifie pas que les communautés approuvent le projet et, ce qui nous semble remarquable, elle affirme le droit au consentement des communautés.

L'entente en question comprend une clause de confidentialité et prévoit des échanges d'information sur les emplois, sur l'émission des permis, des directives, des

¹⁴³ Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des Innus Essipit – Conseil des Innus de Pessamit – Arianne Phosphate. Entente de coopération concernant les phases d'exploration et préconstruction du projet du lac à Paul. Document confidentiel.

approbations et des dérogations du gouvernement sur le projet, de même que des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de l'entente. Ainsi, il est prévu que l'ERA inclura des mesures axées sur l'emploi, la formation, l'octroi de contrats, des fonds de développement économique et de compensation pour les activités traditionnelles affectées et des mécanismes de résolution des litiges. En résumé, on prévoit des dispositions d'un type qu'on retrouve couramment dans les ententes de partage des redevances.

Un aspect intéressant de l'entente est que celle-ci prévoit un appui aux communautés dans les instances gouvernementales et dans l'évaluation environnementale qui portent sur ce projet, et qu'elle reconnaît que le projet doit respecter les droits ancestraux des Autochtones en plus de respecter les résultats de l'évaluation environnementale. Ainsi, la communauté garde un certain contrôle sur les dispositions de l'ERA.

En somme, cette consultation porte sur un projet minier en phase de développement, et vise particulièrement les tracés des routes de transport de minerais qui sont situées dans le Nitassinan de la communauté. Dans ce projet, les canevas de consultation négociés pour le secteur minier ont été appliqués, quoiqu'au début, la compagnie n'a pas consulté le Conseil de bande. Il a fallu que le Conseil rappelle à l'ordre le promoteur pour que ce problème soit réglé. Pour sa part, le canevas de consultation du secteur de l'évaluation environnementale s'est montré insuffisant pour encadrer la question des droits de la communauté, notamment à l'égard du manque de lignes directrices précises de la part du MDDEP et de la manière par laquelle le BAPE n'a pas

tenu en compte « de façon distincte » de la situation des avis de la communauté concernant les impacts que le projet aurait sur elle.

Sur le plan des accommodements, qui dans ce projet concernent la modification du tracé de la route de transport (ce qui correspond à une harmonisation), le promoteur n'a pas tenu compte de l'accommodement proposé par la communauté et le BAPE s'est montré d'accord avec la décision du promoteur. Les accommodements semblent avancer mieux du côté de la signature d'une entente qui devrait mener à une ERA (un accommodement de nature économique), ce qui nous montre que l'ERA peut être négociée même si le tracé de la route à l'origine de la consultation continue d'affecter le mode de vie distinct de la famille qui utilise cette partie du territoire. Il nous est cependant impossible d'évaluer l'influence que la communauté a eue sur la décision finale, car le processus était encore en cours de route lors de notre étape de production des données.

Sur un plan théorique, les consultations de ce projet sont les plus complexes que nous avons analysées dans notre recherche. Cet assemblage de formes de consultations déployées sur la base des canevas de consultation du secteur minier et du secteur de l'évaluation environnementale, avec en parallèle la négociation d'une ERA, illustre bien la complexité, le dynamisme et l'interdépendance de ces technologies de gouvernement, de la subjectivation (s'opérant dans les coordinations entre l'équipe technique, l'équipe politique et les gardiens du territoire, dans les alliances avec les autres communautés innues et dans les connaissances acquises dans ces négociations) et même de la désobjectivation (vécue comme une « fatigue de consultation » par les gardiens du

territoire) de Mashteuiatsh. Ainsi, la corrélation entre le pouvoir d'ethnocitoyenneté des canevas de consultation et le pouvoir d'environnementalité de l'évaluation environnementale provinciale produit l'assujettissement de la communauté à l'opinion d'une majorité qui ne tient pas adéquatement compte des principes de la participation « de façon distincte » et « de nation à nation » des Innus.

Ces interactions complexes et dynamiques entre les technologies de gouvernement et les modes de subjectivation véhiculent des savoirs portant aussi bien sur le développement durable, sur les connaissances scientifiques et sur le partage des redevances.

Enfin, ces consultations démontrent la difficulté d'harmoniser les consultations du Québec, celles de l'évaluation environnementale du BAPE et celles de la négociation de l'ERA, car la négociation de l'ERA s'est produite alors que le BAPE acceptait un tracé de la route qui portait préjudice à certains terrains de piégeage. Puisque l'évaluation environnementale avait déjà tranché à ce sujet, la communauté n'a pas été en bonne posture pour négocier des mesures qui protègent mieux son mode d'utilisation du Nitassinan dans le cadre de l'ERA.

6.2.3 Le projet minier Abitex et les répercussions de l'exclusion de la consultation au sujet des concessions minières

Le projet minier Abitex appartient à la compagnie minière Ressources ABE dont le siège social est à Val-d'Or (Québec). Le projet Abitex touche un gisement d'uranium

et d'or situé dans les monts Otish¹⁴⁴. Nous avons déjà mentionné ce projet dans notre chapitre 4, lors de l'analyse de l'expérience-pilote du PATP, notamment lorsqu'il était question des modifications apportées au parc des Monts Otish pour accommoder la concession minière du projet Abitex. D'abord, cette consultation montre que les projets miniers s'appuyant sur une concession minière l'emportent sur les autres utilisations du Nitassinan. Dans le cas de ce projet, les consultations ont commencé suite à la modification du parc des Monts Otish en 2012, avant que le promoteur n'eût contacté la communauté.

Or, une autre caractéristique particulière de ce projet est qu'il s'agit d'un projet d'exploitation d'uranium. Rappelons ici qu'au chapitre précédent, nous avons vu que la position adoptée par Mashteuiatsh et par d'autres communautés de la nation innue était un refus clair et net des activités uranifères, accompagné d'une incitation au BAPE à recommander au gouvernement de ne pas avancer sur la question de la filière uranifère.

Selon les interviewés, au moment de la fin de la production des données, il était prévu qu'Abitex allait déposer une étude d'impact environnemental à l'ACEE, ce qui n'est pas encore fait. Pour la communauté, les principales préoccupations liées à ce projet touchent à des enjeux environnementaux, notamment les impacts sur le caribou forestier.

En résumé, cette consultation a été entamée alors que le projet était encore à l'étape de développement, bien qu'il ait déjà commencé à avoir des effets préjudiciables

¹⁴⁴ Abitex. (24 mai 2015). *Projet Abitex. Site d'Abitex* [En ligne] <http://www.abitex.ca/fr-ca/index.php?p=32pIZAJNYtVjCAfSzSaNwM%2BPGwsURjIba5%2F%2FaUjIVp8%3D>

sur les droits de la communauté dès l'étape de la concession minière. Cette situation révèle une faille dans le canevas de consultation du secteur minier, car celui-ci ne prévoit pas de consultations sur les concessions minières, mais oblige uniquement le promoteur à informer la communauté des revendications sur son Nitassinan. Cette insuffisance a porté préjudice à la communauté.

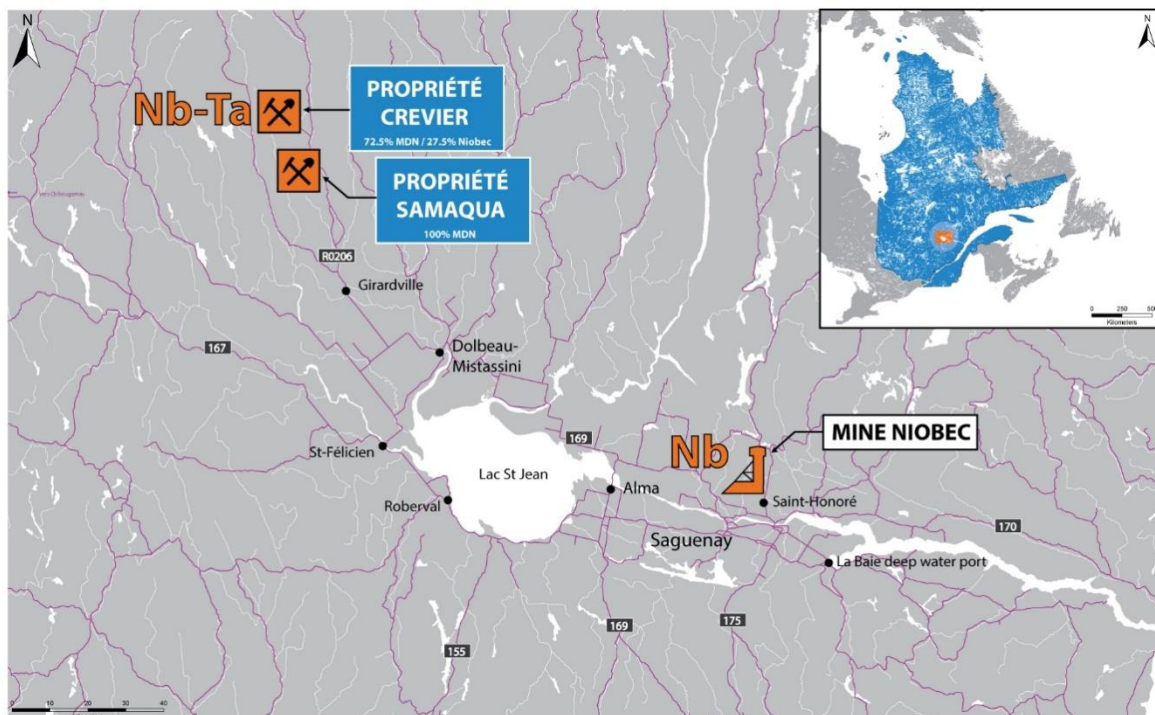
Dans cette consultation, la communauté a reçu toute l'information nécessaire et les échanges consultatifs ont été lancés convenablement par le promoteur. Cependant, la consultation n'avait pas beaucoup avancé au moment de notre production de données, ce qui nous empêche d'évaluer l'influence de la communauté sur la décision finale du projet. Ceci étant dit, ce dossier illustre la mise en œuvre de la participation réelle comme convenu, du moins dans les premières étapes de consultation.

Sur le plan théorique, nous avons amorcé l'analyse de ce projet dans notre chapitre 4 au sujet de la négociation des parcs innus. Le changement des limites du parc Monts Otish pour accommoder la concession minière d'Abitex démontre l'assujettissement du Nitassinan à l'utilisation minière du territoire qui découle du principe de « free mining » (Campbell et Laforce, 2010; Lapointe, 2010; Thériault, 2010). Ce projet montre aussi comment le promoteur qui obtient une concession minière bénéficie d'un traitement prioritaire lui permettant de passer à l'étape d'exploration et d'exploitation, ce qui lui donne beaucoup de pouvoir dès le début du processus décisionnel.

6.2.4 Le projet minier Crevier de MDN Inc et de Niobec Inc : une consultation conditionnée par la faisabilité

Le projet minier Crevier appartient aux compagnies minières MDN Inc (72,5 % de la propriété) et Niobec Inc (27,5 % de la propriété). Le projet se situe dans la région du Lac-Saint-Jean, à 50 km au nord de Girardville¹⁴⁵. Le gisement de niobium et de tantale a été découvert en 1975. Après les explorations, il a été transféré à la compagnie Cambior qui, à son tour, l'a vendu à IAMGOLD en 2006. Le projet prévoit un investissement de 316 M\$, un revenu annuel de 57 M\$ et la production d'oxyde de tantale, d'oxyde de niobium et d'hydroxyde de niobium. L'étude économique préliminaire a été effectuée en 2010 et les études de faisabilité ont suivi en 2012. Au moment de la production de données, le projet est donc à l'étape d'exploration.

¹⁴⁵ Crevier. (13 mars 2015). Projet de la mine Crevier. Site de Crevier [En ligne] <http://mdn-mines.com/wp/fr/crevier-2/>



Carte N° 15 : Projet minier Crevier¹⁴⁶

Selon nos interviewés, les rencontres avec le promoteur ont commencé en 2011, au moment où Crevier a demandé le droit d'exploration au Québec. Le promoteur a rencontré l'équipe technique de la communauté en premier, pour ensuite rencontrer l'équipe politique, conformément aux procédures internes de consultation de Mashteuiatsh. Ensuite, à la demande de l'équipe technique, à l'été 2012, plusieurs séances d'information et de consultation ont eu lieu entre le promoteur et les familles concernées par le projet. À l'interne, des réunions ont également eu lieu entre l'équipe technique de la communauté et les familles. Dans ces dernières rencontres, les familles ont exprimé

¹⁴⁶ Crevier. (13 mars 2015). Projet de la mine Crevier. Site de Crevier [En ligne] <http://mdn-mines.com/wp/fr/crevier-2>

leur souhait de tirer des bénéfices économiques du projet. Nous pouvons donc affirmer que le canevas de consultation a été mis en application dans cette consultation.

Pour faire suite au souhait exprimé par les familles, l'équipe a entamé des rencontres pour négocier une entente de principe et une ERA avec le promoteur. Cependant, puisque le promoteur avait effectué ses études de faisabilité en 2013 et que les résultats étaient défavorables à l'exploitation, tant l'étude des impacts environnementaux que les activités d'exploitation ont été reportées par Crevier. La négociation d'une ERA a donc aussi dû être reportée.

Pour sa part, la participation du Québec dans cette consultation s'est résumée à signaler à la compagnie que le projet était sur le Nitassinan de Mashteuiatsh, sans consulter directement la communauté.

En somme, cette consultation porte sur un projet minier à l'étape de l'exploration, plus précisément de la réalisation de l'étude de faisabilité. Bien que le canevas de consultation ait été appliqué dans les premières démarches qui ont eu lieu, la consultation (et la négociation d'une ERA) a été reportée en raison du résultat négatif de l'étude de faisabilité.

6.2.5 Le projet minier Blackrock de Métaux BlackRock : les enjeux d'un projet situé à la limite du Nitassinan

Le projet minier Blackrock appartient à la compagnie minière Métaux Blackrock, dont le siège social est à Montréal. Le projet se situe près de Chibougamau, dans le secteur

du lac Doré. La mine prévoit l'exploitation à ciel ouvert d'un gisement de fer-vanadium. Le projet inclut aussi la construction d'une usine de traitement du minerai, le transport sur un chemin de fer de 26 km vers un port (soit à Québec ou à Saguenay) et la construction d'une ligne électrique de 30 km en partenariat avec Hydro-Québec¹⁴⁷. Le projet Blackrock cible une production de 12,4 Mt de minerai et la création de 260 emplois entre 2013 et 2028.

Selon nos interviewés, ce projet a la particularité d'être assujéti à la fois à une évaluation environnementale de l'ACEE et au régime de la CBJNQ. Autre fait notoire : initialement, le promoteur seulement a entamé des consultations auprès des Cris, sous prétexte que le projet est situé sur un territoire de la CBJNQ. Cependant, le parc à résidus du projet est situé dans une zone qui fait partie du Nitassinan de Mashteuiatsh (tel que défini dans la carte de l'EPOG). La question du chevauchement territorial avec les Cris a donc été au cœur de cette consultation. D'ailleurs, ce chevauchement a aussi joué un rôle dans un conflit opposant un front commun des Cris et de Mashteuiatsh à la compagnie forestière Résolu, qui a finalement perdu sa certification du Forest Stewardship Council.

Notons que la communauté avait participé à la consultation publique de l'ACEE depuis 2011 et qu'elle avait averti tant le Québec que le promoteur qu'une consultation devrait être mise en place. En dépit de ceci, puisque le projet se situe sur le territoire de la CBJNQ, le Québec et le promoteur ont considéré au départ que le projet ne concernait pas

¹⁴⁷ Métaux BlackRock. (21 mars 2015). *Projet minier de Métaux BlackRock — Exploitation du gisement de fer au complexe géologique du lac Doré*. Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale [En ligne] <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p62105/90319F.pdf>

le territoire de Mashteuiatsh. Par conséquent, aucune consultation avec la communauté n'a été entamée. En 2013, la communauté a donc déposé une mise en demeure afin de forcer à Blackrock à négocier une ERA portant notamment sur l'implantation d'une fonderie dans cette zone du Nitassinan. C'est seulement à partir de cette mise en demeure que le promoteur et le Québec ont organisé des rencontres avec Mashteuiatsh.

Quand le promoteur s'est vu forcé de consulter la communauté, l'équipe a proposé la négociation d'une ERA. Cette négociation a bel et bien été amorcée, aucune entente n'avait encore été signée en date de la fin de la production de nos données. Notons que même si la communauté a seulement été consultée tardivement par le promoteur, des rencontres avaient eu lieu dès le début du projet avec les familles directement concernées, ce qui a posé les mêmes problèmes que dans le cas du projet Niobec.

6.2.5.1 Un recours judiciaire pour forcer la participation à la consultation publique de l'ACEE

En vertu du rapport de l'ACEE, le projet minier Blackrock a été soumis à une évaluation environnementale et notamment à une étude approfondie transitoire, sous l'autorité fédérale de Pêches et Océans Canada. L'évaluation environnementale a commencé en mai 2011 et la décision finale a été publiée en novembre 2014.

En vertu du rapport de l'ACEE¹⁴⁸, le projet minier Blackrock a été soumis à une

¹⁴⁸ Agence canadienne d'évaluation environnementale. (17 mars 2015). Projet minier BlackRock. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/details-fra.cfm?evaluation=62105>

évaluation environnementale et notamment à une étude approfondie transitoire, sous l'autorité fédérale de Pêches et Océans Canada. L'évaluation environnementale a commencé en mai 2011 et la décision finale a été publiée en novembre 2014.

Dans le résumé de son étude d'impact environnemental¹⁴⁹, Blackrock indique que la communauté crie d'Oujé-Bougoumou et la municipalité de Baie-James, situées sur des terres de catégorie III où les Cris ont des droits de chasse et de pêche, pourrait être potentiellement affectées par le projet. Depuis 2011, le promoteur a rencontré cette communauté ainsi que des acteurs non autochtones afin de connaître leurs préoccupations et évaluer les possibilités d'accommoder le projet. Parmi les préoccupations des Cris, on trouve un intérêt pour le partage des redevances. Néanmoins, la communauté de Mashteuiatsh n'est jamais mentionnée même si le projet touche une partie de son Nitassinan, comme l'indiquent les cartes incluses dans l'EPOG. Cette absence de consultation auprès de Mashteuiatsh nous a été confirmée par les interviewés de la communauté.

C'est au moment où l'ACEE a lancé la période de consultation publique, après la mise en demeure par la communauté, que les représentants de Mashteuiatsh ont pu commencer à participer afin de faire valoir le droit de la communauté sur la partie du Nitassinan qui était touchée par le projet. Les consultations ont été entamées avec l'ACEE

¹⁴⁹ Métaux BlackRock. (21 mars 2015). *Projet minier de Métaux BlackRock — Exploitation du gisement de fer au complexe géologique du lac Doré — Résumé. Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne]<http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p62105/90319F.pdf>

et non pas avec le Québec ou le promoteur.

Selon le rapport de l'ACEE, les consultations avec les communautés autochtones, dont Mashteuiatsh, se sont déroulées en trois étapes. À la première étape, seulement les communautés criees y ont participé, tandis que Mashteuiatsh a commencé à participer à la deuxième consultation en juillet 2013, grâce à des rencontres et au dépôt d'un mémoire à l'ACEE. Selon un de nos interviewés, la relation était fluide avec l'ACEE et les parties se sont bien entendues pour élaborer le plan de consultation, tandis qu'avec Environnement Canada, qui participait en raison des impacts potentiels sur l'habitat des poissons, la relation a été plus compliquée. Avec le Québec, notamment le MDDELCC, la relation a été conflictuelle, car ce ministère refusait encore de reconnaître que Mashteuiatsh faisait partie des communautés affectées par le projet.

Dans son rapport d'étude approfondie¹⁵⁰ en juin 2014, l'ACEE montre que Mashteuiatsh a soulevé plusieurs problèmes liés au projet, y compris le manque d'information sur l'utilisation du territoire, le manque d'information sur les effets potentiels du transport du minerai, le manque d'information sur les impacts potentiels sur les espèces menacées, le manque de reconnaissance claire qu'une partie du projet se retrouve à l'intérieur du Nitassinan de la communauté et, enfin, le manque d'information sur les effets cumulatifs du projet.

¹⁵⁰ Agence canadienne d'évaluation environnementale. (21 octobre 2015). *Projet minier BlackRock — Rapport d'étude approfondie. Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p62105/99493F.pdf>

Nous remarquons que le promoteur a répondu aux problèmes soulevés par Mashteuiatsh d'une manière que l'Agence a considérée comme satisfaisante : selon le promoteur, le projet ne va pas avoir un impact majeur sur la communauté. Le promoteur estimait avoir fait les efforts nécessaires pour documenter l'utilisation du territoire cri et jugeait qu'il suffisait d'inclure des représentants de Mashteuiatsh dans le comité de suivi. En outre, le promoteur n'a pas eu besoin d'effectuer une analyse détaillée des effets cumulatifs.

Selon nos interviewés, lorsque Mashteuiatsh a reproché au promoteur de ne pas reconnaître l'impact potentiel du projet sur le Nitassinan, le promoteur a répondu que ce sujet était de la responsabilité du gouvernement et qu'il incombait à ce dernier de faire la lumière sur cette situation. C'est seulement quand l'ACEE a consulté le Ministère des Affaires autochtones, en se référant aux cartes de l'EPOG, que les parties ont compris que la halde à stérile prévue dans le projet se trouvait dans le Nitassinan, bien que la plupart du territoire du projet corresponde à la CBJNQ.

Dans son rapport, l'ACEE a donc estimé que les études du promoteur avaient été adéquates et que celui-ci avait répondu de façon satisfaisante aux questionnements de Mashteuiatsh (et des communautés cries), bien que l'Agence ait suggéré l'incorporation de la communauté dans les plans de communication et au comité de suivi.

La non-reconnaissance du Nitassinan de Mashteuiatsh par le promoteur est remarquable à notre avis, car après des années de négociation (les cartes de l'EPOG étaient reconnues par le Québec et le Canada depuis 2004), la province a encore de la difficulté à

reconnaitre le territoire traditionnel de la communauté. Par contre, les Cris, en tant que signataires de la CBJNQ, ont été clairement reconnus dès le début. Ce traitement différentiel nous montre de nouveau, comme ce fut le cas lors des BAPE stratégiques, que l'EPOG n'a pas le statut nécessaire pour assurer à Mashteuiatsh d'être reconnue « de façon distincte » dès le début dans certaines consultations, tandis que la CBJNQ garantit cette possibilité aux Cris.

Notre analyse du rapport de l'ACEE montre que cette évaluation environnementale, dans son chapitre 5 intitulé « Consultations », inclut une section réservée aux communautés autochtones, ainsi qu'au droit à la consultation, ce qui n'a pas été le cas dans les autres rapports du BAPE que nous avons analysés dans notre étude.

Un de nos interviewés a souligné un autre aspect de la participation de Mashteuiatsh à cette évaluation environnementale : la question du financement gouvernemental des dépenses effectuées par les participants dans l'évaluation environnementale. Plus précisément, l'ACEE a un programme de soutien financier qui prévoyait un appui de 70 000 \$ pour les communautés crie de Oujé-Bougoumau et de Mistassini, ainsi que pour Mashteuiatsh. Cependant, à la fin du processus, la communauté avait seulement reçu la somme de 350 \$, ce qui est loin de couvrir toutes les dépenses que la communauté a réalisées dans cette consultation.

En résumé, ce projet nous fournit un exemple de projet minier à l'étape de développement dans lequel le Québec et le promoteur n'ont pas reconnu qu'une partie du projet se situe dans le Nitassinan de Mashteuiatsh, ce qui est une condition préalable pour

que les canevas de consultation soient mis en application. Ce cas nous montre que quand la communauté n'est pas consultée, elle doit avoir recours à une mesure judiciaire pour forcer le gouvernement et le promoteur à mettre en œuvre les canevas de consultation convenus. Le problème du financement de la consultation s'est aussi révélé important dans cette consultation. Enfin, puisque cette consultation n'a pas encore produit une décision finale, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'influence que la communauté a eue sur le projet final.

6.3 Un regard d'ensemble sur les consultations spécifiques : une « mort par mille blessures »

Considérées dans leur ensemble, nos analyses des consultations sur ces cinq projets miniers montrent une mise en œuvre plutôt partielle des canevas de consultations convenus. Pour ce qui est du principe de la participation réelle, en général, les consultations sont effectuées « le plus en amont », sauf dans le projet Blackrock. En fait, les consultations sont souvent entamées par le promoteur avant même que le gouvernement intervienne. De plus, dans le cas du projet Crevier, les consultations ont commencé avant la conclusion de l'étude de faisabilité, qui a finalement rendu un verdict négatif.

Le principe « de nation à nation », en vertu duquel le Conseil de bande doit être considéré comme le représentant de la communauté, a été respecté dans ces projets, sauf au début des consultations d'Arianne Phosphate. Dans ce dossier, les consultations ont été menées en premier auprès des familles directement affectées plutôt que du Conseil de

bande. Il a fallu que le promoteur soit averti de ce problème pour que la consultation au Conseil de bande débute.

À l'égard du principe de la participation « de façon distincte », nous avons constaté que certains promoteurs ont été réticents à consulter la communauté de manière adéquate et en utilisant les procédures convenues dans les canevas. Dans cette optique, les consultations posent aussi les problèmes suivants : les évaluations environnementales du BAPE consultent la communauté de la même façon que n'importe quelle organisation de la société non autochtone, les consultations véhiculent principalement des connaissances scientifiques au détriment des connaissances traditionnelles, la communauté préférerait garder certaines connaissances du territoire confidentielles et les audiences publiques ne sont pas adaptées à la participation de certains gardiens du territoire.

Si l'on décortique les technologies de gouvernement qui font partie des consultations, nous identifions une corrélation entre l'information, la consultation, les accommodements et la décision finale. Dans ces projets, Mashteuiatsh a reçu toute l'information en temps opportun sauf dans le cas du projet de Blackrock, et les instances prévues pour la consultation et l'échange d'information ont fonctionné. C'est sur le plan des accommodements que les problèmes plus importants surviennent, car les accommodements économiques ont préséance sur les mesures d'harmonisation. C'est-à-dire que malgré le positionnement de Mashteuiatsh, les projets subissent très peu de changements (« le projet va avoir lieu pareil » [*sic*]). Les accommodements sont alors seulement envisagés dans leur dimension économique, que ce soit par des compensations

ou par le partage des redevances. Enfin, la décision finale est prise exclusivement par la Couronne qui, en général, tient plus compte de l'opinion du promoteur que de celle de la communauté.

Au moment de terminer notre production de données, parmi les cinq projets à l'étude, seul Niobec avait atteint l'étape de l'exploitation. Dans tous les autres projets, il manquait des consultations avant la décision finale, ce qui a limité nos analyses aux deux ou trois premières années de consultation.

Pour les membres de l'équipe PCT, les consultations les plus complexes sont celles qui portent sur les projets miniers. Par conséquent, les consultations liées à d'autres dossiers comportent habituellement moins d'instances de consultation et nécessitent un investissement moindre en temps et en ressources.

Sur le plan théorique, nous constatons que les consultations ont entraîné l'apparition de nouvelles méthodes complexes de subjectivation, de nouveaux rapports de pouvoir et de savoirs légitimant les consultations chez Mashteuiatsh. Du côté de la subjectivation, le fait de ne pas avoir été prise en compte lors des consultations a poussé la communauté à déployer des technologies de soi ayant pour but d'entreprendre une mesure judiciaire, en soi une technologie de gouvernement qui mobilise à son tour le savoir juridique. Dans le même ordre d'idée, la participation aux instances a emmené la communauté à formuler des mémoires afin d'avoir une voix dans les évaluations environnementales, et ensuite à s'organiser pour contribuer de façon efficace aux travaux des comités de suivi des projets.

Nous avançons en outre que les consultations du Québec constituent des technologies de gouvernement qui véhiculent le pouvoir d'ethnocitoyenneté que nous avons défini précédemment. De leur côté, les consultations effectuées par l'ACEE véhiculent un pouvoir de biopolitique ou de l'environnementalité (Bertrand, 2013; McGregor et al, 2015). Ainsi, nous affirmons que les évaluations environnementales sont des technologies de gouvernement qui ont pour objet l'environnement et pour lesquelles Mashteuiatsh est un objet de gouvernance de par sa condition de collectivité d'êtres vivants. Plus précisément, il s'agit d'un type d'environnementalité que Bertrand (2013) qualifie de « biopolitique des normes environnementales ». Dans ce modèle, l'environnement est décodé en fonction de normes environnementales axées sur le développement durable — à ce chapitre, tant l'ACEE que le BAPE se réclament justement de diverses ententes internationales sur la biodiversité.

Néanmoins, il est possible de constater des différences dans les types d'environnementalités qui sont véhiculés par l'ACEE et par le BAPE. Reprenant les travaux de Gibson (2012) et Stanley (2016), nous affirmons que l'ACEE correspond à une environnementalité néolibérale qui réduit le nombre de situations où une évaluation est exigée, mais qui favorise la participation des Autochtones dans les cas où une évaluation s'avère nécessaire. L'approche du BAPE, quant à elle, place les communautés autochtones (dont Mashteuiatsh) sur un pied d'égalité avec les participants non autochtones, ce qui les assujettit au jeu de majorité. Pour bénéficier d'un traitement différentiel et obtenir des structures d'évaluation environnementale distinctes, les communautés doivent négocier des traités avec la Couronne, comme l'ont fait les Cris, les Inuits et les Naskapis.

À la lumière des projets à l'étude, nous remarquons aussi que de manière générale, quand un projet en terre autochtone doit faire l'objet d'une évaluation environnementale fédérale, la Couronne adopte une approche qui reconnaît les droits spéciaux des communautés et qui tient compte de la nécessité de financer les consultations, ce qui favorise la participation autochtone.

Bien que l'ACEE et le BAPE aient des approches différentes en matière d'environnementalité, en termes de leurs résultats, les deux favorisent des accommodements économiques plus que des harmonisations. De cette manière, ils favorisent l'approbation des projets au nom du développement durable malgré l'opposition éventuelle de la communauté. Nous affirmons donc que ces évaluations environnementales constituent des dispositifs de sécurité (Foucault, 2004 et 2010) qui visent à sécuriser une économie basée sur l'extraction des ressources naturelles, quitte à aller à l'encontre des intérêts des communautés.

Avec cette relation entre les pouvoirs d'ethnocitoyenneté et d'environnementalité, nous constatons que les consultations du Québec visent à baliser la participation de la communauté afin qu'elle devienne une communauté autochtone plus autonome économiquement. Les consultations environnementales, soit de l'ACEE ou du BAPE, visent plutôt à gouverner les dimensions biologiques de la vie de la communauté.

Dans les projets étudiés, les savoirs véhiculés ont été le savoir juridique, les connaissances scientifiques, le développement durable et le partage des redevances.

En somme, notre survol des consultations sur ces cinq projets miniers dévoile une gouvernementalité qui met en relation de manière complexe, dynamique et à géométrie variable des modes de subjectivation (notamment le développement d'outils de gestion du territoire, le développement de l'équipe technique, les coordinations entre l'équipe technique, les décideurs politiques et les gardiens du territoire, la mobilisation d'alliances avec d'autres communautés de Petapan) et d'assujettissement (notamment de type épistémique, territorial et développemental) de la communauté. Ces modes de subjectivation et d'assujettissement sont interreliés par des technologies d'ethnocitoyenneté (p. ex., les procédures de consultation négociées) et d'environnementalité (les évaluations environnementales fédérales et provinciales) et véhiculent des savoirs/vérités donnés (en l'occurrence : le développement durable, le partage des redevances, les ententes qui découlent de la participation réelle, les mesures judiciaires et le jeu de majorité).

6.4 Le développement en question : quel développement et quelle subjectivation pour la communauté?

Nos analyses de chaque consultation minière nous permettent de mieux saisir les manières par lesquelles le droit à la consultation ou la participation réelle peuvent être mis en application dans la « vraie vie » (pour reprendre les mots d'un des interviewés). Néanmoins, nos interviewés nous ont également avertis que cette analyse par projet risque de camoufler les effets cumulatifs qu'ils produisent, lorsque considérés dans leur ensemble. Ces effets cumulatifs sont une de principales préoccupations mentionnées par

la communauté dans ses mémoires, ses documents internes et les entrevues. Le Canada et le Québec reconnaissent d'ailleurs l'importance d'étudier davantage cette question dans les rapports des évaluations environnementales.

À cet égard, les rapports du BAPE du chapitre précédent reconnaissent qu'il faut tenir compte des effets cumulatifs des initiatives étudiées, c'est-à-dire obtenir une vue d'ensemble des impacts des projets. Cependant, notre analyse de ces études révèle un problème d'ordre épistémique dû au manque de méthodes scientifiques permettant de mesurer de manière scientifique ces effets cumulatifs. Du point de vue de Mashteuiatsh, l'étude des effets cumulatifs est ancrée dans une conception propre à l'épistémé autochtone, caractérisée par une approche holistique et plutôt que scientifique au sens occidental du terme. La communauté voit les effets cumulatifs comme une menace à son mode de vie distinct, qui est au cœur de sa subjectivité.

À titre d'exemple, dans le contexte des projets miniers que nous avons mentionnés où seulement quelques zones de chasse familiales étaient affectées, la communauté maintient qu'il faut néanmoins tenir compte de l'impact des divers découpages du Nitassinan faits dans les nombreux autres projets. Il faut donc prendre en considération les découpages résultant des consultations évoquées dans notre chapitre 5 (la division de Nitassinan entre une partie située dans le territoire du Plan Nord et une partie exclue, et le découpage fait par la consultation sur le gaz de schiste en fonction des gisements de schiste d'Utica), des projets présentés au chapitre 4 (les nombreux schémas d'aménagement pour chaque MRC du PAPT, les découpages faits par la consultation du

PRDTP, les 11 UAF des projets forestiers, le découpage du Nitassinan en trois régions et le découpage du territoire en Innu Assi et en Nitassinan), plus d'autres découpages que nous n'avons pas analysés, dont 11 000 chalets inscrits dans le dossier des baux de villégiature, des projets d'hydroélectricité et un projet de fracturation en cours. Rappelons qu'en un an seulement, la communauté a participé à 279 projets différents.

Dans les mots d'un interviewé :

C'est vraiment ce qu'on vit : des forestières, des mines, Hydro-Québec, les villégiateurs, les chasseurs... Tout ça, combiné ensemble, fait une très grosse pression sur le territoire. Pour nous, c'est difficile. (Interviewé N° 12)

Cette situation s'avère tellement critique que les membres de la communauté en parlent comme d'une « mort par mille blessures ». Cette expression renvoie à une méthode de torture de la Chine ancienne, où un prisonnier subissait un très grand nombre de petites coupures superficielles, jusqu'à ce que la lente accumulation de blessures cause la mort du prisonnier. La « mort par mille blessures » dont les interviewés parlent réfère alors au fait que, même si un projet donné ne produit pas d'effets préjudiciables considérables, l'addition de tous les projets en vigueur met en péril l'existence et la continuité du mode de vie distinct de Mashteuiatsh. Nos analyses démontrent qu'il s'agit d'une situation problématique, car le régime de la participation réelle ne semble pas outillé pour évaluer adéquatement ces effets cumulatifs, que ce soit dans le cas des projets spécifiques ou dans les cas des décisions stratégiques.

En somme, selon nos interviewés, le poids de l'ensemble des projets extractifs inflige une « mort par mille blessures » à la communauté. Dans notre perspective

analytique, ce processus relève d'une forme de désubjectivation, c'est-à-dire un mouvement inverse à la subjectivation, qui opère en affaiblissant la capacité de la communauté de s'autoproduire (Capitaine, 2012).

Toujours selon un de nos interviewés, les projets de développement peuvent s'avérer problématiques parce qu'en raison de leur importance et des ententes qui découlent de l'EPOG, ces projets deviennent prioritaires pour l'équipe PCT. En pratique, cela pousse souvent l'équipe à accorder une priorité à ces consultations au lieu de se focaliser sur la mise en œuvre d'outils distincts d'aménagement du territoire. La quasi-obligation de répondre aux consultations sur de nombreux projets nuit donc aux activités de développement interne de la communauté.

Ceci nous amène à questionner le type de développement véhiculé par ces projets. Nous affirmons qu'à la lumière de nos résultats, la production de la participation réelle et du droit à la consultation comme pratique discursive répand un langage de « projets de développement », de « promoteurs », de « extraction des ressources naturelles » (ou la nature devient une ressource) et même de « développement durable ». Ce langage vise à légitimer un type de développement qui est censé produire seulement des retombées positives, mais nos analyses nous incitent à nuancer cette appréciation.

D'emblée, nous affirmons que le développement préconisé par la normativité de la consultation véhicule un type de développement (durable) exogène, car il est promu et conduit de l'extérieur de la communauté (par l'industrie extractive ou par la Couronne) et profite principalement aux autres (à l'industrie extractive et à la société non autochtone).

Nous affirmons aussi que ce développement (durable) exogène s'opère au détriment du développement durable endogène, ce dernier étant le développement envisagé par Mashteuiatsh à travers ses outils d'aménagement du territoire et à travers son équipe PCT, même équipe qui doit répondre aux consultations. Nous affirmons que cette distinction entre un développement exogène et le développement désigné « endogène » par Millar (2014) et par Vásquez-Barquero et Rodríguez-Cohard (2016) permet de mieux saisir les enjeux liés aux consultations des communautés autochtones dans le cadre de projets de développement.

Pour la communauté, les consultations peuvent aussi poser problème lorsque le développement, c'est-à-dire la mise en œuvre des projets extractifs, acquiert une certaine « inévitabilité ». En d'autres termes, il y a problème lorsque peu importe de qui se passe dans la consultation, « le projet aura lieu pareil » :

Selon mon expérience à moi [...], mettons [que] demain matin on s'opposerait à un projet minier, mettons, on dirait : « non, on n'en veut pas le projet minier ». Dans 99,999 9 % des cas, le projet va se faire pareil. (Entrevue avec l'équipe PCT)

À ce sujet, nous affirmons que le modèle du partage des redevances, en tant que savoir/vérité, titre sa force de cette « inévitabilité du développement », car il légitime le recours presque exclusif aux accommodements de type économique, aux dépens des harmonisations. Nous voyons donc que le principe du partage de redevances est envisagé de manière différente par la communauté et par la Couronne et les promoteurs. Pour la communauté, il faudrait en principe harmoniser les activités des projets et des Autochtones afin d'en bénéficier davantage. Pour la Couronne et les promoteurs, il s'agit

plutôt de faire bénéficier la communauté en lui accordant des accommodements économiques sans toutefois modifier les modalités de la réalisation du projet — sauf si le développement durable est remis en question.

6.5 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons montré la myriade de formes que peut prendre la mise en œuvre des consultations des projets miniers spécifiques chez Mashteuiatsh, ainsi que les interrelations et les tensions qui existent entre sujet, pouvoir et savoir/vérité dans ce contexte.

Nous avons examiné les influences mutuelles entre les procédures des consultations (vues comme des technologies de gouvernement et incluant la mise en œuvre du canevas de consultation du secteur des mines) et les formes de production d'un « sujet Mashteuiatsh » plus autodéterminé (le processus de subjectivation), ou à l'inverse, les formes d'assujettissement et même de désobjectivation de la communauté, ainsi que les formes de savoir qui sont véhiculées dans les consultations et qui servent à les légitimer.

Nous avons expliqué la production d'importantes formes de subjectivation chez Mashteuiatsh à travers l'élaboration d'outils de planification, le développement de son équipe PCT, la gestion des rapports entre son personnel politique, l'équipe technique et ses gardiens du territoire, la création ou le renforcement d'alliances avec d'autres communautés de Petapan et le développement de connaissances scientifiques et

traditionnelles sur l'utilisation du Nitassinan.

Nous avons montré les formes d'assujettissement que Mashteuiatsh subit dans ces consultations, notamment son assujettissement à l'épistémè de l'Occident, au découpage étatique du territoire, au jeu de majorité et au développement durable exogène. Nous soulignons que ces formes d'assujettissement ne sont pas le résultat d'un positionnement mou de la part de la communauté. Au contraire, elles résultent plutôt des contraintes imposées par les pratiques de la Couronne lors des consultations. Dans ces consultations, Mashteuiatsh subit trois formes de désobjectivation, dont la « fatigue de consultation », la « mort par mille blessures » et « l'inévitabilité du développement ». La « fatigue de consultation » a surtout touché les gardiens du territoire de la communauté et l'équipe PCT. Les gardiens du territoire ont signalé cette fatigue après avoir été appelés à participer sans cesse à de nouvelles consultations, sans percevoir des résultats concrets. De leur côté, les membres de l'équipe PCT étaient surchargés par les nombreuses consultations complexes des industries extractives. Pour y participer efficacement, l'équipe a été contrainte à laisser de côté les initiatives de développement endogène de la communauté. La « mort par mille blessures » correspond au préjudice causé par la multiplication des projets extractifs sur le Nitassinan. Les effets cumulatifs des projets n'ont pas été pris en compte lors des consultations, bien qu'ils mettent en péril la relation spéciale avec le territoire qui est le fondement du mode de vie distinct des Innus. Enfin, « l'inévitabilité du développement » concerne la perception au sein de l'équipe que peu importe leurs arguments dans les consultations, les projets « vont avoir lieu pareil » [sic]. Par conséquent, il vaut mieux se satisfaire d'accommodements économiques afin

d'obtenir des bénéfices, à défaut d'avoir une réelle influence sur les décisions.

Le constat de ces formes de désobjectivation constitue un résultat inattendu et même paradoxal de notre recherche, car nous nous attendions à ce que la revendication du droit à la consultation favorise la subjectivation de la communauté.

En ce qui concerne la dimension du pouvoir, les consultations de ce chapitre illustrent la mise en œuvre de technologies de gouvernement (établies dans les canevas de consultation) à géométrie variable, car elles varient selon les circonstances. Nous affirmons que ces technologies de gouvernement véhiculent principalement deux types de pouvoir, l'ethnocitoyenneté et l'environnementalité. Le pouvoir d'ethnocitoyenneté s'exerce dans la mise en œuvre du canevas de consultation du secteur des mines, tandis que le pouvoir d'environnementalité est mis en œuvre dans les évaluations environnementales du Canada et du Québec. Ces technologies de gouvernement permettent à la communauté d'accéder en temps opportun à l'information pertinente sur les projets, à participer aux instances de consultation et à bénéficier de formes d'accommodement économique, quoiqu'au détriment des harmonisations.

Pour ce qui est des formes de savoir/vérité véhiculées dans ces consultations, il s'agit de l'épistémè scientifique de l'Occident, l'organisation étatique du territoire, le jeu de majorité, le développement durable exogène, le partage des redevances, le droit et les ententes du traité. L'épistémè scientifique occidentale est véhiculée dans les connaissances qui ont orienté les consultations et les évaluations environnementales à l'étude. L'édification de l'organisation étatique du territoire en savoir/vérité est mise en

évidence dans le projet minier Niobec, où le fait que le projet se situe dans un territoire municipalisé a beaucoup nui à l'influence de Mashteuiatsh. Le partage des redevances est devenu un vecteur de vérité très important dans ces consultations, car l'inévitabilité du développement est en quelque sorte légitimée par la possibilité d'obtenir des bénéfices en échange. Enfin, le droit et les ententes du traité, en tant que savoirs/vérités, ont joué un rôle dans les projets où les ententes et les relations de confiance développées en vertu des négociations du traité moderne ont facilité la participation de la communauté au sein des consultations. Dans le cas de Blackrock, le droit a aussi été manié comme vecteur de savoir/vérité, mais sous forme du recours judiciaire que la communauté a dû entreprendre afin de forcer la tenue d'une consultation.

Enfin, nous affirmons que la gouvernementalité de la mise en œuvre de la participation réelle et du droit à la consultation s'est caractérisée, dans ces projets miniers spécifiques, par la tension entre les efforts de la communauté pour contrôler les interventions sur son Nitassinan, et la conception des gouvernements québécois et canadien qui voient les consultations comme un dispositif de sécurisation du déploiement des projets extractifs. D'autre part, cette gouvernementalité se caractérise aussi par la production de formes de subjectivation, d'assujettissement et de désobjectivation en interrelation avec un assemblage de formes de consultation (technologies de gouvernement) à géométrie variable qui véhiculent des pouvoirs de type d'ethnocitoyenneté et d'environnementalité, et qui s'inscrivent dans des dispositifs de sécurisation de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles et d'une relation coloniale plus nuancée. Ces interdépendances entre les dimensions du sujet et du

pouvoir sont légitimées par les connaissances scientifiques, l'organisation étatique du territoire, le jeu de majorité, le développement exogène, le partage de redevances, le droit et les ententes du traité.

En comparaison avec la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles qui existait auparavant, la participation réelle produit donc des conditions plus favorables pour le contrôle (limité) du Nitassinan et pour l'autodétermination de la communauté, tout en préservant d'importantes limites.

Ces résultats s'inscrivent dans la perspective critique avancée par Anaya (2014), Loiseau-Boudreau (2009) et Walker (2010) à l'égard des tensions qui subsistent dans la mise en œuvre du droit à la consultation. L'apport de notre étude est la documentation exhaustive d'un grand nombre de consultations spécifiques qui permettent de comprendre tant les avancements que les limites de la mise en œuvre du droit à la consultation.

À la lumière de nos résultats, nous rejoignons Boiselle (2006), Grammond (2009), Keay et Metcalf (2004) et Loiseau-Boudreau (2009) dans leur analyse des transformations dans la gouvernance du territoire qui découlent du droit à la consultation. En effet, si auparavant Mashteuiatsh n'était pas consulté par les projets miniers, elle a maintenant un droit de parole tant en vertu du droit à la consultation qu'en vertu des canevas de consultation convenus.

Néanmoins, ces consultations sont caractérisées par les tensions décrites par Papillon et Lord (2013) et Otis et Papillon (2013) et démontrent que la communauté doit

tenir compte de la société non autochtone (comme lors du projet minier Niobec sur les terres municipalisées) et même d'autres nations autochtones (comme dans le projet Blackrock, situé dans les terres de la CBJNQ).

CHAPITRE 7

UNE ESQUISSE DE THÉORISATION SUR LE DROIT À LA CONSULTATION DANS LES PROJETS EXTRACTIFS

Dans ce chapitre, nous allons amorcer une théorisation du droit à la consultation et à l'accommodement des communautés autochtones dans les cas des projets extractifs, en nous basant sur une vue d'ensemble des constats de nos chapitres sur la participation réelle dans le cadre des négociations du traité moderne (chapitre 4), sur les consultations d'ordre stratégique (chapitre 5) et sur les consultations de cinq projets miniers spécifiques (chapitre 6).

Sur le plan descriptif, nos résultats illustrent que la communauté de Mashteuiatsh participe aux consultations des projets extractifs en vertu de l'engagement de la Couronne à mettre en œuvre la participation réelle et le droit à la consultation et à l'accommodement en vertu du chapitre 6 de l'EPOG. D'ailleurs, cette participation réelle constitue une version négociée du droit à la consultation et à l'accommodement. La mise en œuvre de la participation réelle a démontré que, même si la communauté jouit dorénavant de meilleures conditions de participation à la gouvernance du territoire, plusieurs tensions subsistent.

L'étude de la mise en œuvre des consultations d'ordre stratégique et des projets

miniers nous permet d'affirmer que la plupart des dispositions de la participation réelle sont appliquées. Cependant, les évaluations environnementales stratégiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) posent problème parce qu'elles ne prévoient pas la négociation préalable de modalités de consultation avec la communauté, ce qui nuit à la possibilité d'une prise en compte « en amont » et « de façon distincte ».

Par ailleurs, en vertu de la participation réelle, Mashteuiatsh a accès à des instances lui permettant de s'informer sur les projets, d'exprimer son opinion à ces sujets et d'obtenir des accommodements économiques. En revanche, les harmonisations sont très peu nombreuses et, en général, la communauté a peu d'influence sur la décision finale. Cette situation amène la communauté à se questionner sur l'efficacité de la participation réelle, et nous espérons avoir pu contribuer à sa compréhension de ces tensions.

À partir de ces résultats, nous allons avancer une esquisse de théorisation pour mettre en relation l'émergence de la normativité de la consultation comme pratique discursive et la gouvernementalité de la mise en œuvre des consultations (en analysant ses dimensions spécifiques). Nous avancerons également certaines pistes d'analyse des sous-champs d'études en lien avec la mise en œuvre du droit à la consultation chez Mashteuiatsh, à savoir : les enjeux de la production d'un nouveau régime de gouvernance du territoire dans le cadre d'un traité moderne, la question de la participation aux évaluations environnementales et la question des ententes de partage des redevances.

7.1 Le droit à la consultation comme pratique discursive

D'abord, à la lumière de nos résultats, nous affirmons que le droit à la consultation, en tant que champ d'études, peut être compris comme une pratique discursive au sens foucauldien (Foucault, 2001; Mills, 2004). En effet, par les diverses pratiques qui y sont associées, ce droit produit des règles qui définissent les matières pouvant faire ou non l'objet de consultations, qui habilite certaines instances à mener des consultations et qui précisent qui peut être consulté, et de quelle manière. La Couronne, en maniant cette pratique discursive, peut ainsi exclure certains éléments du cadre des négociations du traité moderne. Ce fut notamment le cas lors du rejet de la reconnaissance d'un droit au consentement des communautés fondé sur un discours de minorisation. À l'inverse, le droit à la consultation peut aussi être invoqué pour ajouter des éléments au cadre des négociations. À titre d'exemple, les communautés de Petapan ont réussi à faire reconnaître le principe de la « non-atteinte des droits ancestraux », un gain stratégique qui leur permettra de bénéficier de l'évolution de la jurisprudence.

En considérant le droit à la consultation et la participation réelle comme une pratique discursive, nous pouvons repérer les mécanismes qui déterminent les matières, les sujets et les procédures des consultations — et les comprendre comme les résultats de rapports de pouvoir et de savoirs et non pas comme une déclinaison « naturelle » de ce droit. Par exemple, certains éléments ont posé problème dans les consultations, comme l'exclusion du droit au consentement (un droit qui était initialement compris au sens large par la communauté, mais qui s'est graduellement recentré sur la définition onusienne du

CPLE) et l'exclusion du calcul des possibilités forestières — deux décisions d'importance stratégique pour la gouvernance de la forêt. De même, la présence des concessions minières dans les consultations, l'absence d'harmonisation dans les projets faisant l'objet de consultations et la difficulté de faire admettre les connaissances traditionnelles ont créé des tensions.

Bien que ces exclusions ou problèmes aient été réglés avec la Couronne, nous notons qu'ils refont périodiquement surface dans les revendications de la communauté et perdurent dans une forme que Foucault (1999) qualifie de « savoir assujetti ». Un de ces « savoirs assujettis » de Mashteuiatsh est la revendication du droit au consentement, compris plus récemment dans sa formulation onusienne du droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLE). Ce droit réapparaît dans certaines revendications de la communauté face au Plan Nord.

D'ailleurs, nous affirmons qu'à travers la pratique discursive de la consultation, tout un champ terminologique se déploie : « développement durable », « promoteurs (du développement) », le territoire comme « ressource naturelle », des « projets de développement », « l'honneur de la Couronne », « conciliation des intérêts des Autochtones et de la société », etc. Ce langage sert à légitimer une économie politique basée sur l'extraction des ressources naturelles. Sur un plan discursif, ces termes naturalisent et justifient l'appropriation des ressources naturelles du territoire autochtone par les industries extractives, bien que nos résultats nous amènent à remettre en question certains présupposés relatifs au développement préconisé par les projets extractifs,

notamment en ce qui a trait au caractère exogène de ce développement.

À la lumière des pratiques de gouvernementalité mises en évidence dans notre étude, nous affirmons que le caractère exogène du développement préconisé par ces consultations, la prédominance des accommodements économiques au détriment des harmonisations et la préséance accordée à l'organisation étatique du territoire et aux connaissances de l'Occident démontrent que cette pratique discursive, alors qu'elle est censée porter sur le droit, produit en fait une réalité où le normatif, l'économie politique et les connaissances scientifiques s'entremêlent.

Nous affirmons que pour étudier le droit à la consultation en tant que pratique discursive, il ne suffit pas d'effectuer une recherche sur ce qui a été inclus et dit dans les ententes. Il faut aussi examiner ce qui a été exclu et passé sous silence, mais qui régule tout autant la réalité.

7.2 La gouvernementalité de la mise en œuvre du droit à la consultation

Afin de théoriser sur le foyer d'expérience des consultations dans le cadre de projets extractifs, nous allons décortiquer les dimensions qui composent ce foyer. Celles-ci sont : le sujet (les pratiques ou technologies utilisées par la communauté pour s'autoproduire), les technologies de gouvernement (les méthodes utilisées par la Couronne pour exercer un contrôle sur la conduite de la communauté) et la dimension du savoir/vérité (les formes de connaissance qui légitiment le régime de participation de Mashteuiatsh à la gouvernance du territoire).

7.2.1 La dimension du sujet : subjectivation, assujettissement et désobjectivation.

Les formes de subjectivation produites correspondent au développement de nouvelles pratiques opérées par la communauté sur elle-même, ce que nous appelons des technologies de soi (p. ex, la formulation d'outils de gestion internes, l'organisation du personnel politique et technique, ainsi que des gardiens du territoire); le développement d'alliances qui renforcent progressivement l'identité innue de la communauté; et l'amélioration des relations avec les agents gouvernementaux (ce qui favorise l'inclusion de la communauté dans les consultations et lui assure une influence sur certains enjeux clés de la participation réelle). Néanmoins, force est d'admettre que même si cette subjectivation a mené la communauté à déployer des stratégies afin de devenir plus autonome, ses résultats ont été très limités sur le plan de la capacité d'influencer concrètement les décisions concernant le territoire traditionnel du Nitassinan (ce qui était le vecteur de subjectivation envisagé dès le début des négociations).

De leur côté, les formes d'assujettissement relevées dans cette étude correspondent à l'assujettissement épistémique, l'assujettissement territorial, l'assujettissement au développement exogène et l'assujettissement à des procédures qui excluent certains enjeux stratégiques pour la communauté. Comme nous l'avons avancé dans nos chapitres sur les résultats des consultations, nous soulignons que ces assujettissements ne résultent pas d'un manque de fermeté de la part de Mashteuiatsh, mais révèlent plutôt les contraintes imposées par le Canada et le Québec lors de la mise en œuvre des consultations. Comme Papillon et Lord (2013) l'avancent, les négociations

des traités modernes se font selon des rapports de pouvoir inégaux.

L'assujettissement épistémique, qui se traduit par la prédominance accordée aux connaissances scientifiques au détriment des connaissances traditionnelles, a été constaté dans les évaluations environnementales, dans les tables de consultation sectorielles du Plan Nord et dans les consultations sur les expériences-pilotes et sur les projets miniers.

L'assujettissement territorial, véhiculé par la prédominance de l'organisation étatique et économique du Nitassinan sur l'organisation territoriale propre de la communauté, a été reflété dans la délimitation des parcs innus de l'Innu Assi, dans les expériences-pilotes, dans le Plan Nord, dans l'évaluation environnementale du gaz de schiste et dans la consultation du projet minier Niobec.

L'assujettissement au développement durable de type exogène, s'exprimant par l'imposition de modèles externes de développement aux dépens des formes de développement endogène de la communauté, peut être observé dans les consultations du Plan Nord et dans les projets miniers spécifiques. Nous allons expliquer cette notion de développement exogène lorsque nous analyserons la dimension des savoirs/vérités.

Enfin, nous avons également constaté un assujettissement à des procédures qui ont mené à l'évacuation des enjeux du consentement, qui n'ont pas permis à la communauté de participer au calcul de la possibilité forestière, à la délimitation des terres protégées dans le Plan Nord et au Conseil d'administration du Plan Nord, et qui ont privé la communauté de la possibilité d'être consultée sur les concessions minières.

La désubjection est un résultat inattendu des consultations que nous avons étudiées. D'une part, la « fatigue de consultation » a révélé certaines tensions entre les gardiens du territoire et l'équipe technique. Cette dernière était chargée de documenter l'utilisation du territoire et donc de consulter les gardiens du territoire, et ceux-ci ont dû fréquemment répondre aux mêmes questions sans jamais voir de résultats positifs. Nous avons montré que Mashteuiatsh, par l'entremise de son équipe technique, a participé à 279 consultations en une seule année. La lourdeur de ce défi pousse donc les ressources de la communauté à leur limite.

Enfin, la « mort par mille blessures » correspond à la question des effets cumulatifs des projets. Dans les évaluations environnementales stratégiques que nous avons examinées, le BAPE reconnaît qu'il n'a pas les moyens de bien gérer cette problématique. Rappelons à cet égard que, seulement dans cette étude, nous avons constaté que le territoire de la communauté est découpé – pour ne pas dire morcelé – en trois régions, cinq MRC, plusieurs municipalités, 11 unités d'aménagement forestier (UAF), en une partie incorporée dans le Plan Nord et une zone qui en est exclue, en une partie incluse dans le territoire des gisements de schiste d'Utica et en cinq projets miniers affectant différentes parties du Nitassinan. Ajoutons à cela des projets hydroélectriques et d'exploitation du gaz de schiste, 11 000 villégiatures, et les 143 terrains de piégeage que la communauté a elle-même établis sur son territoire. Cette multiplication des instances et des consultations donne donc tout son sens à l'expression de la « mort par mille blessures », même si les consultations individuelles ne prennent pas ce fardeau en considération.

Enfin, la désobjectivation par « l'inévitabilité du développement » s'explique par la perception des membres de l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) que peu importe leurs contributions aux consultations, les projets auront lieu de toute façon.

Notre étude démontre que la mise en œuvre du droit à la consultation peut produire au moins ces trois modes de sujet, parfois simultanément. Il s'agit donc d'une production complexe et dynamique du sujet autochtone, dans laquelle les communautés autochtones ont une agentivité importante.

7.2.2 La dimension des technologies de gouvernement : la gouvernementalité du droit à la consultation

Les procédures spécifiques du déroulement des consultations, vues comme des technologies de gouvernement, varient au cas par cas et respectent généralement les procédures de consultation convenues avec les communautés. L'analyse des dimensions constitutives de ces procédures nous a permis de cerner les aspects suivants : une dimension d'information, une dimension des procédures de consultation et d'échanges d'opinions, une dimension d'accommodement et une dimension de prise des décisions finales.

Ce sont les dimensions de l'information et des procédures de consultation qui s'avèrent les plus efficaces en pratique. En effet, la communauté reçoit généralement toute l'information pertinente sur les projets en temps opportun. Le cas échéant, elle a à sa disposition des recours judiciaires qui peuvent forcer la tenue d'une consultation. De

même, les procédures prévues pour les consultations sur des projets spécifiques sont respectées dans l'ensemble, sauf en ce qui concerne la participation à la formulation des directives des évaluations environnementales du BAPE.

Les problèmes associés à ces technologies de gouvernement se manifestent surtout dans les dimensions des accommodements et de la prise des décisions finales. Les accommodements sont supposés regrouper des mesures d'harmonisation ou d'atténuation et des accommodements économiques (Newman, 2014), mais en pratique les accommodements économiques sont utilisés presque exclusivement (sous forme d'ERA). Il nous semble important de souligner que, du point de vue de la gouvernamentalité, ceci renforce la constitution du principe du partage des redevances en vecteur normatif de savoir/vérité. Sans les accommodements économiques, il serait beaucoup plus évident que la communauté a peu d'influence sur la décision finale et que « le projet va avoir lieu pareil » [*sic*].

La dimension de la prise des décisions finales dans les consultations étudiées relève exclusivement de la Couronne, sans surprise. Elle est toutefois conditionnée par l'obligation d'informer la communauté et de rendre des décisions raisonnables. Par rapport à nos attentes initiales, il a été surprenant de constater à quel point la décision finale de la Couronne penche souvent en faveur du promoteur au lieu de favoriser la perspective de la communauté. Cette tendance s'est notamment manifestée dans les projets miniers à l'étude et dans les évaluations environnementales connexes.

À partir des problèmes de la mise en œuvre du droit à la consultation qui ont été

décrits par Loïselle-Boudreau (2009), Papillon et Lord (2013) et Noury (2010), nos résultats illustrent que les problèmes sont particulièrement criants dans les domaines de l'accommodement (l'absence des mesures d'harmonisation), de la prise de décisions finales (le peu d'influence des communautés sur les projets miniers, sur les évaluations environnementales et sur les décisions stratégiques, y compris dans le Plan Nord) et de l'application des principes d'une participation « de façon distincte » et de « nation à nation ».

Nous identifions, dans ces mécanismes de consultation ou technologies de gouvernement, certains types de pouvoir. Parmi ceux-ci, le pouvoir d'ethnocitoyenneté se manifeste par la participation aux instances de négociation du traité moderne et par les chapitres et les canevas qui en découlent, par la participation à des tables de partenaires autochtones et à la Table innue du Plan Nord, et par la négociation de modalités de consultation avec les promoteurs et le Québec dans les projets miniers. En nous inspirant du concept des technologies de citoyenneté tel que défini par Cruikshank (Babu, 2009; Dean, 2010; Leibetseder, 2011; Mynttinen, 2012), nous avançons que ce sont plutôt des technologies d'« ethnocitoyenneté » parce qu'elles tiennent compte de l'autochtonie de la communauté prise comme objet du pouvoir et attribuent à celle-ci des droits spéciaux en fonction de son ethnicité. Ces technologies visent à rendre une collectivité plus autonome et performante du point de vue social et économique, ce qui implique le passage d'un pouvoir colonial qui opère directement sur la communauté et son territoire, vers un pouvoir qui opère plutôt sur les conditions de subjectivation de la communauté, tout en demeurant dans le cadre de l'État canadien et d'une économie basée sur l'extraction des

ressources naturelles.

L'autre type de pouvoir véhiculé particulièrement dans les évaluations environnementales est le pouvoir d'environnementalité. Ce pouvoir correspond à une forme de biopolitique qui envisage la communauté en tant que collectivité d'êtres vivants (Foucault, 1997, 2004, 2010). Ce type de pouvoir se préoccupe donc presque exclusivement des enjeux biologiques et environnementaux de la vie de la communauté. Ce biopouvoir assujettit la communauté aux normes environnementales (Bertrand, 2013; McGregor et Al, 2005), ce qui nuit à la capacité de Mashteuiatsh de participer « de façon distincte » aux projets.

Les tensions produites par la gouvernementalité de la mise en œuvre des consultations proviennent à notre avis du fait que Mashteuiatsh inscrit la participation réelle et le droit à la consultation dans une démarche d'autodétermination, tandis que la Couronne y voit des moyens de produire des formes plus nuancées ou raffinées du pouvoir colonial (le pouvoir d'ethnocitoyenneté et d'environnementalité), dans le but de redéfinir la place de la communauté dans l'ordre étatique canadien et de protéger l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles. Ces résultats coïncident avec les études de Rodon (2013) sur l'entente du Nunavut entre le peuple inuit et le Canada.

La communauté a mis en œuvre sa conception du droit à la consultation comme outil d'autodétermination en produisant des outils de gestion, en développant son équipe technique Patrimoine, culture et territoire (PCT) pour contrôler son territoire, et en négociant des canevas de consultation sectoriels. À titre d'exemple, l'équipe technique a

permis à la communauté d'acquérir une plus grande maîtrise sur elle-même, sur son territoire et sur ses relations avec les gardiens du territoire, les entreprises de la communauté, le Conseil de bande et d'autres communautés autochtones. Tout ceci contribue à la subjectivation de Mashteuiatsh.

Nous avançons que la gouvernementalité de la mise en œuvre du droit à la consultation se caractérise tant par la production de formes de subjectivation de Mashteuiatsh que par son assujettissement et sa désobjectivation. La subjectivation se produit par l'ensemble des efforts mobilisés par la communauté afin de devenir plus maître d'elle-même ainsi que par son succès à influencer la définition des procédures des consultations (les canevas de consultation sectoriels) et certains principes stratégiques du traité moderne, dont la non-atteinte aux droits ancestraux. L'assujettissement résulte de l'encadrement par la Couronne des modalités de participation de la communauté. Cet encadrement s'opère par l'inclusion et l'exclusion des sujets faisant l'objet de consultations et par la détermination des acteurs, des procédures et des connaissances valables. La désobjectivation, quant à elle, est un phénomène que nous ne nous attendions pas à rencontrer dans notre étude. Elle est causée par les effets préjudiciables que les consultations peuvent avoir sur les communautés, y compris la « fatigue de consultation », la « mort par mille blessures » et « l'inévitabilité du développement ».

Nous affirmons donc que la mise en œuvre du droit à la consultation peut favoriser la subjectivation des communautés autochtones, mais qu'elle peut aussi produire à la fois l'assujettissement et la désobjectivation. Ce sont les rapports stratégiques de

pouvoir déployés dans chaque cas qui vont produire des configurations spécifiques de subjectivation, d'assujettissement et de désobjectivation dans les communautés autochtones.

Nous avançons par ailleurs que la Couronne inscrit le droit à la consultation dans un vaste cadre de dispositifs de sécurité (Foucault, 2004) conçus pour favoriser l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles. Cette instrumentalisation est apparente dans l'inscription du droit à la consultation dans le Plan d'action économique de 2012 du gouvernement du Canada, dans le changement des limites du parc des Monts Otish pour accommoder la concession minière du projet Abitex, et dans la tendance à favoriser les projets extractifs lors des consultations. De plus, ce droit est limité à plusieurs égards, surtout lorsqu'il s'agit des normes environnementales (comme l'illustrent les évaluations environnementales sur la filière uranifère et sur le gaz de schiste) ou du développement économique souhaité par les promoteurs et la société québécoise (comme l'ont montré les évaluations environnementales des projets miniers Arianne et Blackrock). Enfin, la protection des droits des communautés autochtones peut également venir encadrer le droit à la consultation, mais comme nous l'avons vu, en pratique ce motif pèse moins dans l'équation que les deux considérations précédentes.

Nous avançons qu'en insérant le droit à la consultation dans un dispositif de sécurité plus large, la Couronne réduit l'incertitude découlant de la mise en œuvre de son devoir de consulter et d'accommoder les intérêts des communautés autochtones. En effet, ces dispositifs favorisent l'approbation des projets extractifs tout en les légitimant par le

partage des redevances et par les procédures de consultation convenues.

Nous proposons que, pour en arriver à une mise en œuvre du droit à la consultation qui favorise l'autodétermination des communautés autochtones, le Canada et le Québec doivent avancer vers une perspective plus équilibrée entre la question du développement économique et la protection des droits des peuples autochtones. Ceci signifierait que la Couronne accepte et respecte les positions des communautés autochtones, pour qui la question de fond n'est pas tant le développement économique que la continuité de leur mode de vie distinct.

Ces résultats s'inscrivent dans la lignée des affirmations d'auteurs comme Leclair (2013), Martin (2008), Papillon (2008), Papillon et Lord (2013), Otis et Papillon (2013), Rivard (2013), Rodon (2013) et Ross-Tremblay et Hamidi (2013) et des travaux sur le droit à la consultation de Boiselle (2016), Grammond (2009), Leclair (2013), Loiselle et Boudreau (2009) et Newman (2014). Nous partageons notamment les constats de ces auteurs en ce qui concerne l'évolution de la relation entre l'État et les sociétés autochtones, qui gagnent une place plus importante dans l'ordre étatique sans – il est important de le rappeler — pouvoir remettre cet ordre en cause. À la lumière de nos résultats, il est clair que la participation réelle et le droit à la consultation ont assuré de meilleures conditions de participation à la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles pour Mashteuiatsh, mais les tensions qui subsistent sont importantes.

7.2.3 La dimension des savoirs/vérités.

Dans les dossiers étudiés, nous avons vu que les connaissances scientifiques ont été érigées en savoirs/vérités, car il s'agit du type de connaissance qui structure la majeure partie des consultations. Ce rôle structurant s'est traduit par le choix des connaissances prises en compte dans les évaluations environnementales et par le recours à des connaissances techniques dans les cas des consultations des tables du Plan Nord, des expériences-pilotes et des projets miniers. L'organisation étatique et économique du territoire devient un savoir/vérité dans la mesure où elle impose les structures administratives du Québec et du Canada aux dépens de l'organisation du Nitassinan de Mashteuiatsh. Les décisions relatives aux parcs innus, au territoire des PRDTP et du PATP, aux unités d'aménagement forestier (UAF), aux limites du Plan Nord et de ses terres protégées, aux limites du territoire lié au gaz de schiste, aux terres municipales du projet minier Niobec et au tracé de la route du projet du Lac-à-Paul d'Arianne Phospahtes en sont de bons exemples.

Pour sa part, le discours du développement durable devient un savoir/vérité lorsqu'il est utilisé pour caractériser favorablement le Plan Nord, les évaluations environnementales du BAPE, les enjeux forestiers et miniers (car les nouvelles lois sur l'aménagement forestier et sur les mines se basent sur une approche de développement durable). À la lumière de nos analyses, nous affirmons que le discours du développement durable dissimule la nature exogène des initiatives visées par les consultations, car il s'agit de projets conduits de l'extérieur, qui profitent essentiellement à des acteurs externes (les

promoteurs ou la société québécoise). De plus, ces projets sont réalisés au détriment du développement que Millar (2014) et Vásquez-Barquero et Rodríguez-Cohard (2016) appellent « endogène », qui résulte des activités internes de planification et de mise en œuvre de la communauté, particulièrement de son équipe technique.

Cette distinction entre un développement durable exogène et endogène illustre la nécessité de porter un regard plus attentif sur le type de développement préconisé par les projets extractifs, surtout dans les études sur la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles en territoire autochtone. Plus précisément, pour Mashteuiatsh ce développement exogène se fait au détriment de son développement endogène, car l'ensemble des consultations (250 consultations par année en moyenne) exige à l'équipe PCT de consacrer son temps et son énergie aux projets extractifs plutôt qu'à ses propres initiatives de développement endogène.

Cette situation soulève aussi les questions du financement des consultations et des types de connaissances véhiculés dans ces consultations. Nous remarquons à ce chapitre que les connaissances scientifiques sont privilégiées au détriment des connaissances traditionnelles, et que les communautés autochtones doivent fournir un effort financier considérable pour participer efficacement aux consultations, effort qui se fait aux dépens du financement du développement endogène. Même si la Couronne s'engage à financer les consultations, le problème de l'assujettissement des connaissances traditionnelles demeure entier.

Le jeu de majorité comme savoir/vérité permet de constater que Mashteuiatsh est

envisagée tantôt comme une population minoritaire, tantôt sur un pied d'égalité avec n'importe quel regroupement de la société civile canadienne. Dans les deux cas, le savoir/vérité opère comme un critère des mécanismes de consultation en place de façon à placer Mashteuiatsh en situation minoritaire, ce qui nuit aux principes de la participation « de nation à nation » et « de façon distincte ».

Enfin, le partage des redevances est un vecteur de savoir/vérité qui semble clairement consensuel entre la communauté et la Couronne. Cependant, nos analyses montrent que dès lors que l'accommodement économique est envisagé dans les mécanismes de consultation (notamment sous forme d'ERA) c'est ce type d'accommodement qui finit par être employé presque exclusivement, et les mesures d'harmonisation ou d'atténuation sont laissées de côté entièrement. Il faut remarquer que Mashteuiatsh adhère à la position de l'APNQL (2005), qui affirme que le partage des redevances et l'accommodement sont des principes de base dans toute consultation, et que le fait de négocier des ERA n'élimine pas l'exigence d'harmoniser ou d'atténuer les effets préjudiciables des projets sur les droits de la communauté.

En somme, les consultations mobilisent une série de savoirs/vérités qui érigent la consultation en pratique discursive et qui opèrent de façon à légitimer et « naturaliser » cette gouvernementalité.

7.3 Une perspective critique des traités modernes : subjectivation et assujettissement

La situation spéciale de la communauté de Mashteuiatsh, qui négocie un traité

moderne en même temps qu'elle participe aux consultations des projets extractifs, nous pousse à aborder la question plus large des transformations subies par la gouvernance du territoire dans les traités modernes.

En ce qui concerne la relation entre le droit à la consultation et les traités modernes (Newman, 2014), le cas de la participation réelle constitue une relation très particulière. À la lumière de nos échanges avec la communauté, nous avons défini cette relation comme une version négociée du droit à la consultation. Nous affirmons donc que la mise en œuvre de la participation réelle illustre certaines méthodes d'application du droit à la consultation dans les territoires des communautés autochtones non conventionnées.

Cette relation semble être une exception par rapport à l'ensemble des traités modernes. Ceux-ci produisent généralement des régimes de participation à la gouvernance du territoire qui vont au-delà des obligations juridiques minimales en vigueur lors de leur signature. Or, dans le cas de Mashteuiatsh et des communautés de Petapan, nous avançons que les droits accordés par le Canada et le Québec lors des négociations n'ont jamais dépassé les normes du cadre légal en vigueur à l'époque (basé sur l'arrêt *Delgamuukw*, puis sur les arrêts de la « trilogie de la consultation »).

Il faut cependant reconnaître que les ententes entre Petapan et la Couronne ne constituent pas encore un traité moderne en bonne et due forme. Par conséquent, la participation réelle ne bénéficie pas encore d'une protection constitutionnelle. Néanmoins, la mise en œuvre de la participation réelle à l'étude peut nous renseigner de façon utile sur

les modalités de son application après la signature du traité.

On retrouve dans bon nombre d'études sur les traités modernes soit un récit optimiste, soit un récit critique (Papillon, 2008). Le récit optimiste affirme que les traits entraînent un renouvellement de la gouvernance du territoire qui joue en faveur des communautés autochtones, qui y acquièrent un poids décisionnel majeur (Alcantara, 2008; Anderson et al, 2004; Wilxon et Alcantara, 2012). Nous affirmons que ce récit optimiste ne permet pas de comprendre les formes d'assujettissement et même de désubjectivation subies par Mashteuiahtsh ni les limites à sa participation à la gouvernance du territoire que nous avons constatées dans notre étude.

Pour sa part, le récit critique affirme que les traités modernes constituent une continuité du colonialisme canadien. Certains auteurs soulignent sa nature assujettissante (Blackburn, 2005) tandis que d'autres reconnaissent que les traités produisent à la fois des conditions plus favorables à l'autonomisation des communautés et, paradoxalement, des formes d'assujettissement (Coyle, 2013; Nadasdy, 2012; Rodon, 2009 et 2013; Spak, 2005; White, 2002). Nous situons nos résultats dans cette perspective, car nous avons montré comment la mise en œuvre de la participation réelle favorise la subjectivation de Mastheuiatsh tout en perpétuant des formes d'assujettissement, le tout sans remettre en cause l'ordre étatique canadien.

Nous affirmons que le récit critique nous permet de mieux saisir la perspective de la communauté face à la participation réelle. Ainsi, nous pouvons affirmer que ce régime est plus avantageux que la gouvernance qui existait auparavant, mais qu'il

comporte d'importantes lacunes. Par exemple, un de nos interviewés nous racontait qu'avant, il arrivait que des gardiens du territoire se rendent à leur zone de chasse et constatent que la forêt avait été coupée, tandis que depuis la négociation du régime de participation réelle, les gardiens sont informés à l'avance des plans d'aménagement forestier dans leur zone de chasse et ont donc davantage la possibilité de faire valoir leurs intérêts. En revanche, cette possibilité est fortement limitée par l'exclusion de la communauté du calcul de la possibilité forestière. Mashteuiatsh n'a donc pas d'influence sur le calcul du volume total de bois susceptible d'être coupé dans le Nitassinan.

Par conséquent, nous sommes d'accord avec Blackburn (2005) et Nadasdy (2012) lorsqu'ils estiment que les traités modernes sont une forme de gouvernementalité qui perpétue la souveraineté étatique et une économie capitaliste mondialisée. Dans cette optique, nous affirmons que la gouvernementalité du droit à la consultation chez Mashteuiatsh produit une continuité de la souveraineté de l'État canadien, bien qu'elle s'opère par une discontinuité dans les moyens, c'est-à-dire par un déplacement de son locus de pouvoir de gouvernement. En d'autres termes, on passe d'une relation où l'État vise à diriger de manière directe la communauté et son territoire, à une relation fondée sur une manière de conduire plus indirecte, axée davantage sur l'encadrement des conditions de subjectivation ou d'autodétermination des communautés.

D'ailleurs, nous sommes d'accord avec Blackburn (2005) lorsqu'il affirme que les traités modernes deviennent des mécanismes de sécurité (que nous préférons appeler des dispositifs de sécurité, pour reprendre la terminologie de Michel Foucault). Cet auteur

souligne qu'en sécurisant sur le plan juridique l'utilisation du territoire, les traités favorisent le déploiement de l'économie capitaliste mondialisée, phénomène que nous avons qualifié tout au long de notre texte de « sécurisation de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles ». En somme, nous soulignons qu'à travers la mise en œuvre du droit à la consultation, la Couronne cherche davantage à favoriser (et sécuriser) cette économie politique basée sur l'extraction des ressources qu'à protéger les sociétés autochtones (ce qui est le rôle fiduciaire de la Couronne).

Nous nous différencions cependant des auteurs précités en offrant une perspective qui donne plus d'importance aux effets subjectivant de la participation réelle de Mashteuiatsh. En effet, Nadasdy (2012), Spak (2005) et White (2002) conçoivent l'utilisation du langage et de la rationalité de l'Occident seulement comme une forme d'assujettissement. Or, à la lumière de nos analyses, nous considérons que l'utilisation des connaissances scientifiques par l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) a été un facteur de subjectivation puisqu'elle a aidé la communauté à maîtriser une des sphères d'activité les plus importantes pour elle, la participation aux consultations. De plus, cette utilisation du langage et des connaissances scientifiques fait partie d'un assemblage de technologies de soi qui visent une plus grande autodétermination. Nous affirmons donc que l'utilisation de l'épistémè de l'Occident peut aider la communauté à regagner le contrôle sur son Nitassinan. Le problème vient plutôt du fait que les connaissances traditionnelles ne peuvent pas être utilisées de la même façon que les connaissances scientifiques, car elles ne reçoivent pas le même statut de savoirs/vérités que l'épistémè scientifique. Cette distinction constitue une forme d'assujettissement.

Enfin, nous nous distançons également des propos de Nadasdy (2012) lorsque cet auteur affirme que les traités modernes véhiculent un « pouvoir de territorialité ». Pour notre part, comme nous l'avons démontré dans notre thèse, nous affirmons qu'il s'agit plutôt d'un pouvoir d'ethnocitoyenneté. En effet, il nous semble que ces rapports de pouvoir ont pour objet principal la population en sa condition d'Autochtone, plutôt que le territoire en soi.

En somme, les traités modernes sont une modalité de gouvernance du territoire qui peut produire tant la subjectivation des communautés autochtones que leur assujettissement et leur désobjectivation. Les chercheurs qui véhiculent un récit optimiste à ce sujet négligent les dimensions de l'assujettissement et de la désobjectivation, tandis que les auteurs qui offrent un récit critique ne tiennent pas compte des effets positifs des traités sur la subjectivation. Nos résultats démontrent qu'il est possible que ces trois effets coexistent simultanément chez le sujet (en l'occurrence, la communauté de Mashteuiatsh) et que chacun d'entre eux touche des dimensions spécifiques de l'expérience des communautés.

Comme l'affirment Grammond (2009), Leclair (2013) et Otis et Papillon (2013), les traités modernes apportent un renouvellement de la gouvernance du territoire en conférant aux peuples autochtones une place plus importante au sein de l'État canadien. Nos résultats confirment ces avancements chez Mashteuiatsh, bien que nous affirmions que plusieurs limites subsistent à l'issue de ce renouvellement. Ces limites assujettissent la communauté même si dans certains domaines elle acquiert de meilleures conditions

d'autodétermination.

7.4 Le pouvoir d'environnementalité des évaluations environnementales

La question des consultations dans le cadre des évaluations environnementales est aussi d'une grande importance pour Mashteuiatsh. Nous y avons d'ailleurs consacré une partie importante de nos analyses. Notre étude nous a permis de voir que les consultations des évaluations environnementales portent sur des sujets distincts et plus précis que les autres consultations. Comme ces technologies de gouvernement méritaient une analyse approfondie, nous les examinerons maintenant plus en détail.

Lors des négociations que nous avons étudiées, les parties se sont entendues sur les dispositions spécifiques de la participation réelle qui devaient être mises en œuvre dans les évaluations environnementales. Nous avons analysé quatre évaluations environnementales : deux évaluations de type stratégique (sur le gaz de schiste et sur la filière uranifère), une évaluation environnementale provinciale (le projet minier du Lac-à-Paul d'Arianne Phosphate) et une évaluation fédérale (le projet minier Blackrock). Nous avons montré comment l'ACEE (une agence fédérale) était l'interlocuteur qui a le mieux respecté les ententes convenues avec Mashteuiatsh, ce qui inclut la participation de celle-ci à la formulation des directives de consultation ainsi qu'un soutien financier témoignant d'une réelle volonté de dialogue avec la communauté. À l'inverse, lors des consultations menées par le BAPE (Québec) le canevas de consultation convenu n'a pas été mis en œuvre, ce qui a nui à la participation « de façon distincte » de la communauté — un principe pourtant important de la participation réelle.

Néanmoins, hormis ces différences, dans la plupart des cas les promoteurs n'ont pas tenu compte du devoir de consulter la communauté pour les projets sur son Nitassinan, et l'opinion de la communauté a reçu le même traitement que les avis de n'importe quelle organisation de la société civile québécoise. Mashteuiatsh a donc été assujettie à l'opinion de la majorité, aux connaissances scientifiques et au profit économique du promoteur. Par conséquent, Mashteuiatsh a eu peu d'influence sur la décision finale de ces évaluations environnementales, sauf dans la mesure où elle partageait l'opinion de la majorité des acteurs. Dans ces consultations, à défaut d'avoir eu une réelle influence sur la décision finale, la communauté a tout de même fait progresser sa subjectivation par des alliances avec d'autres communautés innues, le développement de connaissances sur son Nitassinan et le développement de son équipe technique.

Sur le plan des types de pouvoir véhiculés dans ces consultations, à la lumière de nos analyses, nous avançons que ces évaluations environnementales véhiculent un pouvoir de biopolitique environnementale (Bertrand, 2013; McGregor et al, 2015). Dans ces évaluations environnementales, les objets du pouvoir exercé par le Canada et le Québec sont donc les enjeux environnementaux et biologiques rattachés à la population de Mashteuiatsh. L'ethnicité distincte de la communauté (qui lui garantit des droits spéciaux en vertu de son autochtonie) est seulement prise en compte de manière partielle par le Canada, tandis que le Québec n'en tient pas compte du tout. Nous affirmons donc que ce pouvoir d'environnementalité a pour effet d'assujettir la communauté aux normes environnementales et de subordonner ses connaissances traditionnelles aux connaissances scientifiques, ce qui nuit à sa participation « de façon distincte » et à son influence sur la

décision finale.

Ces connaissances scientifiques, justement, se sont avérées insuffisantes lors des évaluations environnementales du BAPE. Ces évaluations ont reconnu que leur épistémè scientifique occidentale n'arrive pas à tenir compte des effets cumulatifs des projets, faute de méthodologies adaptées. Les connaissances traditionnelles, avec leur approche plus holistique, pourraient fournir des pistes d'évaluation des impacts cumulatifs, mais elles ne sont pas prises en compte au même niveau les connaissances scientifiques. Cette non-reconnaissance a des effets désubjectivants importants, car elle aggrave le phénomène de « mort par mille blessures » que subit la communauté. À moyen et à long terme, cette situation peut mettre en péril le mode de vie distinct de la communauté.

À la lumière de nos travaux, nous sommes d'accord avec O'Fairchailleigh (2007) quant au potentiel des évaluations environnementales de renverser l'exclusion historique des peuples autochtones, car dans ces consultations, Mashteuaish a pu participer à la formulation des directives de l'ACEE, contribuer à des audiences publiques et déposer des mémoires pour faire valoir sa position. Néanmoins, nous affirmons que ces consultations ne remplissent pas les conditions de consultation véritable, comme Newman (2014) et Lambrecht (2013) le mentionnent. À cet égard, nous sommes d'accord avec Gibson (2012) et Goldman (2001) sur les limites que l'approche néolibérale du Canada et du Québec impose aux consultations. Comme Gibson (2012) et Stanley (2016), nous affirmons que l'environnementalité de l'ACEE s'opère par la formulation de critères en vertu desquels moins de projets doivent faire l'objet d'évaluations par cette. Ce « laissez-

faire » favorise généralement le déploiement des projets extractifs, mais lorsque des projets affectent les communautés autochtones, l'ACEE offre à ces dernières des conditions favorables pour y participer et être prises en compte. En revanche, dans le cas du BAPE, nous affirmons que l'environnementalité véhiculée par cet organisme ne tient pas compte des droits spéciaux des communautés autochtones autres que les Nations conventionnées (parce que les Cris, les Inuits et les Naskapis ont accès à des mécanismes différents en vertu de la CBJNQ et de la Convention du Nord-Est québécois). Mashteuiatsh est donc assujettie aux mêmes procédures et traitée de la même façon que les non-Autochtones.

Dans ce contexte, nous affirmons que les évaluations environnementales du Canada et du Québec s'inscrivent dans des dispositifs plus larges de sécurisation de l'économie basée sur l'extraction des ressources naturelles. Notre raisonnement s'appuie sur les dossiers étudiés, où ces instances ont favorisé et légitimé les projets extractifs et ont fait primer les normes environnementales sur la protection des droits de la communauté.

Or, les décisions finales du BAPE sur le gaz de schiste et sur la filière uranifère nous montrent que les normes environnementales sont les principales limites à cette approche néolibérale. Nous pouvons donc affirmer que le pouvoir d'environnementalité véhiculé dans les évaluations environnementales est assujetti aux impératifs du marché global et limité en premier lieu par les normes environnementales, en second lieu par le profit des industries extractives et, seulement en troisième lieu, par les intérêts des

communautés autochtones.

Les évaluations environnementales sont une modalité spécifique de consultation qui joue un rôle encore incertain dans l'application du droit à la consultation (Newman, 2014). À la lumière de notre étude, nous affirmons que les évaluations environnementales du Canada et du Québec véhiculent un type de pouvoir qui assujettit les communautés autochtones aux normes environnementales. Cette environnementalité permet en pratique aux Autochtones d'accéder à des instances de participation, mais les décisions finales favorisent généralement les industries extractives, moyennant des accommodements économiques. Ce fut d'ailleurs le cas lors des évaluations environnementales du projet Ariane et du projet Blackrock.

7.5 Le partage des redevances comme vecteur de légitimité des projets extractifs

Le partage des redevances est un autre sous-champ d'études sur lequel nous avons dû nous pencher dans notre recherche. Notre étude a montré comment le partage des redevances est devenu un savoir/vérité dans la gouvernementalité de la gouvernance du Nitassinan. Nous avons notamment vu la place importante que prenait ce principe pour garantir à Mashteuiatsh de bénéficier de tous les projets ayant lieu sur son territoire. Néanmoins, nous avons aussi montré comment le partage des redevances se traduit par des accommodements exclusivement économiques, excluant toute mesure d'harmonisation ou d'atténuation des effets préjudiciables des projets. Cette situation a créé un sentiment de résignation chez nos interviewés, qui en sont venus à croire que peu importe ce que la communauté fait, les projets « vont avoir lieu pareil » [*sic*].

Les dossiers étudiés dans cette recherche nous mènent à affirmer que le recours généralisé aux incitatifs économiques (sous forme de compensations ou de mitigations), ainsi que la quasi-impossibilité d'obtenir des mesures d'harmonisation, font des ententes de partage des redevances des vecteurs de savoir/vérité capables de faire adopter des projets qui serait clairement inacceptables si les communautés n'en retiraient aucune retombée économique.

À la lumière de nos résultats, nous considérons que le partage de redevances a le potentiel de favoriser des conditions permettant aux communautés autochtones d'influencer les décisions sur des projets extractifs, y compris en obtenant des mesures d'harmonisation. Cependant, devant l'impossibilité de mettre en œuvre ces harmonisations, les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) et les autres accords de ce type deviennent un vecteur de vérité qui rend légitime le régime de participation en place. Les négociations devraient donc permettre tant les harmonisations que les accommodements économiques.

D'ailleurs, notre concept du partage des redevances comme vecteur de légitimité rejoint la conception de la licence sociale avancée par Fidler (2010), Fidler et Hitch (2007), Peskett (2011) et Wang (2012). Nous inscrivons cette licence sociale au rang des pratiques qui constituent des savoirs/vérités en sens foucauldien.

Les retombées réelles qui découlent de ces accommodements économiques sont une autre question qui mérite d'être considérée. Divers travaux ont démontré que ces ententes devraient apporter un développement économique plus important (Fidler et

Hitch, 2007; O’Faircheallaigh, 2010; Prno, 2007; Wang, 2012). Dans notre recherche, nous avons constaté que c’est également ce que Mashteuiatsh souhaite obtenir. C’est précisément dans ce but que la communauté a insisté pour inclure les ententes sur les répercussions et les avantages dans le chapitre 13 du traité, bien que nous n’ayons pas pu analyser l’apport de ces ententes au développement économique ou à la subjectivation de la communauté.

À ce sujet, parmi les cinq projets miniers à l’étude, il n’y a que dans le cas du projet du Lac-à-Paul que les négociations avaient atteint l’étape de la signature d’une entente de coopération. Par conséquent, nous n’avons pas pu analyser les résultats de cette entente ni ses effets sur le développement économique de Mashteuiatsh. Il s’agit d’ailleurs d’une des limites de notre étude.

Du point de vue de la corrélation entre le droit à la consultation et le partage des redevances, nous avons constaté que dans les projets miniers, cette interrelation était prévue dans le chapitre sur la participation réelle et dans le chapitre sur le développement économique. Dans le cas des projets miniers à l’étude, cette relation se manifestait souvent par la négociation d’ERA entre les promoteurs et les communautés avant même le début des consultations de la Couronne. Cette corrélation est moins évidente dans le cas des évaluations environnementales, car celles-ci se sont déroulées en parallèle aux négociations des ERA. Nos analyses illustrent que dès que la décision finale de l’évaluation environnementale est prise, il devient difficile pour les communautés de négocier de nouvelles mesures d’harmonisation.

7.6 Conclusion

En somme, l'approche de la gouvernementalité foucauldienne nous a permis de dévoiler la condition de sujet actif de Mashteuiatsh en même temps que son statut de « sujet assujéti », c'est-à-dire un sujet vivant de l'assujétissement et de la déssubjectivation. Ces trois modes d'être — subjectivation, assujétissement, déssubjectivation — sont présents dans la mise en œuvre des consultations sur les projets extractifs, et la production de chacun des modes dépend des rapports stratégiques de pouvoir mis en place lors des consultations.

À cet égard, nous affirmons que l'étude de la subjectivation et de l'assujétissement des communautés autochtones dans le cadre des consultations ou des traités modernes est une approche valable qui dépasse la simple dichotomie pour démontrer comment ces deux modes peuvent coexister chez le sujet autochtone.

L'analyse de la gouvernementalité jette aussi un regard éclairant sur les relations entre l'autoproduction du sujet autochtone et le gouvernement des autres (Foucault, 2001). Dans cette dynamique, Mashteuiatsh produit des conditions plus favorables à son autodétermination, mais sa subjectivation est encadrée ou assujétiée par les limites fixées par la Couronne. Ce n'est pas une relation de domination, mais ce n'est pas la production d'une liberté absolue. En fait, il s'agit selon nous d'une continuation plus nuancée de la relation coloniale.

La mise en œuvre de la consultation à Mashteuiatsh met en relation les

évaluations environnementales, les ententes de partage des redevances, les consultations d'ordre stratégique et les consultations sur des projets spécifiques. Un assemblage de technologies de gouvernement se déploie en véhiculant divers savoirs/vérités ainsi que de types de pouvoir différents, dont l'ethnocitoyenneté et l'environnementalité.

La mise en œuvre du droit à la consultation et à l'accommodement devrait assurer une place plus importante aux communautés autochtones dans la gouvernance de leur territoire (Grammond, 2009; Leclair, 2013; Otis et Papillon, 2013). Or, des tensions subsistent entre les acquis qui mènent à une plus grande autodétermination autochtone et les facteurs qui favorisent la réalisation des projets extractifs.

CONCLUSION

Tout au long de cette étude, le Secrétariat exécutif et les membres de l'équipe Patrimoine, culture et territoire (PCT) de Mashteuiatsh nous ont raconté l'espoir que la communauté place dans sa longue démarche vers la signature d'un traité moderne avec la Couronne, démarche entamée à la fin des années 1970. Les différences entre la perspective de la communauté et celles de la Couronne se sont révélées dès le début : pour Mashteuiatsh, il s'agissait de négocier la reconnaissance des droits qu'ils ont depuis des temps immémoriaux tandis que pour la Couronne, il s'agissait d'une revendication de droits non prouvés qui ont été inscrits dans la Politique sur les revendications territoriales globales. Faire reconnaître des droits déjà existants n'est pas la même chose qu'en revendiquer de nouveaux, mais la communauté a dû se plier au cadre institutionnel défini par le Canada.

À la suite de la signature de l'Approche commune, les négociations sur la gouvernance du territoire se sont concentrées sur le concept de la « participation réelle ». Au fur et à mesure que les négociations avançaient, ce principe a intégré les dispositions du cadre légal en vigueur à l'époque, qui reposait sur le jugement Degamuugkw et sur la « trilogie de la consultation ». D'où notre première affirmation : la participation réelle est une version négociée du droit à la consultation qui devait être mise en œuvre soit en vertu du devoir constitutionnel de la Couronne de consulter les Autochtones, soit en vertu des dispositions transitoires de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG).

Grâce à des entrevues et des rencontres avec le Secrétariat exécutif et l'équipe PCT, en plus de l'analyse des documents de la communauté et du Québec, nous avons étudié six consultations stratégiques (trois expériences-pilotes, les consultations du Plan Nord et deux évaluations environnementales stratégiques) et cinq consultations spécifiques sur des projets miniers. Nous avons présenté les procédures de consultation mises en œuvre, la mesure dans laquelle les principes de la participation réelle et les canevas de consultation sectoriels ont été mis en application et l'influence que Mashteuatsh a pu exercer sur les décisions relatives à ces projets.

Notre question de recherche visait à découvrir dans quelle mesure les nouvelles conditions de participation à la gouvernance du territoire permettent à la communauté de Mashteuatsh de regagner le contrôle sur son territoire. Notre réponse est que la récente normativité du droit à la consultation a influencé la formulation du régime de participation de la communauté dans la gouvernance de son territoire traditionnel, ce qui a favorisé son influence sur la définition des conditions de consultation à travers les négociations du chapitre 6 du traité et des canevas de consultation sectoriels. À travers ces consultations convenues et ses principes à la base, la communauté a produit des conditions qui lui sont plus avantageuses, lui permettant par exemple d'être informée au préalable sur les initiatives extractives stratégiques et spécifiques sur son territoire, et d'avoir une voix au sein des instances de décision du Québec et du Canada. Cependant, le Canada et le Québec se sont assurés de limiter l'influence de la communauté en l'excluant de certaines instances d'importance stratégique, en n'appliquant pas certaines dispositions qui avaient été accordées et en privilégiant fortement les accommodements économiques au détriment

des mesures d'harmonisation ou d'atténuation des effets préjudiciables des projets. La prédominance des accommodements économiques au détriment des harmonisations démontre que Mashteuiatsh a peu d'influence, sans parler de contrôle, sur les projets extractifs (ou du moins miniers) dans son Nitassinan.

Du point de vue de Mashteuiatsh, les aspects les plus positifs des consultations sont l'accès en amont aux renseignements sur les projets qui touchent la communauté, et les de consultation qui ont été convenus. Les facteurs plus problématiques incluent la quasi-absence d'harmonisations ou d'atténuations et la prédominance des accommodements économiques résultant de la négociation des ERA. La prise des décisions finales est aussi une source de tension, puisqu'elle relève exclusivement de la Couronne et que celle-ci, du moins dans les consultations à l'étude, a penché en faveur des promoteurs plus souvent que du côté de la communauté. D'autre part, la Couronne — notamment le Québec — respecte difficilement les principes de la participation réelle dans les consultations stratégiques et dans les consultations sur des projets miniers spécifiques. Il serait donc important que la Couronne s'entende préalablement avec les communautés autochtones sur les procédures de consultation, en respectant les principes de la participation « de nation à nation » et « de façon distincte » et en développant des mécanismes d'évaluation des effets cumulatifs et de prise en compte des connaissances traditionnelles des communautés.

La perspective foucauldienne de la gouvernementalité souligne que la production du sujet dans les sociétés occidentales modernes s'opère par des dynamiques complexes

dans lesquelles le sujet essaie de se produire lui-même et d'exercer son agentivité, en même temps que d'autres essaient de le contrôler via des rapports de pouvoir. Nous croyons que le cas de Mashteuiatsh montre les modalités qui peuvent prendre ces dynamiques lorsque la communauté s'est engagée dans une longue démarche visant à regagner son autodétermination. C'est dans cette dynamique de production d'un sujet plus autodéterminé que la communauté a entamé le développement d'outils de gouvernance interne et s'est engagée dans la négociation d'un traité moderne. Mashteuiatsh espère ainsi acquérir de meilleures conditions pour son autodétermination. Pendant les négociations du traité, Mashteuiatsh a vigoureusement défendu ses droits. En réponse, le Canada et le Québec ont accepté certaines des propositions de la communauté, tout en refusant certaines autres. Les dispositions qui ont été incorporées dans les ententes ont favorisé de l'autodétermination de la communauté, tandis que les dispositions qui ont été refusées l'ont poussée à chercher d'autres stratégies pour gagner plus de contrôle sur son Nitassinan. C'est dans ce contexte partagé entre des conditions plus émancipatrices et des contraintes sur le contrôle du territoire par la communauté que Mashteuiatsh tente progresser vers une plus grande autodétermination, ce qui cadre précisément avec la perspective foucauldienne.

La gouvernementalité de la mise en œuvre du droit à la consultation dans les projets de développement dans le Nitassinan de Mashteuiatsh se caractérise donc, d'une part, par l'accroissement de la capacité de la communauté à s'autodéterminer et à influencer la définition des procédures et des sujets particuliers des consultations. Il s'agit donc d'une preuve de l'agentivité dont Mashteuiatsh a fait preuve lors de la mise en œuvre

de la participation réelle et du droit à la consultation. D'autre part, la mise en œuvre du droit à la consultation peut aussi être qualifiée comme l'assimilation des consultations par la Couronne dans le cadre plus vaste des dispositifs de sécurisation des projets extractifs et de l'ordre étatique canadien. Cette tension entre les vecteurs d'autodétermination et la sécurisation des projets extractifs et de l'ordre étatique caractérise la gouvernementalité de la mise en œuvre et de la normativité des consultations pour Mashteuiatsh.

Comme le Canada et le Québec ont imposé une formulation de la participation réelle balisée par le droit à la consultation, nous considérons que la mise en œuvre de la participation réelle peut servir de microcosme donnant un aperçu de la myriade de modalités de consultations (et de tensions) qui s'offrent aux communautés autochtones non conventionnées en vertu de la mise en œuvre du droit à la consultation par la Couronne.

Ces résultats nous situent dans la perspective critique de Blackburn (2005) et de Nadasdy (2002) à l'égard des traités modernes, sauf que nous reconnaissons que malgré les formes d'assujettissement subies par la communauté, les formes de subjectivation sont elles aussi renforcées. Nous affirmons donc que la subjectivation peut coexister avec l'assujettissement et la désobjectivation. L'essentiel, malgré les contraintes imposées, est que la subjectivation puisse produire de meilleures conditions pour avancer vers l'autodétermination de la communauté.

Si la mise en œuvre de la participation réelle et du droit à la consultation produit des formes d'autoproduction qui favorisent un certain contrôle de la communauté sur son

territoire, comme l'ont affirmé Alcantara (2013), Leclair (2013), Martin (2008), Papillon (2008), Otis et Papillon (2013) et Wilson et Alcantara (2012), nous sommes en droit de nous demander s'il s'agit d'un réel dépassement de la relation coloniale avec le Canada. À l'issue de cette étude, notre réponse est négative. Des deux récits les plus fréquemment véhiculés dans la littérature sur les traités modernes, l'un optimiste, l'autre critique, nous jugeons que la perspective critique se rapproche davantage de la réalité. Nous partageons donc les constats de Blackburn (2005), Coyle (2013), Martin (2008), Nadasdy (2012 et 2016), Noury (2010), Papillon et Lord (2012), Rivard (2013), Rodon (2013) et Ross-Tremblay et Hamidi (2013). En d'autres termes, nous considérons qu'il faut reconnaître que dans la participation réelle, la Couronne opère un glissement pour passer d'un rapport colonial où elle conduit de manière directe la vie de la communauté et son territoire, à un rapport axé sur l'encadrement et la gouvernance des conditions de l'autoproduction de Mashteuiatsh. Ce pouvoir, nous l'avons appelé « ethnocitoyenneté ». Il s'agit selon nous d'une version plus nuancée du colonialisme canadien, indissociable des dispositifs plus vastes de sécurisation du déploiement de l'économie capitaliste basée sur l'extraction des ressources naturelles. La participation réelle et le droit à la consultation s'inscrivent donc dans une redéfinition de la place de la communauté au sein de l'État canadien, mais toujours de façon à ne pas remettre en cause l'ordre étatique colonial.

Enfin, nous considérons que les forces de cette étude sont le fait qu'elle a été définie et réalisée en collaboration étroite avec la communauté, dans le but de répondre à ses besoins; la documentation exhaustive du parcours d'une Première Nation qui veut négocier ses droits afin de définir un nouveau régime de participation à la gouvernance du

territoire pour atteindre son autodétermination; et l'apport d'un important corpus empirique sur une grande variété de consultations relatives aux initiatives extractives en territoire autochtone. À partir d'une approche basée sur la gouvernementalité, nous contribuons aussi des outils analytiques permettant de distinguer les modes d'existence en tant que sujet des communautés autochtones, dont la subjectivation, l'assujettissement et la désobjectivation.

À notre avis, notre cadre théorique nous a permis de dévoiler des enjeux souvent cachés dans les études de la gouvernance des territoires autochtones, dont les types spécifiques de pouvoir, les non-dits des consultations, les nuances entre les divers modes du sujet qui résultent des consultations — la subjectivation, l'assujettissement et la désobjectivation que nous venons de mentionner. Par contre, le caractère abstrait de l'approche foucauldienne de la gouvernementalité nous a entraînés dans un exercice où il était difficile de décoder la perspective de la communauté, de respecter sa perspective tout en considérant des enjeux qui dépassent l'explicite, mais qui sont tout aussi essentiels pour le sujet de notre recherche. À ce sujet, il est d'ailleurs certain que la documentation des consultations et des expériences que nous appelons subjectivation, assujettissement et désobjectivation est plus importante pour la communauté que la compréhension des enjeux théoriques qui découlent d'une approche foucauldienne.

Sur le plan théorique, nous considérons que notre recherche contribue à la théorisation sur le droit à la consultation et sur la corrélation entre ce droit à la consultation, les traités modernes, les évaluations environnementales et les négociations

des ERA. Nous contribuons aussi à la théorisation du colonialisme canadien à travers notre analyse du pouvoir d'ethnocitoyenneté comme une version plus subtile de gouvernement agissant sur les mentalités des communautés autochtones au lieu de les contrôler directement; et nous théorisons sur le concept des dispositifs de sécurisation qui balisent la portée et l'influence des communautés dans la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles.

D'ailleurs, notre recherche contribue tant sur le plan méthodologique que théorique aux études de la gouvernementalité, qui nous semble une approche valable pour analyser les enjeux de la gouvernance des territoires autochtones. À ce sujet, nous avons adopté la perspective plus tardive de Foucault sur la gouvernementalité portant notre attention sur l'interdépendance entre les pratiques de soi et de l'autre, ainsi que sur le gouvernement par les autres. Cette perspective nous a permis de distinguer, d'une part, les formes de subjectivation qui se produisent par les pratiques de la communauté sur elle-même, et d'autre part, celles qui sont produites par l'intervention du pouvoir de gouvernement de la Couronne et des promoteurs. Cette perspective nous a également permis d'analyser la gouvernementalité que la communauté a exercée sur les technologies des consultations.

Bien entendu, toute recherche a ses limites et ses lacunes, et la nôtre ne fait pas exception. D'abord, nous basons nos résultats sur des entrevues réalisées pour la plupart avec des membres de l'équipe technique de la communauté, et nous n'avons pas été en mesure d'interroger convenablement les voix des gardiens du territoire ou les autres

membres de la communauté. Il faut donc reconnaître que lorsque nous parlons de Mashteuiatsh, nous reflétons souvent le point de vue des négociateurs, des membres des équipes techniques et du seul gardien du territoire interviewé. Sur le plan de notre production de données, nous avons aussi été entravés par le fait que la plupart des projets miniers étaient encore en phase de consultation et n'avaient pas fait l'objet de décisions finales, y compris à l'égard des ERA. Par conséquent, il nous a été impossible d'analyser pleinement l'influence que la communauté a pu avoir sur les décisions, tout comme nous n'avons pas pu évaluer la contribution des ERA au maintien du mode de vie innu.

À la fin de la rédaction de notre thèse, les communautés de Petapan s'apprêtent à décider si, en définitive, elles vont signer ou non le traité moderne. Les options de la communauté sont limitées : signer le traité et s'assujettir aux dispositions accordées (bien que la garantie obtenue sur la non-atteinte aux droits ancestraux peut lui permettre de bénéficier d'améliorations résultant de l'évolution de la jurisprudence), lancer des recours devant les tribunaux (un processus très long, très coûteux et aux résultats incertains) ou mobiliser la communauté en vue d'une contestation sociale (que la Couronne peut essouffler, voire étouffer, avec les moyens à sa disposition)¹⁵¹. Le débat récent sur l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et notamment sur la question du consentement préalable, libre et éclairé, pourrait apporter de nouvelles conditions favorables à l'autodétermination de la communauté, comme le

¹⁵¹ Petapan. (10 janvier 2017). Un objectif, trois avenues distinctes. Site de Petapan [En ligne] <http://petapan.ca/publication/un-objectif-trois-avenues-distinctes>

soulèvent Papillon et Rodon (2017). Le résultat de ce débat reste malgré tout incertain.

La décision finale, en définitive, appartient aux membres de la communauté. Nous espérons seulement que notre recherche contribue, même partiellement, à la prise de décision éclairée de Mashteuiatsh.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abitex. (24 mai 2015). Projet Abitex. *Site d'Abitex* [En ligne] <http://www.abitex.ca/fr-ca/index.php?p=32pIZAJNYtVjCAfSzSaNwM%2BPGwsURjIba5%2F%2FaUjIVp8%3D>

Affaires autochtones et du Nord Canada. (10 octobre 2016). Enoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>

Affaires autochtones et Développement du Nord du Canada. (2014). *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*. Ottawa : Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada.

Affaires autochtones et du Nord Canada. (20 décembre 2013). Entente de principe d'ordre général entre les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/mamu_1100100031952_fra.pdf

Affaires autochtones et du Nord Canada. (20 mars 2013). Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit de Labrador et Sa Majesté la Reine du Chef de Terre-Neuve et Labrador et Sa Majesté la Reine en Chef du Canada. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] <https://www.aadnc->

aandc.gc.ca/fra/1293647179208/1293647660333

Affaires autochtones et du Nord Canada. (20 mars 2013). Agreement between the Inuit of Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] http://www.aainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavut/index_f.html

Affaires autochtones et du Nord Canada. (11 janvier 2013). Consultation et accommodement des Autochtones — Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf

Affaires autochtones et du Nord du Canada. (15 février 2013). Umbrella Final Agreement. *Site d'Affaires autochtones et du Nord du Canada* [En ligne] https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/al_1dc_ccl_fagr_ykn_umb_1318604279080_eng.pdf

Agence canadienne d'évaluation environnementale. (5 janvier 2016). Ébauche de lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnementale. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80107/102107F.pdf>

Agence canadienne d'évaluation environnementale. (17 mars 2015). Projet minier Blackrock. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/details-fra.cfm?evaluation=62105>

- Agence canadienne d'évaluation environnementale. (21 octobre 2015). Projet minier Blackrock — Rapport d'étude approfondie. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p62105/99493F.pdf>
- Alberta Indigenous Relations. (23 août 2013). Aboriginal Consultation Levy Act. *Site d'Alberta Indigenous Relations* [En ligne] <http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/AboriginalConsultationLevyAct.pdf>
- Alcantara, C. (2008). To Treaty or Not to Treaty? Aboriginal Peoples and Comprehensive Land Claims Negotiations in Canada. *Publius*, 38,2, 343-369.
- Alcantara, C. (2013). *Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Alfred, T., & Cornatssel, J. (2005). *Being indigenous: resurgences against contemporary colonialism*. Malden: Blackwell Publishing.
- Ali, S. (2009). *Mining, the environment and indigenous peoples development conflicts*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Alliance stratégique innue. (15 octobre 2014). Communiqué de presse – Le Plan Nord « inacceptable » pour les Innus de l'Alliance. *Site du Conseil de la Première Nation des Innus Essipit* [En ligne] [http://www.innu-essipit.com/fichiers/934/PLAN%20NORD%20\(commentaires\)_16%20mai%202011.pdf](http://www.innu-essipit.com/fichiers/934/PLAN%20NORD%20(commentaires)_16%20mai%202011.pdf)
- Anaya, J. (2014). *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*,

James Anaya. Addendum : The situation of indigenous peoples in Canada.

Arianne Phosphate. (13 janvier 2016). Présentation générale. *Site d'Arianne Phosphate*

[En ligne] <http://www.arianne-inc.com/fr/projet-minier/presentation-generale>

Arianne Phosphate. (13 janvier 2016). Présentation générale. *Site d'Arianne Phosphate*

[En ligne] <http://www.arianne-inc.com/fr/projet-minier/localisation>

Arianne Phosphate. (15 octobre 2015). Projet de mine d'apatite du lac à Paul — Étude d'impact sur l'environnement, Volume 1, Rapport principal. *Site du Bureau*

d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne]

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/PR3.1.pdf

Arianne Phosphate. (13 octobre 2015). Projet de mine d'apatite du Lac-à-Paul — Analyse comparative préliminaire du scénario de transport Forestville, rapport final. *Site du*

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement [En ligne]

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/DA2.pdf

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 02/2006 — Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site de l'Assemblée des Premières Nations*

[En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=2631>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 50/2006 — Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site de l'Assemblée des Premières Nations*

[En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=3568>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 37/2007 — Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones : soutien et approbation.

Site de l'Assemblée des Premières Nations [En ligne]

<http://64.26.129.156/article.asp?id=4109>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 68/2007 — Directive du Cabinet sur l'amélioration du rendement du régime de réglementation pour les grands projets de ressources et Plan de Consultation de la Couronne du Canada.

Site de l'Assemblée des Premières Nations [En ligne]

<http://64.26.129.156/article.asp?id=4356>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 73/2007 — Projet de loi C-32, *Loi sur les pêches* – Consultations et participations des Premières Nations.

Site de l'Assemblée des Premières Nations [En ligne]

<http://64.26.129.156/article.asp?id=4144>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 17/2008 — Opposition à la recherche d'uranium. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne]

<http://64.26.129.156/article.asp?id=4325>

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 22/2008 — Consultations de la Couronne, accommodements et consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations. *Site de l'Assemblée des Premières Nations*

[En ligne] [http://www.specific-claims-](http://www.specific-claims-law.com/images/stories/specific_claims_docs/02-)

[law.com/images/stories/specific_claims_docs/02-](http://www.specific-claims-law.com/images/stories/specific_claims_docs/02-)

[AFN APN Docs/French AFN Resolutions%202008-2010/Fr_AFN_Res22_2008.pdf](http://www.afn.ca/fr/afn/docs/afn/resolutions/202008-2010/Fr_AFN_Res22_2008.pdf)

Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 43/2008 — Barrage du Site C de BC Hydro – Soutien à un processus conjoint de planification. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4351>

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (16 janvier 2013). Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador. *Site de l'Institut du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* [En ligne] http://iddpnql.ca/pdf/protocole_consultation_2005_fr.pdf

Assembly of First Nations. (15 janvier 2013). Résolution 43/2007 — Consultations et accommodements. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4115>

Assembly of First Nations. (15 janvier 2013). Joint Statement of: Assembly of First Nations, Chiefs of Ontario, Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee), First Nations Summit, Haudenosaunee of Kaneshatà:ke, Innu Council of Nitassinan, Indigenous World Association, International Organization of Indigenous Resource Development (IOIRD), Louis Bull Cree Nation, Montana Cree Nation, National Association of Friendship Centres, Native Women's Association of Canada, Samson Cree Nation, Union of BC Indian Chiefs, Amnesty International, First Peoples Human Rights Coalition, Canadian Friends Service Committee (Quakers), Amnistie Internationale, Hawai'i Institute for Human Rights, KAIROS: Canadian

Ecumenical Justice Initiatives. *Site d'Assemblée of First Nations* [En ligne]
<http://www.afn.ca/index.php/en/news-media/current-issues/permanent-forum-on-indigenous-issues-free-prior-and-informed-consent>

l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick. (16 janvier 2013). New Brunswick First Nations Consultation Policy : A Framework for Relations with Governments and Industry. *Site de l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick* [En ligne]
http://www.google.ca/url?q=http://manitobawildlands.org/docs/FN_ConsultPolicy_NB.doc&sa=U&ei=OrK-U8CPGqSg8AHKj4DIBg&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNHAIuCWjrFbAwZhtQm7JXCswEe_PA

Assembly of First Nations Chiefs of New Brunswick. (16 janvier 2013). Statement on Energy - The Assembly of First Nations Chiefs in New Brunswick. *Site de SlideShare Explorer* [En ligne] http://fr.slideshare.net/AFNCNB/afncnb-statement-on-energy-september-09-2010?from_search=1

Assembly of Manitoba Chiefs. (21 janvier 2013). 25th Annual General Assembly of Manitoba Chiefs Resolution. *Site de Scribd* [En ligne]
<http://es.scribd.com/doc/153157219/THE-ASSEMBLY-OF-MANITOBA-CHIEFS-SUPPORTS-THE-ISLAND-LAKE-REGION-IN-THEIR-CALL-FOR-A-MORATORIUM-ON-ALL-MINERAL-DEVELOPMENT-ACTIVITIES-ON-THEIR-TRADIT>

Asselin, H. (2011). Plan Nord : Les Autochtones laissés en plan. *Recherche*

amérindiennes au Québec, 41, 1, 37-46.

Asselin, J., & Parkins, J. (2009). Comparative Case Study as Social Impact Assessment: Possibilities and Limitations for Anticipating Social Change in the Far North. *Social Indicators Research*, 94(3), 483-497.

Azoulay, G. (2002). *Les théories du développement*. Rennes: Les Presses Universitaires de Rennes.

Babu, A. (2009). Governmentality, Active Citizenship and Marginalisation : the Case or Rural Drinking Water Supply in Kerala, India. *Asian Social Science*, 5, 11, 89-98.

Battlefords Agency Tribal Chiefs. (23 janvier 2013). Toward the Reconciliation of Interests and Ambitions – Participating Treaty No.6 First Nations Position Paper Regarding the Duty to Consult and Accommodate & Sharing Wealth & Benefit of Resources. *Site de Battlefords Agency Tribal Chiefs* [En ligne] http://www.batc.ca/pdf/treaty_6_position_paper_dec_11th_mtg_changes_-_FINAL.pdf

Battlefords Agency Tribal Chiefs. (23 janvier 2013). Response of the Participating Treaty _____ First Nations to the Draft Government of Saskatchewan First Nation and Métis Consultation Policy Framework of December, 2008. *Site de Battlefords Agency Tribal Chiefs* [En ligne] http://www.batc.ca/pdf/Response_to_draft_Government_of_Saskatche_1_.pdf

Bebbington, A. (2012). Extractive Industries, Socioenvironmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America. Dans *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*, Anthony

- Bebbington (éd). Oxon: Routledge.
- Bertrand, A. (2013). Une archéologie philosophique des normes environnementales : biopolitique et droits des peuples autochtones. *Revue générale du droit*, 43, 223-274.
- Blackburn, C. (2005). Searching for guarantees in the midst of uncertainty : negotiating aboriginal rights and title in British Columbia. *American Anthropologist*, 107, 4, 586-596.
- Blais, R., et Boucher, J. (2013). Les temps des régimes forestiers au Québec. In G. Chiasson & É. Leclerc (Eds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?* (pp. 33-63). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Boiselle, A. (2006). *De la consultation des peuples autochtones : Structure institutionnelle d'un dialogue appelé à renouveler la notion des droits ancestraux : Essai fondé sur la jurisprudence de la Cour suprême du Canada (1984-2004) et la théorie du droit.* (Maîtrise en droit, option de recherche), Université de Montréal, Montréal.
- Bonafous-Boucher, M. (2009). The Concept of Subjectivation: a Central Issue in Governmentality and Government of the Self, dans *A Foucault for the 21st Century: Governmentality, Biopolitics and Discipline in the New Millenium*, J. Campetillo & S. Binkley (Eds.), Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Boreal Leadership Council. (2012). *Free, prior and informed consent in Canada : a summary of key issues, lessons and case studies towards practical guidance for*

developers and aboriginal communities: Boreal Leadership Council.

Boucher, N. (2005). La transmission intergénérationnelle des saviors dans la communauté innue de Mashteuiatsh : les savoir-faire et les savoir-être au cœur des relations entre les Pekuakamiulnuatsh. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en anthropologie pour l'obtention du grade de maître ès arts (M.A).

Boucher, N. (2008). Qui est Pekuakamiulnu? L'hétérogénéité du tissu social de Mashteuiatsh. *Aspects sociologiques*, 15(1) : 47-72.

Brassard, D. (1983). Occupation et utilisation du territoire par les Montagnais du Pointe-Blue, rapport de recherché soumis au Conseil Attikamek-Montagnais dans le cadre du projet sur l'occupation et l'utilisation du territoire. Document interne.

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 12/2005 - Federal Policy Review of Haïda and Taku River Tlingit Decisions. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2005-12.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 14/2005 Treaty 8 Negotiation with British Columbia Falling Short of the New Relationship. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2005-14.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 7/2007 Support for the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne]

<http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2008-7.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013) Resolution 10/2008
« Federal Consultation and Accommodation Action Plan. *Site de British Columbia
Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2008-10.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 2/2009
« Support the British Columbia First Nation Mineral Exploration and Mining Action
Plan. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne]
<http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2009-2.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 06(k)/2011
Water Rights and Consultation with First Nations. *Site de British Columbia
Assembly of First Nations* [En ligne]
http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution06k-2011_000.pdf

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 06(h) Mining
Reforms (Free Entry). *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne]
http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution06h-2011_000.pdf

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 1(d)/2012
Support for a British Columbia Working Group on Consultation and
Accommodation. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne]
<http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution01d.pdf>

British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013) Resolution 3(m)/2013
Support for the Final Report and Continued Work of the British Columbia First

Nations Consultation and Accommodation Working Group. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne]

<http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution03m-2013-SupportfortheFInalReportandContWorkofBCFNConsultationandAccomodation.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (17 janvier 2015). Rapport 307 - Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (18 janvier 2015). Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste – version finale avril 2012. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/plan-realisation.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (17 juin 2015). Rapport 308 — Les enjeux de la filière uranifère au Québec. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape308.pdf>

Bureau d'audiences publiques et sur l'environnement. (17 juin 2015). Enquête et audience publique : les enjeux de la filière uranifère au Québec — Liste des cotes. *Site du Bureau d'audiences publiques et sur l'environnement* [En ligne]

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/uranium->

[enjeux/documents/liste_cotes.htm](http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/uranium-enjeux/documents/liste_cotes.htm)

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (18 juin 2015). Mémoire au BAPE — Déposé par la Nation Innue — Les enjeux de la filière uranifère au Québec. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/uranium-enjeux/documents/MEM65.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20 octobre 2015). Rapport 317 — Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay – Lac Saint Jean. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape317.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20 octobre 2015). Rapport 317 — Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay – Lac Saint Jean. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape317.pdf>

Bureau du forestier en chef. (2013). *Manuel de détermination des possibilités forestières 2013-2018*. Roberval : Gouvernement du Québec.

Bustamante, G. (2015a). The Right to Consultation and Free, Prior and Informed Consent in Latin America : The Governmentality of the Extraction of Natural Resources. *Revue Québécoise de droit international, Hors-série* (Mars 2015), 179-197.

Bustamante, G. (2015b). Hydro-Québec et l'État québécois 1944-2005, Les éditions du Septentrion, par Stéphane Savard, Book Reviews/Comptes rendus. *Anthropologica*,

57, 2, 611-612.

Campbell, B. et Laforce, M. (2010). La réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier : les expériences canadienne et africaine mises en perspective. *Recherche amérindiennes au Québec*, 40, 3, 69-84.

Campbell, B. et Sarrasin, B. (2012). Introduction, dans *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*, Myriam Laforce, Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin (éditeurs). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Capitaine, B. (2012). *Autochtonie et modernité : l'expérience des Innus au Canada*. Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'École des hautes études en sciences sociales (EHES), discipline Sociologie, France.

Capitaine, B. et Martin, T. (2010). La Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones : le dilemme canadien face à la reconnaissance du « sujet » autochtone. *Études canadiennes/ Canadian Studies*, 69, pp. 139-159.

Carrasco, J. (2013). Interventores en salud mental y psiquiatría como interfase en un orden colonial. *Sociedad Hoy*, 25, 79-95.

Carroll, M., Stephenson, E., & Shaw, K. (2011). BC Political Economy and the Challenge of Shale Gas: Negotiating a Post-Staples Trajectory. *Canadian Political Science Review*, 5, 2, 165-176.

- Castro-Gómez, S., & Grosfoguel, R. (2007). Prólogo : Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. Dans *El giro decolonial : reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Castro-Gómez, S. et Grosfoguel, R. (éditeurs). Bogotá: Siglo del Hombre Ediciones.
- Chalifoux, E. (2011a). Presentation Le Plan Nord et les Autochtones. *Recherche amérindiennes au Québec*, 41, 1, 33-36.
- Chalifoux, E. (2011b). Et dans les medias?. *Recherche amérindiennes au Québec*, 41, 1, 96-99.
- Chalmers, A. (2011). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?: una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*. Mexique : Siglo XXI Editores.
- Charest, P. (2003). Qui a peur des Innus? Réflexions sur les débats au sujet du projet d'entente de principe entre les Innus de Mashteuiatsh, Essipit, Betsiamites et Nutashkuan et les gouvernements du Québec et du Canada. *Anthropologies et Sociétés*, 27(2) : 185-206.
- Charest, P. (2006). Les Montagnais d'autrefois, les Innus d'aujourd'hui. *Cap-aux-Diamants : la revue d'histoire du Québec*, 85, 10-15.
- Charest, P. (2013). Les relations entre les Innus et les non-Innus en Sagamie : une double analyse « impressionniste » et discursive. *Recherches amérindiennes au Québec*, 43(1) : 9-24.

Chiefs of Ontario. (17 janvier 2013). Resolution 05/45 - Protocol for Consultation and Accommodation. *Site de Chiefs of Ontario* [En ligne] <http://www.chiefs-of-ontario.org/sites/default/files/files/05-45%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accomodation.pdf>

Chiefs of Ontario. (20 janvier 2013). Resolution 06/44 « Protocol for Consultation and Accommodation (Phase II). *Site de Chiefs of Ontario* [En ligne] <http://www.chiefs-of-ontario.org/sites/default/files/files/06-44%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accommodation%20Phase%20II.pdf>

Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean. (10 janvier 2014). Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne] http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/pdf/PAC_fra.pdf

Conseil tribal Mamuitun. (10 janvier 2014). Présentation du Conseil tribal Mamuitun. *Site du Conseil tribal Mamuitun* [En ligne] <http://www.mamuitun.com/index.php>

Corbeil, M. (28 octobre 2014). Le Plan Nord devient « le Nord pour tous ». *Site du Le Soleil* [En ligne] <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201210/31/01-4589054-le-plan-nord-devient-le-nord-pour-tous.php>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (15 janvier 2015). Pueblo indígena Kichwa Sarayaku vs Ecuador: Sentencia de 27 de junio de 2012 [En ligne]. *Site de Corte Interamericana de Derechos Humanos*. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Cour Fédérale du Canada. (15 mars 2015). Huron-Wendat Nation of Wendake c. Canada,

2014. *Site de la Cour fédérale du Canada* [En ligne] <http://www.canlii.org/fr/ca/cfpi/doc/2014/2014cf1154/2014cf1154.pdf>

Cour suprême du Canada. (24 février 2013). *Calder et al c. Attorney-General of British Columbia*. *Site de Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/5113/index.do>

Cour suprême du Canada. (24 février 2013). *R. c. Sparrow*. *Site de la Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/609/index.do>

Cour suprême du Canada. (25 février 2013). *Delgamuukw c. Colombie Britannique*. *Site de la Cour suprême du Canada* [En ligne] <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1569/index.do>

Coyle, M. (2013). Establishing Indigenous Governance: The Challenge of Confronting Mainstream Cultural Norms. In G. Otis & M. Papillon (Eds.), *Fédéralisme et gouvernance autochtone/ Federalism and Aboriginal Governance*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Crevier. (13 mars 2015). *Projet de la mine Crevier*. *Site de Crevier* [En ligne] <http://mdn-mines.com/wp/fr/crevier-2/>

Crevier. (13 mars 2015). *Projet de la mine Crevier*. *Site de Crevier* [En ligne] <http://mdn-mines.com/wp/fr/crevier-2/>

Cruikshank, B. (1999). *The will to empower : democratic citizens and other subjects*. New York : Cornell University Press.

Dale, B. (2016). *Governing Resources, Governing Mentalities: Petroleum and the*

Norwegian integrated Ecosystem-Based Management Plan for the Barents and Lofoten Seas in 2011. *The Extractive Industries and Society*, 3, 9-16.

Dean, M. (2010). *Governmentality: power and rule in modern society*. Cornwall: Sage Publications.

Desbiens, C. (2012). Le Plan Nord : avec ou contre les autochtones. Dans *L'état du Québec : le Québec en panne de leadership?*, M. Fahmy (Ed.), Montréal : Les Éditions du Boréal.

Duhaime, G., Brousseau, S., Grenier, J., Therrien, A., & Beaudoin-Jobin, C. (2013). Le développement du Nord et le destin du Québec. *Recherches sociographiques*, 54, 3, 477-511.

Égré, D. (2007). *Compendium on Relevant Practices 2nd Stage: Revised Final Report*. Benefit Sharing Issue: Dams and Development Project, United Nations Programme.

Énergie et ressources naturelles Québec. (11 mars 2015). Questions sur le Plan d'affectation du territoire public (PATP). *Site d'Énergie et ressources naturelles Québec* [En ligne].

<https://www.mern.gouv.qc.ca/territoire/planification/planification-affectation-faq.jsp>

Ministère des Forêts, faune et parcs. (20 mars 2015). Unités d'aménagement forestier. *Site de Ministère des Forêts, faune et parcs* [En ligne]

https://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/amenagement/CAAF-pdf/carte/uaf_pgaf_PQ.pdf

- Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Resolution 1627 - First Nations Strategy on Consultation, Accommodation and Resource Revenue Sharing. *Site de Federation of Saskatchewan Indians Nations* [En ligne] <http://www.fsin.com/index.php/legal-agreements-a-legislation.html>
- Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Federation of Saskatchewan Indian Nations Year End Report 2012-2013. *Site de Nuclear Waste Management Organization* [En ligne] http://www.nwmo.ca/uploads_managed/MediaFiles/2164_apm-rep-00621-0004_final_report.pdf
- Federation of Saskatchewan Indians. (24 août 2013). Federation of Saskatchewan Indian Nations Consultation Policy. *Site de Christian Aboriginal Infrastructure Developments* [En ligne] <http://caid.ca/FSINConPol.pdf>
- Ferguson, J., et Gupta, A. (2002). Spatializing States : Towards an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29, 4, 981-1002.
- Fidler, C. (2010). Increasing the Sustainability of a Resource Development: Aboriginal Engagement and Negotiated Agreements. *Environmental Development Sustainability*, 12, 233-244.
- Fidler, C. y Hitch, M. (2007). Impact and Benefit Agreements: A Contentious Issue for Environmental and Aboriginal Justice. *Environments Journal*, 35, 2, 49-69.
- Financial Post. (20 février 2018). The Canadian resource sector's messy duty to consult.

[En ligne] <http://business.financialpost.com/opinion/the-canadian-resource-sectors-messy-duty-to-consult>

First Nations Leadership Council. (24 juillet 2014). Advancing an Indigenous Framework for Consultation and Accommodation in British Columbia : Report on Key Findings of the British Columbia First Nation Consultation and Accommodation Working Group. *Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs* [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/FNLC_IndigenousFrameworkConsultationBC.pdf

First Nations Leadership Council. (24 juillet 2014). FNLC Responds to UN Special Rapporteur Report on the Situation of Indigenous Peoples in Canada. *Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs* [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/News_Releases/UBCICNews05121401.html#axzz32HLMdQ00

Fisheries and Oceans Canada. (2006). *Consultation with First Nations : Best Practices*. Fisheries and Oceans Canada.

Flanagan, T. (2002). *Premières nations? Seconds regards*. Québec : Les éditions du Septentrion.

Flanagan, T., Alcantara, C., & LeDressay, A. (2012). *Au-delà de la loi sur les indiens : rétablir les droits de propriété autochtone au Canada*. Sillery : Éditions du Septentrion.

Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société : Cours au Collège de France, 1976*.

France : Gallimard Seuil.

Foucault, M. (2001). *Dits et écrits II — 1976-1984*. France : Gallimard Seuil.

Foucault, M. (2004a). *Sécurité, territoire, population : Cours au Collège de France, 1977-1978*. Paris : Gallimard/Seuil.

Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros: Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2010a). *Naissance de la biopolitique : Cours au Collège de la France (1978-1979)*. Lonrai : Gallimard/Seuil.

Foucault, M. (2010b). *El coraje de la verdad, el gobierno de sí y de los otros : Curso en el Collège de France (1983-1984)* (F. Gros Ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2014). *Subjectivité et vérité : Cours au Collège de France, 1980-1981*. France: EHESS Gallimard Seuil.

Foucault News. (7 mai 2016). CFP : New perspectives on discourse and governmentality. *Site de Foucault News* [En ligne]. <https://foucaultnews.com/2013/01/23/cfp-new-perspectives-on-discourse-and-governmentality-2013/>

Gérard, W., & St-Hilare, A. (2013). Réforme des politiques forestières au Québec et dynamique interne des structures étatiques de gestion forestière. Dans *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de*

développement des régions périphériques?, G. Chiasson & É. Leclerc (Eds.), Québec : Presses de l'Université du Québec.

Germain, A. (2011). La relation entre Autochtones et gouvernements provinciaux vue à la lumière du développement nordique au Québec et en Ontario. *Recherche amérindiennes au Québec*, 41, 1, 91-95.

Gibson, G. et Klink, J. (2005). Canada's resilient north : the impact of mining on aboriginal communities. *Pimatisiwin, A journal of Aboriginal and Indigenous Community Health*, 3, 1.

Gibson, R. (2012). In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30, 3, 179-188.

Gingras, F., & Côté, C. (2009). La sociologie de la connaissance. Dans *Recherchesociale : de la problématique à la collecte des données*, Gauthier, B. (éditeur), Québec : Presses de l'Université du Québec.

Giordano, Y. et Jolibert, A. (2012). Spécifier l'objet de la recherche : méthode de la recherche, réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion. Londres : Pearson Education.

Gouvernement du Canada. (15 mars 2016). Entente de principe d'ordre général (EPOG), entre les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le Gouvernement du

Québec et le Gouvernement du Canada, [En ligne]
http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/aanc-inac/R32-279-2004-fra.pdf

Government of Alberta. (23 août 2013). The Government of Alberta's Policy on Consultation with First Nations and Land and Natural Resource Management. *Site du Government of Alberta* [En ligne]
<http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/GoAPolicy-FNConsultation-2013.pdf>

Government of Alberta. (23 août 2013). The Government of Alberta's Guidelines on Consultation with First Nations on Land and Natural Resource Management. *Site du Gouvernement of Alberta* [En ligne] http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/First_Nations_Consultation_Guidelines_LNRD.pdf

Government of British Columbia. (23 mars 2014). Guide to Involving Proponents when Consulting First Nations in the Environmental Assessment Process. *Site de l'Environmental Assessment Office* [En ligne]
http://www.eao.gov.bc.ca/pdf/EAO_Proponent_Guide_Dec2013.pdf

Government of British Columbia. (15 février 2014). Proponent Guide to Coordinated Authorizations for Major Mine Projects. *Site du Gouvernement of British Columbia* [En ligne]
http://www.for.gov.bc.ca/ftp/major_projects/external/!publish/web/mining/Proponent_Guide_Major_Mine_Projects.pdf

Government of British Columbia. (15 juin 2014). Guide to Involving Proponents when

Consulting First Nations. *Site du Government of British Columbia* [En ligne]
http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/first_nations/involving_proponents_guide_when_consulting_with_first_nations.pdf

Government of British Columbia. (23 août 2013). The New Relationship. *Site du Government of British Columbia* [En ligne]
http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/agreements/new_relationship_accord.pdf

Government of British Columbia. (23 août 2013). Updated Procedures for Meeting Legal Obligations when Consulting First Nations, Interim. *Site du Gouvernement of British Columbia* [En ligne]
http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/first_nations/legal_obligations_when_consulting_with_first_nations.pdf

Government of British Columbia. (23 août 2013). Clean Energy Production in British Columbia : An Inter-agency Guidebook for proponents. *Site du Government of British Columbia* [En ligne]
http://www.for.gov.bc.ca/Land_Tenures/documents/publications/clean_energy_guidebook.pdf

Government of Canada Publications. (10 janvier 2017). Responsible resource development. *Site du Government of Canada* [En ligne]
http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/rncan-nrcan/M4-104-2012-

[eng.pdf](#)

Government of Manitoba. (21 janvier 2013). Interim Provincial Policy for Crown Consultations with First Nations, Métis Communities and other Aboriginal Communities. *Site du Government of Manitoba* [En ligne] http://www.gov.mb.ca/ana/pdf/interim_aboriginal_consultation_policy_and_guide_lines.pdf

Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Made-in Nova Scotia Mi'kmaq – Nova Scotia – Canada Framework Agreement. *Site du Government of Nova Scotia* [En ligne] <https://www.novascotia.ca/abor/docs/Framework-Agreement.pdf>

Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Proponent's Guide: Engagement with the Mi'kmaq of Nova Scotia. *Site du Government of Nova Scotia* [En ligne] <http://www.novascotia.ca/abor/docs/proponants-guide.pdf>

Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Consultation Terms of Reference. *Site du Gouvernement of Nova Scotia* [En ligne] <http://energy.novascotia.ca/sites/default/files/consultation%20terms%20of%20reference.pdf>

Government of Nunavut. (23 février 2014). Consulting with Communities in Nunavut : A Guide to Community Consultation for the Mineral Exploration and Mining Sector. *Site du Gouvernement of Nunavut* [En ligne] http://gov.nu.ca/sites/default/files/Community_Consultation_Guide.pdf

Government of Ontario. (16 janvier 2013). Draft guidelines for Ministries on Consultation with Aboriginal Peoples related to aboriginal rights and treaty rights. *Site du*

Government of Ontario [En ligne] <https://www.ontario.ca/government/draft-guidelines-ministries-consultation-aboriginal-peoples-related-aboriginal>

Government of Ontario. (7 novembre 2013). Aboriginal Consultation Guide for preparing a Renewable Energy Approval Application. *Site du Government of Ontario* [En ligne] <http://www.ontario.ca/environment-and-energy/aboriginal-consultation-guide-preparing-renewable-energy-approval-application>

Government of Ontario. (20 janvier 2013). Algonquin – Ontario – Canada Consultation Process Interim Measures Agreement. *Site du Government of Ontario* [En ligne] http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/english/negotiate/algonquin/consultation_process_interim_measures_agreement.pdf

Government of Prince Edward Island. (16 janvier 2013). Mi'kmaq – Prince Edward Island – Canada Consultation Agreement. *Site du Government of Prince Edward Island* [En ligne] http://www.gov.pe.ca/photos/original/aas_consult.pdf

Government of Saskatchewan. (22 janvier 2013). First Nations and Métis Consultation Policy Framework. *Site du Government of Saskatchewan* [En ligne] <http://gr.gov.sk.ca/Consultations/Consultation-Policy-Framework>

Government of Saskatchewan. (22 janvier 2013). Proponent Handbook : Voluntary Engagement with First Nations and Métis Communities to Inform Government's Duty to Consult Process. *Site du Government of Saskatchewan* [En ligne] <http://gr.gov.sk.ca/Consultation/Proponent-Handbook>

Gouvernement de Nouveau Brunswick. (16 janvier 2016). Politique du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur l'obligation de consulter. *Site du Gouvernement de*

Nouveau Brunswick [En ligne]

<http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/aas-saa/pdf/fr/Politiquesurobligationdeconsultery.pdf>

Gouvernement du Québec. (10 décembre 2014). Faire le Nord ensemble : le chantier d'une génération. *Site du Ministère de ressources naturelles et de la faune* [En ligne] <ftp://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Bibliointer/Mono/2011/12/1083958.pdf>

Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). L'énergie pour construire le Québec de demain — La stratégie énergétique du Québec 2006-2015. *Site du Gouvernement du Québec* [En ligne] <http://mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>

Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). Le plan d'action gouvernemental. *Site du Gouvernement du Québec* [En ligne] <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/plan-action-hydrocarbures.asp>

Gouvernement du Québec. (3 mars 2015). L'EES en milieu marin. *Site du Gouvernement du Québec* [En ligne] <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques-milieu-marin.asp>

Grammond, S. (2009). La gouvernance territoriale au Québec : entre régionalisation et participation des peuples autochtones. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 42, 4, 939-956.

Grammont, H., et MacKinlay, H. (2006). Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006. *Revista*

Mexicana de Sociología, 68, 4, 693-729.

Gross, J., LeRoy, G., & Janis-Aparicio, M. (2005). *Community Benefits Agreements: Making Development Projects Accountable: Good Jobs First. California Partnerships for Working Families.*

Guay, C., & Martin, T. (2008). L'ère/l'aire de la gouvernance autochtone : le territoire en question. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 31, 3, 637-650. Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225.

Haidar, V. (2007). El análisis de discursos que forman parte de un régimen de prácticas de gobierno: una aproximación desde los estudios de la gubernamentalidad. *Forum: Qualitative Social Research Sozialforschung*, 8, 2.

Hall, S. (2008). *Identités et cultures : politiques des cultural studies*. Paris: Éditions Amsterdam.

Hitch, M. (2006). *Impact and Benefit Agreements and the political ecology of mineral development in Nunavut*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Filosofía en Geografía, Universidad de Waterloo.

Hoffman, S. (2008). Engineering poverty : colonialism and hydroelectric development in northern Manitoba. Dans *Power struggles: hydrodevelopment and First Nations in*

Manitoba and Québec, Martin, T. et Hoffman, S. (éditeurs). Winnipeg: University of Manitoba Press.

Indigenous and Northern Affairs. (23 février 2013). Aboriginal Consultation and Accommodation : Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult. *Site d'Indigenous and Northern Affairs* [En ligne] <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100023526/1100100023528>

Keay, I., & Metcalf, C. (2004). Aboriginal Rights, Customary Law and the Economics of Renewable Resource Exploitation. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 30, 1, 1-27.

Kistabish, B., Kistabish, D., Mapachee, T., & Rankin, S. (2011). « On est les éternels oubliés » Les Abitibiwinnikis de Pikogan. *Recherche amérindiennes au Québec*, 41, 1, 67-69.

Knotsch, C.; Siebenmorge, P. et Bradshaw, B. (2010). Les « ententes sur les répercussions et les avantages » et le bien-être des communautés : des occasions ratées? *Recherche amérindiennes au Québec*, 40, 3, 59-68.

Kurtness, K. (2013). Témoignage d'un homme et d'une femme ilnu sur les pratiques traditionnelles. Mémoire présenté à l'Université du Québec à Chicoutimi comme exigence partielle de la maîtrise en Études et intervention régionales.

Labrador and Aboriginal Affairs Office. (16 janvier 2013). The Government of New

Foundland & Labrador's Aboriginal Consultation Policy on Land and Resource Development Decisions. *Site de Labrador and Aboriginal Affairs Office* [En ligne] http://www.laa.gov.nl.ca/laa/publications/aboriginal_consultation.pdf

Lacasse, J-P. (2007). L'affirmation des droits territoriaux des Innus. *Révue générale de droit*, 37(1) : 183-199.

Laforce, M.; Lapointe, U. et Lebuis, V. (2012). Régulation du secteur minier au Québec et au Canada : une définition des rapports asymétriques est-elle possible?. Dans *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partr de l'expérience canadienne*, Laforce, M., Campbell, B. et Sarrasin, B. (éditeurs). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Lambrecht, K. (2013). *Aboriginal consultation, environmental assessment and regulatory review in Canada*. Regina: University of Regina Press.

Lapointe, U. (2010). L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada. *Recherche amérindiennes au Québec*, 40, 3, 9-25.

Law Times News (15 janvier 2015). Government sued over duty to consult. *Site de Law Times News* [En ligne]. <http://www.lawtimesnews.com/Focus-On/Government-sued-over-duty-to-consult>

Lawrence, B. (2012). *Fractured Homeland : Federal Recognition and Algonquin Identity in Ontario*. Vancouver : UBC Press.

- Leclair, J. (2013). Les droits ancestraux en droit constitutionnel canadien : quand l'identitaire chasse le politique. Dans *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*, Beaulieu, A., Gervais, S. et Papillon, M. (éditeurs.). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Leibetseder, B. (2011). A Critical Review on the concept of Social Technology. *Socialines Technologijos Social Technologies*, 1, 1, 7-24.
- Liénafa, K. et Martin, T. (2010). Beyond the Conflict : the Reconstruction of the O-Pipon-Na-Piwin First Nation Community in Manitoba. *Geography Research Forum*, 30, 50-65.
- Loiselle-Boudreau, J. (2009). L'obligation de consulter les peuples autochtones : le cas du projet de mine de niobium à Oka. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39, 1-2, 137-146.
- Loomba, L. (2010). *Colonialisme/Postcolonialism*. New York: Routledge.
- Maldonado-Torres, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. Dans *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Castro-Gómez, S. et Grosfoguel, R. (éditeurs). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Marti, S. (2009). Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina: algunas claves interpretativas desde lo local y

lo global. *Foro Internacional*, 49, 3, 461-489.

Marttila, T. (2013). Whither Governmentality Research ? A Case Study of the
Gouvernementalization of the Entrepreneur in the French Epistemological Tradition.
Forum: Qualitative Social Research Sozialforschung, 14, 3.

Martin, T. (2003). *De la banquise au congélateur : mondialisation et culture au Nunavik*.
Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Martin, T. (2008). Hydrodevelopment in Quebec and Manitoba : Old relationships or new
social contract? Dans *Power struggles : hydro development and First Nations in
Manitoba and Quebec*, Martin, T. et Hoffman, S. (éditeurs). Winnipeg University
of Manitoba Press.

Martin, T. (2009). Pour une sociologie de l'autochtonisme. Dans *Autochtonies : vues de
France et du Québec*, Gagné, N., Martin, T. et Salaün, M. (éditeurs). Québec Les
Presses de l'Université Laval.

Martin, T. (2010). Vers la fin du « contrat colonial moderne »? Le cas des ententes
hydroélectriques au Québec et au Manitoba. *Globe, Revue internationales d'études
québécoises*, 13, 2, 125-150.

Martin, T. (2012). Le modèle québécois à l'épreuve du Plan Nord. Dans *L'état du Québec
2012 : le Québec en panne de leadership?*, Fahmy, M. (éditeur). Montréal : Les
Éditions du Boréal. Martin, T., & Girard, A. (2009). Le territoire, « matrice » de
culture : analyse des mémoires déposés à la commission Coulombe par les

premières nations du Québec. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39, 1-2, 61-70.

Martinez, M. (2008). Democracia para la dignidad : movimientos políticos y ciudadanía como aportes a las reflexiones sobre la democracia en América Latina, el caso del movimiento Zapatista. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 123, 151-183.

McGregor, A., Challies, E., Howson, P., Astuti, R., Dixon, R., Haalboom, B., Gavin, M., Tacconi, L. et Afiff, S. (2015). Beyond Carbon, more than forest? REDD+ governmentality in Indonesia. *Environment and Planning*, 47, 138-155.

Métaux Blackrock. (21 mars 2015). Projet minier de Métaux Blackrock — Exploitation du gisement de fer au complexe géologique du lac Doré. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p62105/90319F.pdf>

Métis Nations Council. (15 janvier 2013). A Guide for Métis on Consultation and Accommodation. *Site de Wek'èezhii Renewable Resources Board* [En ligne] http://www.wrrb.ca/sites/default/files/public_registry/7.%202007%20Metis%20Nation%20guide%20to%20consultation.pdf

Métis Nation of Ontario. (20 janvier 2013). Interim Statement of Principles on Métis Consultation and Accommodation and General Métis Framework for Consultation and Accommodation. *Site de The Métis Nation of Ontario* [En ligne] http://www.metisnation.org/media/51971/mno_interim_framework_metis_consult

[ation.pdf](#)

Métis Nation of Ontario. (20 janvier 2013). Towards a Consultation Framework for Ontario Métis 2007/08 Community Consultation What we heard Report. *Site de The Métis Nation of Ontario* [En ligne] http://www.metisnation.org/media/51968/towards_a_metis_consultation_framework.pdf

Métis Nation Saskatchewan. (23 août 2013). Duty to Consult. *Site de Métis Nation Saskatchewan* [En ligne] <http://www.mn-s.ca/pages/duty-to-consult.html>

Meyers Norris Penny LLP. (2009). *Best Practices for Consultation and Accommodation*. Rapport élaboré par Meyers Norris Penny LLP.

Millar, D. (2014). Endogenous development: some issues of concern. *Development in practice*, 24, 5-6, 637-647.

Mills, S. (2004). *Discourse*. Londres : Routledge.

Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire. (14 juillet 2015). Région administrative 02 : Saguenay — Lac Saint-Jean. *Site de Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire* [En ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_02.pdf

Ministère des Affaires municipales et occupation du territoire. (14 juillet 2015). Région administrative 03 : Capitale nationale. *Site de Ministère des Affaires municipales et*

occupation du territoire [En ligne]

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_03.pdf

Ministère du développement durable, environnement et parcs du Québec. (14 octobre 2015). Directive pour le projet de mine à ciel ouvert d'apatite et d'ilménite. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/PR2.pdf

Ministère des ressources naturelles et de la faune. (10 janvier 2014). Plan régional de développement du territoire public Saguenay — Lac-Saint-Jean. *Site du Ministère d'Énergie et Ressources naturelles* [En ligne].

https://mern.gouv.qc.ca/publications/territoire/planification/prdtp_saguenay.pdf

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. (2011). *Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*. Ottawa.

Ministry of Northern Development and Mines of Ontario. (17 janvier 2013). Consultation and Arrangements with aboriginal communities at early exploration. *Site du Ministry of Northern Development and Mines* [En ligne]

http://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/aboriginal_exploration_consultation_policy.pdf

Modak, P., & Biswas, A. (1999). *Conducting environmental impact assessment for*

developing countries. New York: United Nations University Press.

Mynttinen, L. (2012). *Technologies of Citizenship in the Finnish-Funded Empowerment Projects*. (Master), University of Helsinki, Helsinki.

Nadasdy, P. (2012). Boundaries among Kin: Sovereignty, the Modern Treaty Process, and the Rise of Ethno-Territorial Nationalism among Yukon First Nations. *Comparative Studies in Society and History*, 54, 3, 499-532.

Nadasdy, P. (2016). First Nations, Citizenship and Animals, or Why Northern Indigenous Peoples Might not Want to Live in Zoopolis. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 49(1) : 1-20.

Nation Innue. (10 décembre 2014). Déclaration de renforcement de l'unité de la Nation Innue. *Site de Nation Innue* [En ligne] <http://nationinnue.com/wp-content/uploads/2014/10/D%C3%A9claration-des-chefs.pdf>

Nations Unies. (10 octobre 2014). Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones. *Site des Nations Unies* [En ligne] http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/2

Newman, D. (2014). *Revisiting the Duty to Consult Aboriginal Peoples*. Saskatoon : Purich Publishing Limited.

Niobec. (7 juin 2015). Historique. *Site de Niobec* [En ligne] <http://niobec.com/a->

[propos/historique/](#)

Niobec. (5 janvier 2016). Projet d'expansion de la mine Niobec à Saint-Honoré — Étude d'impact sur l'environnement et le milieu social. *Site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* [En ligne] <http://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80011/94651F.pdf>

Noury, C. (2016). La conservation du Nitassinan : besoins et intérêts des Inus de Mashteuiatsh. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en sciences géographiques pour l'obtention du grade de Maître en sciences géographiques (M.Sc.Géogr).

Nunavut Tunngavik Inc. (26 février 2014). Response of Nunavut Tunngavik Inc. To Federal Interim Consultation Guidelines. *Site de Nunavut Tunngavik Inc* [En ligne] <http://www.tunngavik.com/documents/publications/administration/NTI%20Response%20to%20Proposed%20Consultation%20Guidelines%20-%20May%2026%2009%20final%20doc.pdf>

O'Faircheallaigh, C. (2009). Corporate-Aboriginal Agreements on Mineral Development: The Wider Implications of Contractual Arrangements. Paper soumis à Rethinking Extractive Industries, Toronto.

O'Faircheallaigh, C. (2010). Aboriginal-Mining Company Contractual Agreements in Australia and Canada: Implications for Political Autonomy and Community Development. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 30, 1-2, 69-86.

- O'Faircheallaigh, C., & Corbett, T. (2005). Indigenous Participation in Environmental Management of Mining Projects: The Role of Negotiated Agreements. *Environmental Politics*, 14, 5, 629-647.
- Otis, G. (2013). L'individu comme acteur relationnel : l'option de loi dans le « fédéralisme personnel » en contexte autochtone. Dans *Fédéralisme et gouvernance autochtone —Federalism and aboriginal governance*, Otis, G. et Papillon, M. (éditeurs). Québec : Presses de l'Université Laval.
- Otis, G., & Papillon, M. (2013). Penser et vivre une relation décolonisée. Dans *Fédéralisme et gouvernance autochtone —Federalism and aboriginal governance*, Otis, G. et Papillon, M. (éditeurs). Québec : Presses de l'Université Laval.
- Papillon, M. (2008). *Federalism from below? The emergence of aboriginal multilevel governance in Canada: a comparison of The James Bay Crees and Kahnawá:ke Mohawks*. Thèse de doctorat en Philosophie à l'University of Toronto.
- Papillon, M., & Lord, A. (2013). Les traités modernes : vers une nouvelle relation? Dans *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*, Beaulieu, A., Gervais, S. et Papillon, M. (éditeurs). Gatineau : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Papillon, M., & Rodon, T. (2017). Indigenous consent and natural resource extraction : foundations for a made-in-Canada approach. *IRPP (Institute for Research on Public Policy) Insight*(16), 1-25.

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (15 février 2014). Nouvelle dénomination et nouveau logo de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne].

<http://www.mashteuiatsh.ca/messages-aux-pekuakamiulnuatsh/actualites/502-nouvelle-denomination-et-nouveau-logo-de-pekuakamiulnuatsh-takuhikan.html>

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (04 février 2015). Gain de cause des Innus en Cour fédérale. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

<http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/messages/bulletin/volume%2027%20numro%204%20decembre%202014.pdf>

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (04 février 2015). Gain de cause des Innus en Cour fédérale. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

<http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/messages/bulletin/volume%2027%20numro%204%20decembre%202014.pdf>

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (20 octobre 2014). Consultation sur la protection du 50 % du territoire du Plan Nord : la Première Nation ilnu de Mashteuiatsh fait état des manquements du Québec. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

<http://www.mashteuiatsh.ca/messages-aux-pekuakamiulnuatsh/actualites/482-consultation-sur-la-protection-de-50-du-territoire-du-plan-nord-la-premiere-nation-ilnu-de-mashteuiatsh-fait-etat-des-manquements-du-quebec.html>

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan —Conseil des Innus Essipit —Conseil des Innus de Pessamit. (18 janvier 2015). Mémoire présenté par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan —Conseil des Innus Essipit —Conseil des Innus de Pessamit au Bureau d'audiences

publiques sur l'environnement à l'occasion de l'enquête et audience publique sur les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent. *Site du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* [En ligne]

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/DM100.pdf

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (9 janvier 2014). Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

https://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/pdf/PAC_fra.pdf

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (12 janvier 2014). Principes en matière de développement minier sur Tshitassinu. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

http://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/pdf/DeveloppementMinierPrincipesMai2012_VD.pdf

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. (12 janvier 2014). Pekuakamiu tshishe utshimainu – Orientations et priorités 2013-2017. *Site de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan* [En ligne]

https://www.mashteuiatsh.ca/images/stories/bureau/pdf/orientations_2013_fr_vd.pdf

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des Innus Essipit – Conseil des Innus de Pessamit. (14 octobre 2015). Mémoire présenté par Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des innus Essipit – Conseil des Innus de Pessamit au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à l'occasion de l'enquête et audience publique sur

Projet d'ouverture et d'exploitation de la mine d'apatite du Lac-à-Paul au Saguenay
– Lac Saint Jean, 26 mai 2015. *Site du Bureau d'audiences publiques sur
l'environnement* [En ligne]

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_lac-a-paul/documents/DM53.pdf

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. *Taship tsheshi milu-apatshitakanitsh nelu tshemashituepalitakanilitsh Pekuakamiulnuatsh - Grille de développement durable des Pekuakamiulnuatsh*. Document interne.

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. *Bilan des consultations 1er avril 2011 au 31 mars 2012*. Document interne.

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan. « *Sur les traces des Kak8shak — À la rencontre de la nation des Porc-Épics* », document interne reçu le 14 décembre 2014.

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan – Conseil des Innus Essipit – Conseil des Innus de Pessamit – Ariane Phosphate. *Entente de coopération concernant les phases d'exploration et pré-construction du projet du lac à Paul*. Document confidentiel.

Petapan. (10 janvier 2017). Un objectif, trois avenues distinctes. *Site de Petapan* [En ligne]
<http://petapan.ca/publication/un-objectif-trois-avenues-distinctes>

Peskett, L. (2011). *Sharing in REDD+ : Exploring the Implications for Poor and Vulnerable People*. World Bank and REDD-net.

Poirier, S. (2000). Contemporanéités autochtones, territoires et (post)colonialisme : réflexions sur des exemples canadiens et australiens. *Anthropologie et*

sociétés, 24(1), 137 – 153.

Prno, J., (2007). *Assessing the Effectiveness of Impact and Benefit Agreements from the Perspective of their Aboriginal Signatories*. Mémoire de Master of Arts présentée à l'University of Ghelph, Guelph.

Quidel, J. (2012). *La idea de “Dios” y de “Diablo” en el discurso ritual Mapuche: las resignificaciones de las categorías Dios y Diablo entre las autoridades socioreligiosas Mapuche del territorio Wenteché*. (Maîtrise en Anthropologie Social), Université étatique de Campinas.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Dans *La colonialidad del saber : eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*, Lander, E. (éditeurs),. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Qureshy, S. (2006). *Landlords and Political Traps: How Mineral Exploration Companies Seek Acces to First Nation Territory*. Mémoire de Master of Arts présenté à Carleton University, Ottawa.

Regroupement Petapan. (10 janvier 2014). Le Regroupement Petapan. *Site du Regroupement Petapan* [En ligne] <http://petapan.ca/page/le-regroupement-petapan>

Regroupement Petapan. (21 mars 2016). Application de l'article 91(24) aux terres affectées d'un titre aborigène suite à l'arrêt Tsilhqot'in. *Site de Shash Petapan* [En ligne] <http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/Documents/Shash%20Petapan.pdf>

- Ressources Naturelles et de la faune. (2005). *Plan régional du développement du territoire public Saguenay–Lac-Saint-Jean*. Québec : Ministère de ressources naturelles et de la faune, Gouvernement du Québec.
- Rivard, E. (2013). L'Approche commune ou l'irrésistible élan vers une définition ethnique de la planification. *Autochtones et allochtones du Québec*, 43(1) : 25-38.
- Rodon, T. (2009). Négocier sa place dans la Confédération : Le cadre et les limites de la négociation entre les gouvernements et les peuples autochtones. *Les Cahiers du CIÉRA*, 3, 7-16.
- Rodon, T. (2013). Le Nunavut : une composition inachevée? *Études Inuit Studies*, 38(1-2) : 95-114.
- Ross-Tremblay, P. et Hamidi, N. (2013). Les écueils de l'extinction : les Premiers peuples, les négociations territorielles et l'esquisse d'une ère postcoloniale. *Autochtones et allochtones du Québec*, 43(1) : 51-57.
- Roy-Grégoire, E., Lapointe, U., & King-Ruel, G. (2012). Régulation du secteur minier au Québec : quelles contraintes et quelles ouvertures à l'égard des populations locales? Le cas du projet minier Raglan. Dans *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*, Laforce, M., Campbell, B. et Sarrasin, B. (éditeurs). Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Sa Majesté la Reine du Chef du Canada. (10 janvier 2017). Emplois, croissance et

prosperité à long terme — Le Plan d'action économique de 2012. *Site du Gouvernement du Canada* [En ligne]
<http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>

Savard, S. (2013). *Hydro-Québec et l'État québécois, 1944-2005*. Québec : Les éditions du Septentrion.

Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. In B. Gauthier (Ed.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Sawyer, S. et Gomez, E. (2012). Transnational Governmentality in the Context of Resource Extraction. Dans *The Politics of Resource Extraction : Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State*, Sawyer, S. et Gomez, E. (éditeurs). Hampshire : Palgrave Macmillan.

Scott, D. (1995). Colonial governmentality. *Social Text*, 43, 191-220.

Secrétariat aux affaires autochtones du Québec. (16 janvier 2013). Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones. *Site du Secrétariat aux affaires autochtones du Québec* [En ligne]
http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide_inter_2008.pdf

Secrétariat aux affaires autochtones du Québec. (15 février 2014). Négociation entre le Conseil tribal Mamuitun, le Québec et le Canada — Approche commune. *Site du*

Secrétariat aux affaires autochtones du Québec [En ligne].

https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/innus/approche_commune_2000.pdf

Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (14 décembre 2014). Communiqué de presse pour diffusion immédiate – « Sans nous, le Plan Nord est un plan mort », Les Premières Nations exigent le respect de leurs droits. *Site de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador* [En ligne] <http://www.apnql-afnql.com/fr/actualites/pdf/comm-2009-11-06.pdf>

Service de documentation en études et intervention régionales. (15 décembre 2014). Plan Nord — Pour un développement économique socialement responsable et durable — Document de travail 6 novembre 2009. *Site de l'Université du Québec à Chicoutimi* [En ligne] <http://e-sdeir.uqac.ca/120/1/030149019.pdf>

Simard, J. (1995). Développement et gouvernements autochtones : l'expérience de la Baie James et du Nord québécois. *Politique et société*, 28, 71-85.

Smith, L. (2001). *Decolonizing methodologies*. London: Zed Books Ltd.

Spak, S. (2005). The Position of Indigenous Knowledge in Canadian Co-management Organizations. *Anthropologica*, 47, 2, 233-246.

Spronk, S., & Webber, J. (2007). Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia: The Political Economy of Natural Resource Contention. *Latin American Perspectives*, 34, 2, 31-47.

Stanley, A. (2016). Resilient Settler Colonialism : "Responsible Resource Development", "Flow-Through" Financing and the Risk Management of Indigenous Sovereignty in Canada. *Environment and Planning*, 0, 0, 1-21.

The Northern Miner. (2012). *Mining Explained: a Layperson's Guide*. Toronto : The Northern Miner.

Thériault, S. (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 de droit du développement durable de McGill*, 6, 2, 217-245.

Treaty 6 First Nations – Treaty 7 First Nations – Treaty 8 First Nations. (23 août 2013). Position Paper on Consultation. *Site du Treaty 8 First Nations* [En ligne] <http://www.treaty8.ca/documents/T6%20Consultation%20%20Position%20Paper.pdf>

Ulloa, A. (2003). *The ecological native: Indigenous Peoples' movements and eco-governmentality in Colombia*. Paper presented at the Latin American Studies Association, Dallas.

Ulloa, A. (2011). The politics of Autonomy of Indigenous Peoples of the Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia: a process of relational indigenous autonomy. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 6, 1, 79-107.

Union of British Columbia Indian Chiefs. (24 août 2013). Resolution 2005-01 « Support for the New Relationship Document. *Site de l'Union of British Columbia Indian*

Chiefs [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/PDF/UBCICRes_2005-01_NewRelationship.pdf

Union of British Columbia Indian Chiefs. (24 août 2013). Resolution of the Special Joint Assembly of First Nations Chiefs in British Columbia : Support the New Relationship Document. *Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs* [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/PDF/joint_res_NewRelationship_May2005.pdf

Union of British Columbia Indian Chiefs. (16 janvier 2015). Principles in Good Governance Consistent with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Join Statement to Permanent Forum on Indigenous Issues Thirteenth session, may 16 2014. Site [En ligne]. http://www.ubcic.bc.ca/News_Releases/UBCICNews05191401.html#axzz32HLMdQ00

Union of Ontario Indians. (17 janvier 2013). Reaching Effective Consultation: A Guide on How to Get There! “When in doubt, check it out!”. *Site de l'Union of Ontario Indians* [En ligne] <http://www.anishinabek.ca/download/AORMC%20Consultation%20Guide.pdf>

Vásquez-Barquero, A., & Rodríguez-Cohard, J. (2016). Endogenous development and institutions : Challenges for local development initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34, 6, 1135-1153.

Vincent, S. (2011). Le Plan Nord pour les Premières Nations et les Inuits : levier à saisir ou intrus à combattre? *Recherche amérindiennes au Québec*, 41, 1, 47-63.

- Walker, K. (2010). *Treaty Federalism: Building a Foundation for Duty to Consult in Saskatchewan*. Mémoire en Master of Arts à l'University of Saskatchewan, Saskatoon.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad : las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, 9, 131-152.
- Walsh, C. (2010). Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements. *Development*, 1, 50, 15-21.
- Wang, C. (2012). A guide for Local Benefit Sharing in Hydropower Projects. *Social Development Working Papers of the World Bank*, 128.
- Weitzner, V. (2006). *Dealing full force: Lutsel K'e Dene First Nation's experience negotiating with mining companies*. Ottawa : The North – South Institute. Wera, R. et Martin, T. (2008). The way to Modern Treaties: a review of hydro projects and agreements in Manitoba and Quebec. Dans *Power struggles: hydro development and First Nations in Manitoba and Quebec*, Martin, T. et Hoffman, S. (éditeurs). Manitoba: University of Manitoba Press.
- White, G. (2002). Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards. *Publius*, 32, 3, 89-114. Wilson, G., & Alcantara, C. (2012). Mixing Politics and Business in the Canadian Arctic: Inuit Corporate Governance in Nunavik and the Inuvialuit Settlement Region. *Canadian Journal of Political Science*, 45, 4, 781-804.

Yin, R. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Yu, W. (2008). *Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesotho Highlands Water Project*. World Bank, Africa Region.

Yukon Chamber of Mines – Tr’ondëk Hwëch’in – First Nation of Na-cho Nyak Dun. (23 février 2013). Engaging with Yukon First Nations and Communities : A Quick Reference Guide to Effective and Respectful Engagement Practices. *Site de Tr’ondëk Hwëch’in* [En ligne] <http://www.trondek.ca/downloads/QRG.pdf>

Annexe 1

Tableau 2 : Les approches des gouvernements sur le devoir de consulter

Approche	Gouvernement
Partenariale	Île du Prince Edward et Nouvelle-Écosse
Sécuritaire	Nouveau-Brunswick, Alberta et Colombie-Britannique
Minimaliste	Canada, Terre-Neuve et du Labrador, Québec, Ontario et Territoire du Nord-Ouest,
Maximaliste	Manitoba

Table élaborée sur la base de nos analyses des outils du tableau 3.

Annexe 2

Tableau 3. La consultation selon les gouvernements (fédéral, provinces, territoires) et les peuples autochtones.

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
Canada	2011 : « Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter » ¹⁵² .	2006 : Assemblée des Premières Nations : Résolution 2/2006 « Soutien accordé au projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones » ¹⁵³ . 2006 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 50/2006 « Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » ¹⁵⁴ . 2007 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 37/2007 « Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples

¹⁵² Affaires autochtones et du Nord Canada. (11 janvier 2013). Consultation et accommodement des Autochtones — Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. *Site d'Affaires autochtones et du Nord Canada* [En ligne] http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf

¹⁵³ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 02/2006 — Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=2631>

¹⁵⁴ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 50/2006 — Les Premières Nations de la Saskatchewan soutiennent la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=3568>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>autochtones : soutien et approbation »¹⁵⁵.</p> <p>2007 : Assembly of First Nations. Résolution 43/2007 « Consultations et accommodements »¹⁵⁶.</p> <p>2007 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 68/2007 « Directive du Cabinet sur l'amélioration du rendement du régime de réglementation pour les grands projets de ressources et Plan de Consultation de la Couronne du Canada »¹⁵⁷.</p> <p>2007 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 73/2007 « Projet de loi C-32, <i>Loi sur les pêches – Consultations et participations des Premières Nations</i> »¹⁵⁸.</p> <p>2007 : Métis National Council. « A Guide</p>

¹⁵⁵ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 37/2007 — Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones : soutien et approbation. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4109>

¹⁵⁶ Assembly of First Nations. (15 janvier 2013). Résolution 43/2007 — Consultations et accommodements. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4115>

¹⁵⁷ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 68/2007 — Directive du Cabinet sur l'amélioration du rendement du régime de réglementation pour les grands projets de ressources et Plan de Consultation de la Couronne du Canada. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4356>

¹⁵⁸ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 73/2007 — Projet de loi C-32, Loi sur les pêches – Consultations et participations des Premières Nations. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4144>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>for Métis on Consultation and Accommodation »¹⁵⁹.</p> <p>2008 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 17/2008 « Opposition à la recherche d'uranium »¹⁶⁰.</p> <p>2008 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 22/2008 « Consultations de la Couronne, accommodements et consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations »¹⁶¹.</p> <p>2008 : Assemblée des Premières Nations. Résolution 43/2008 « Barrage du Site C de BC Hydro — Soutien à un processus conjoint de planification »¹⁶².</p> <p>2011 : « Permanent Forum on Indigenous</p>

¹⁵⁹ Métis Nations Council. (15 janvier 2013). A Guide for Métis on Consultation and Accommodation. *Site de Wek'èezhii Renewable Resources Board* [En ligne] http://www.wrrb.ca/sites/default/files/public_registry/7.%202007%20Metis%20Nation%20guide%20to%20consultation.pdf

¹⁶⁰ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 17/2008 — Opposition à la recherche d'uranium. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4325>

¹⁶¹ Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 22/2008 — Consultations de la Couronne, accommodements et consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4330>

¹⁶² Assemblée des Premières Nations. (15 janvier 2013). Résolution 43/2008 — Barrage du Site C de BC Hydro – Soutien à un processus conjoint de planification. *Site de l'Assemblée des Premières Nations* [En ligne] <http://64.26.129.156/article.asp?id=4351>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>Issues – Free Prior and Informed Consent :</p> <p>Joint Statement of : Assembly of First Nations, Chiefs of Ontario, Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee), First Nations Summit, Haudenosaunee of Kaneshatà:ke, Innu Council of Nitassinan, Indigenous World Organization, International Organization of Indigenous Resources Development (IOIRD), Louis Bull Cree Nation, Montana Cree Nation, National Association of Friendship Centres, Native Women's Association of Canada, Samson Cree Nation, Union of BC Indian Chiefs, Amnesty International, First Peoples Human Rights Coalition, Canadian Friends Service Committee (Quakers), Hawai'i Institute for Human Rights, KAIROS, Canadian Ecumenical Justice Initiatives »¹⁶³.</p>

¹⁶³ Assembly of First Nations. (15 janvier 2013). Joint Statement of: Assembly of First Nations, Chiefs of Ontario, Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee), First Nations Summit, Haudenosaunee of Kaneshatà:ke, Innu Council of Nitassinan, Indigenous World Association, International Organization of Indigenous Resource Development (IOIRD), Louis Bull Cree Nation, Montana Cree Nation, National Association of Friendship Centres, Native Women's Association of Canada, Samson Cree Nation, Union of BC Indian Chiefs, Amnesty International, First Peoples Human Rights Coalition, Canadian Friends Service Committee (Quakers), Amnistie Internationale, Hawai'i Institute for Human Rights, KAIROS:

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
Labrador et Terre-Neuve	2013 : The Government of New Foundland & Labrador's Aboriginal Consultation Policy on Land and Resource Development Decisions. ¹⁶⁴	2005: Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador : Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador ¹⁶⁵ .
Île du Prince Edward	2012 : Mi'kmaq – Prince Edward Island – Canada Consultation Agreement ¹⁶⁶ .	2012 : Mi'kmaq – Prince Edward Island – Canada Consultation Agreement.
Nouveau Brunswick	2011 : Politique du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur l'obligation de consulter ¹⁶⁷ .	2003 : New Brunswick First Nations Consultation Policy : A Framework for Relations with Governments and Industry ¹⁶⁸ .

Canadian Ecumenical Justice Initiatives. *Site d'Assemblée of First Nations* [En ligne]
<http://www.afn.ca/index.php/en/news-media/current-issues/permanent-forum-on-indigenous-issues-free-prior-and-informed-consent>

¹⁶⁴ Labrador and Aboriginal Affairs Office. (16 janvier 2013). The Government of New Foundland & Labrador's Aboriginal Consultation Policy on Land and Resource Development Decisions. *Site de Labrador and Aboriginal Affairs Office* [En ligne]
http://www.laa.gov.nl.ca/laa/publications/aboriginal_consultation.pdf

¹⁶⁵ Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (16 janvier 2013). Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador. *Site de l'Institut du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* [En ligne]
http://iddpnql.ca/pdf/protocole_consultation_2005_fr.pdf

¹⁶⁶ Government of Prince Edward Island. (16 janvier 2013). Mi'kmaq – Prince Edward Island – Canada Consultation Agreement. *Site du Government of Prince Edward Island* [En ligne]
http://www.gov.pe.ca/photos/original/aas_consult.pdf

¹⁶⁷ Gouvernement de Nouveau Brunswick. (16 janvier 2016). Politique du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur l'obligation de consulter. *Site du Gouvernement de Nouveau Brunswick* [En ligne]
<http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/aas-saa/pdf/fr/Politiquesurobligationdeconsultery.pdf>

¹⁶⁸ Assembly of First Nations Chiefs of New Brunswick. (16 janvier 2013). New Brunswick First Nations Consultation Policy : A Framework for Relations with Governments and Industry. Site de l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick [En ligne]
http://www.google.ca/url?q=http://manitobawildlands.org/docs/FN_ConsultPolicy_NB.doc&sa=U&ei=OrK-U8CPGqSg8AHKj4DIBg&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNHAIuCWjrFbAwZhtQm7JXCswEe_PA

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		2010: Statement on Energy (The Assembly of First Nations Chiefs in New Brunswick) ¹⁶⁹ .
Nouvelle Écosse	2007 : Made-in Nova Scotia Mi'kmaq – Nova Scotia – Canada Framework Agreement ¹⁷⁰ . 2009: Proponent's Guide: Engagement with the Mi'kmaq of Nova Scotia ¹⁷¹ . 2010: Consultation Terms of Reference ¹⁷² .	2007: Made-in Nova Scotia Mi'kmaq – Nova Scotia – Canada Framework Agreement.
Québec	2008 : Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones ¹⁷³ .	2005 : Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL).

¹⁶⁹ Assembly of First Nations Chiefs of New Brunswick. (16 janvier 2013). Statement on Energy - The Assembly of First Nations Chiefs in New Brunswick. *Site de SlideShare Explorer* [En ligne] http://fr.slideshare.net/AFNCNB/afncnb-statement-on-energy-september-09-2010?from_search=1

¹⁷⁰ Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Made-in Nova Scotia Mi'kmaq – Nova Scotia – Canada Framework Agreement. *Site du Government of Nova Scotia* [En ligne] <https://www.novascotia.ca/abor/docs/Framework-Agreement.pdf>

¹⁷¹ Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Proponent's Guide: Engagement with the Mi'kmaq of Nova Scotia. *Site du Government of Nova Scotia* [En ligne] <http://www.novascotia.ca/abor/docs/proponants-guide.pdf>

¹⁷² Government of Nova Scotia. (16 janvier 2013). Consultation Terms of Reference. Site du Gouvernement of Nova Scotia [En ligne] <http://energy.novascotia.ca/sites/default/files/consultation%20terms%20of%20reference.pdf>

¹⁷³ Secrétariat aux affaires autochtones du Québec. (16 janvier 2013). Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones. Site du Secrétariat aux affaires autochtones du Québec [En ligne] http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide_inter_2008.pdf

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
Ontario	<p>2006 : Draft guidelines for Ministries on Consultation with Aboriginal Peoples related to aboriginal rights and treaty rights¹⁷⁴.</p> <p>2012: Consultation and Arrangements with aboriginal communities at early exploration (Ministry of Northern Development and Mines)¹⁷⁵.</p> <p>2013 : Aboriginal Consultation Guide for preparing a Renewable Energy Approval Application¹⁷⁶.</p>	<p>2003: Reaching Effective Consultation: A Guide on How to Get There! “When in doubt, check it out!” (Anishnabek / Ontario Resource Manager Council)¹⁷⁷.</p> <p>2005 : Resolution 05/45 « Protocol for Consultation and Accommodation »¹⁷⁸ (Chiefs of Ontario).</p> <p>2006 : Resolution 06/44 « Protocol for Consultation and Accommodation (Phase II) »¹⁷⁹ (Chiefs of Ontario).</p> <p>2008: Interim Statement of Principles on</p>

¹⁷⁴ Government of Ontario. (16 janvier 2013). Draft guidelines for Ministries on Consultation with Aboriginal Peoples related to aboriginal rights and treaty rights. *Site du Government of Ontario* [En ligne] <https://www.ontario.ca/government/draft-guidelines-ministries-consultation-aboriginal-peoples-related-aboriginal>

¹⁷⁵ Ministry of Northern Development and Mines of Ontario. (17 janvier 2013). Consultation and Arrangements with aboriginal communities at early exploration. Site du Ministry of Northern Development and Mines [En ligne] http://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/aboriginal_exploration_consultation_policy.pdf

¹⁷⁶ Government of Ontario. (7 novembre 2013). Aboriginal Consultation Guide for preparing a Renewable Energy Approval Application. *Site du Government of Ontario* [En ligne] <http://www.ontario.ca/environment-and-energy/aboriginal-consultation-guide-preparing-renewable-energy-approval-application>

¹⁷⁷ Union of Ontario Indians. (17 janvier 2013). Reaching Effective Consultation: A Guide on How to Get There! “When in doubt, check it out!”. *Site de l’Union of Ontario Indians* [En ligne] <http://www.anishnabek.ca/download/AORMC%20Consultation%20Guide.pdf>

¹⁷⁸ Chiefs of Ontario. (17 janvier 2013). Resolution 05/45 - Protocol for Consultation and Accommodation. *Site de Chiefs of Ontario* [En ligne] <http://www.chiefs-of-ontario.org/sites/default/files/files/05-45%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accomodation.pdf>

¹⁷⁹ Chiefs of Ontario. (20 janvier 2013). Resolution 06/44 « Protocol for Consultation and Accommodation (Phase II) ». *Site de Chiefs of Ontario* [En ligne] <http://www.chiefs-of->

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>Métis Consultation and Accommodation and General Métis Framework for Consultation and Accommodation (The Métis Nation of Ontario)¹⁸⁰.</p> <p>2008: Towards a Consultation Framework for Ontario Métis 2007/08 Community Consultation What we heard Report (The Métis Nation of Ontario)¹⁸¹.</p> <p>2009: Algonquin – Ontario – Canada Consultation Process Interim Measures Agreement.¹⁸²</p>
Manitoba	2009: Interim Provincial Policy for Crown Consultations with First Nations,	2013: 25 th Annual General Assembly of Manitoba Chiefs Resolution ¹⁸⁴ .

[ontario.org/sites/default/files/files/06-](http://www.metisnation.org/sites/default/files/files/06-44%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accommodation%20Phase%20II.pdf)

[44%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accommodation%20Phase%20II.pdf](http://www.metisnation.org/sites/default/files/files/06-44%20Protocol%20for%20Consultation%20and%20Accommodation%20Phase%20II.pdf)

¹⁸⁰ The Métis Nation of Ontario. (20 janvier 2013). Interim Statement of Principles on Métis Consultation and Accommodation and General Métis Framework for Consultation and Accommodation. *Site de The Métis Nation of Ontario* [En ligne]

http://www.metisnation.org/media/51971/mno_interim_framework_metis_consultation.pdf

¹⁸¹ The Métis Nation of Ontario. (20 janvier 2013). Towards a Consultation Framework for Ontario Métis 2007/08 Community Consultation What we heard Report. *Site de The Métis Nation of Ontario* [En ligne]

http://www.metisnation.org/media/51968/towards_a_metis_consultation_framework.pdf

¹⁸² Government of Ontario. (20 janvier 2013). Algonquin – Ontario – Canada Consultation Process Interim Measures Agreement. *Site du Government of Ontario* [En ligne]

http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/english/negotiate/algonquin/consultation_process_interim_measures_agreement.pdf

¹⁸⁴ Assembly of Manitoba Chiefs. (21 janvier 2013). 25th Annual General Assembly of Manitoba Chiefs Resolution. *Site de Scribd* [En ligne] <http://es.scribd.com/doc/153157219/THE-ASSEMBLY-OF->

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
	Métis Communities and other Aboriginal Communities ¹⁸³ .	
Saskatchewan	2010: « First Nations and Métis Consultation Policy Framework » (Government of Saskatchewan) ¹⁸⁵ . 2013 : « Proponent Handbook : Voluntary Engagement with First Nations and Métis Communities to Inform Government's Duty to Consult Process » (Government of Saskatchewan) ¹⁸⁶ .	2008 : « Toward the Reconciliation of Interests and Ambitions – Participating Treaty No.6 First Nations Position Paper Regarding the Duty to Consult and Accommodate & Sharing Wealth & Benefit of Resources » (Battlefords Agency Tribal Chiefs) ¹⁸⁷ . 2008 : « Response of the Participating Treaty _____ First Nations to the Draft Government of Saskatchewan First Nation and Métis Consultation Policy Framework of December, 2008 » (Battlefords Agency

MANITOBA-CHIEFS-SUPPORTS-THE-ISLAND-LAKE-REGION-IN-THEIR-CALL-FOR-A-MORATORIUM-ON-ALL-MINERAL-DEVELOPMENT-ACTIVITIES-ON-THEIR-TRADIT

¹⁸³ Government of Manitoba. (21 janvier 2013). Interim Provincial Policy for Crown Consultations with First Nations, Métis Communities and other Aboriginal Communities. *Site du Government of Manitoba* [En ligne] http://www.gov.mb.ca/ana/pdf/interim_aboriginal_consultation_policy_and_guidelines.pdf

¹⁸⁵ Government of Saskatchewan. (22 janvier 2013). First Nations and Métis Consultation Policy Framework. *Site du Government of Saskatchewan* [En ligne] <http://gr.gov.sk.ca/Consultations/Consultation-Policy-Framework>

¹⁸⁶ Government of Saskatchewan. (22 janvier 2013). Proponent Handbook : Voluntary Engagement with First Nations and Métis Communities to Inform Government's Duty to Consult Process. *Site du Government of Saskatchewan* [En ligne] <http://gr.gov.sk.ca/Consultation/Proponent-Handbook>

¹⁸⁷ Battlefords Agency Tribal Chiefs. (23 janvier 2013). Toward the Reconciliation of Interests and Ambitions – Participating Treaty No.6 First Nations Position Paper Regarding the Duty to Consult and Accommodate & Sharing Wealth & Benefit of Resources. *Site de Battlefords Agency Tribal Chiefs* [En ligne] http://www.batc.ca/pdf/treaty_6_position_paper__dec_11th_mtg_changes_-_FINAL.pdf

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>Tribal Chiefs)¹⁸⁸.</p> <p>2009: First Nations of Saskatchewan, Resolution 1627 « First Nations Strategy on Consultation, Accommodation and Resource Revenue Sharing »¹⁸⁹.</p> <p>2010 : Federation of Saskatchewan Indian Nations, Chiefs-in-Assembly, Resolution 1729.</p> <p>2010 : Federation of Saskatchewan Indian Nations Chiefs-in-Assembly, Resolution 1684 « Declaration and First Nations Model Procedure on Consultation and Accommodation » et Resolution 1685 « Support for the Communication, Legal and Political Strategies on Consultation and Accommodation ».</p> <p>2013 : « Federation of Saskatchewan Indian Nations Year End Report 2012-2013 »¹⁹⁰.</p>

¹⁸⁸ Battlefords Agency Tribal Chiefs. (23 janvier 2013). Response of the Participating Treaty _____ First Nations to the Draft Government of Saskatchewan First Nation and Métis Consultation Policy Framework of December, 2008. *Site de Battlefords Agency Tribal Chiefs* [En ligne] http://www.batc.ca/pdf/Response_to_draft_Government_of_Saskatche_1_.pdf

¹⁸⁹ Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Resolution 1627 - First Nations Strategy on Consultation, Accommodation and Resource Revenue Sharing. *Site de Federation of Saskatchewan Indians Nations* [En ligne] <http://www.fsin.com/index.php/legal-agreements-a-legislation.html>

¹⁹⁰ Federation of Saskatchewan Indians Nations. (23 août 2013). Federation of Saskatchewan Indian

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		Federation of Saskatchewan Indian Nations Consultation Policy ¹⁹¹ . 2014 : Duty to Consult (Métis Nation of Saskatchewan) ¹⁹² .
Alberta	2013 : «The Government of Alberta's Policy on Consultation with First Nations and Land and Natural Resource Management » ¹⁹³ . 2014 : «The Government of Alberta's Guidelines on Consultation with First Nations on Land and Natural Resource Management » ¹⁹⁴ . 2015 : « Aboriginal Consultation Levy	2010 : « Position Paper on Consultation » (Treaty 6 First Nations, Treaty 7 First Nations et Treaty 8 First Nations) ¹⁹⁶ .

Nations Year End Report 2012-2013. *Site de Nuclear Waste Management Organization* [En ligne]
http://www.nwmo.ca/uploads_managed/MediaFiles/2164_apm-rep-00621-0004_final_report.pdf

¹⁹¹ Federation of Saskatchewan Indians. (24 août 2013). Federation of Saskatchewan Indian Nations
 Consultation Policy. *Site de Christian Aboriginal Infrastructure Developments* [En ligne]
<http://caid.ca/FSINConPol.pdf>

¹⁹² Métis Nation Saskatchewan. (23 août 2013). Duty to Consult. *Site de Métis Nation Saskatchewan* [En
 ligne] <http://www.mn-s.ca/pages/duty-to-consult.html>

¹⁹³ The Government of Alberta. (23 août 2013). The Government of Alberta's Policy on Consultation
 with First Nations and Land and Natural Resource Management. *Site du Government of Alberta* [En ligne]
<http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/GoAPolicy-FNConsultation-2013.pdf>

¹⁹⁴ The Government of Alberta. (23 août 2013). The Government of Alberta's Guidelines on
 Consultation with First Nations on Land and Natural Resource Management. *Site du Gouvernement of
 Alberta* [En
 ligne] http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/First_Nations_Consultation_Guidelines_LNRD.pdf

¹⁹⁶ Treaty 6 First Nations – Treaty 7 First Nations – Treaty 8 First Nations. (23 août 2013). Position Paper
 on Consultation. *Site du Treaty 8 First Nations* [En ligne]
<http://www.treaty8.ca/documents/T6%20Consultation%20%20Position%20Paper.pdf>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
	Act » ¹⁹⁵ .	
Colombie- Britannique	2005 : Politique « The New Relationship » ¹⁹⁷ . 2010 : « Updated Procedures for Meeting Legal Obligations when Consulting First Nations, Interim » ¹⁹⁸ . 2011 : « Clean Energy Production in British Columbia : An Inter-agency Guidebook for proponents » ¹⁹⁹ . 2013 : « Guide to Involving Proponents when Consulting First Nations in the	2005 : Resolution 2005-01 « Support for the New Relationship Document » ²⁰³ (Union of British Columbia Indian Chiefs). 2005 : « Resolution of the Special Joint Assembly of First Nations Chiefs in British Columbia : Support the New Relationship Document » ²⁰⁴ (First Nations Chiefs of British Columbia). 2005 : Resolution 12/2005 « Federal Policy Review of Haïda and Taku River Tlingit

¹⁹⁵ Alberta Indigenous Relations. (23 août 2013). Aboriginal Consultation Levy Act. *Site d'Alberta Indigenous Relations* [En ligne]

<http://www.aboriginal.alberta.ca/documents/AboriginalConsultationLevyAct.pdf>

¹⁹⁷ Government of British Columbia. (23 août 2013). The New Relationship. *Site du Government of British Columbia* [En ligne]

http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/agreements/new_relationship_accord.pdf

¹⁹⁸ Government of British Columbia. (23 août 2013). Updated Procedures for Meeting Legal Obligations when Consulting First Nations, Interim. *Site du Gouvernement of British Columbia* [En ligne] http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/first_nations/legal_obligations_when_consulting_with_first_nations.pdf

¹⁹⁹ Government of British Columbia. (23 août 2013). Clean Energy Production in British Columbia : An Inter-agency Guidebook for proponents. *Site du Government of British Columbia* [En ligne]

http://www.for.gov.bc.ca/Land_Tenures/documents/publications/clean_energy_guidebook.pdf

²⁰³ Union of British Columbia Indian Chiefs. (24 août 2013). Resolution 2005-01 « Support for the New Relationship Document. *Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs* [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/PDF/UBCICRes_2005-01_NewRelationship.pdf

²⁰⁴ Union of British Columbia Indian Chiefs. (24 août 2013). Resolution of the Special Joint Assembly of First Nations Chiefs in British Columbia : Support the New Relationship Document. *Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs* [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/PDF/joint_res_NewRelationship_May2005.pdf

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
	<p>Environmental Assessment Process »²⁰⁰. 2013 : « Proponent Guide to Coordinated Authorizations for Major Mine Projects »²⁰¹. 2014 : « Guide to Involving Proponents when Consulting First Nations »²⁰².</p>	<p>Decisions », British Columbia First Nations²⁰⁵. 2005 : Resolution 14/2005 « Treaty 8 Negotiation with British Columbia Falling Short of the New Relationship »²⁰⁶, British Columbia First Nations. 2008 : Resolution 7/2007 « Support for the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », British Columbia Assembly of First Nations²⁰⁷. 2008 : Resolution 10/2008 « Federal</p>

²⁰⁰ Government of British Columbia. (23 mars 2014). Guide to Involving Proponents when Consulting First Nations in the Environmental Assessment Process. *Site de l'Environmental Assessment Office* [En ligne] http://www.eao.gov.bc.ca/pdf/EAO_Proponent_Guide_Dec2013.pdf

²⁰¹ Government of British Columbia. (15 février 2014). Proponent Guide to Coordinated Authorizations for Major Mine Projects. *Site du Gouvernement of British Columbia* [En ligne] http://www.for.gov.bc.ca/ftp/major_projects/external!/publish/web/mining/Proponent_Guide_Major_Mine_Projects.pdf

²⁰² Government of British Columbia. (15 juin 2014). Guide to Involving Proponents when Consulting First Nations. *Site du Gouvernement of British Columbia* [En ligne] http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/topic/9EFBD86DA302A0712E6559BDB2C7F9DD/first_nations/involving_proponents_guide_when_consulting_with_first_nations.pdf

²⁰⁵ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 12/2005 - Federal Policy Review of Haïda and Taku River Tlingit Decisions. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2005-12.pdf>

²⁰⁶ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 14/2005 Treaty 8 Negotiation with British Columbia Falling Short of the New Relationship. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2005-14.pdf>

²⁰⁷ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 7/2007 Support for the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2008-7.pdf>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>Consultation and Accommodation Action Plan », British Columbia First Nations²⁰⁸.</p> <p>2009 : Resolution 2/2009 « Support the British Columbia First Nation Mineral Exploration and Mining Action Plan »²⁰⁹.</p> <p>2011 : Resolution 06(k)/2011 « Water Rights and Consultation with First Nations »²¹⁰ (British Columbia Assembly of First Nations).</p> <p>2011 : Resolution 06(h) « Mining Reforms (Free Entry) »²¹¹ (British Columbia Assembly of First Nations).</p> <p>2012 : Resolution 1(d)/2012 « Support for a British Columbia Working Group on Consultation and Accommodation »²¹²</p>

²⁰⁸ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013) Resolution 10/2008 « Federal Consultation and Accommodation Action Plan. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2008-10.pdf>

²⁰⁹ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 2/2009 « Support the British Columbia First Nation Mineral Exploration and Mining Action Plan. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/pdf/Resolution-2009-2.pdf>

²¹⁰ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 06(k)/2011 « Water Rights and Consultation with First Nations. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution06k-2011_000.pdf

²¹¹ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 06(h) « Mining Reforms (Free Entry). *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution06h-2011_000.pdf

²¹² British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013). Resolution 1(d)/2012 « Support for a

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		<p>(British Columbia Assembly of First Nations).</p> <p>2013 : Resolution 3(m)/2013 « Support for the Final Report and Continued Work of the British Columbia First Nations Consultation and Accommodation Working Group »²¹³ (British Columbia Assembly of First Nations).</p> <p>2013 : « Advancing an Indigenous Framework for Consultation and Accommodation in British Columbia : Report on Key Findings of the British Columbia First Nation Consultation and Accommodation Working Group » (The First Nations Leadership Council – British Columbia Assembly of First Nations – Union of British Columbia Indian Chiefs – First Nation Summit)²¹⁴.</p>

British Columbia Working Group on Consultation and Accommodation. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution01d.pdf>

²¹³ British Columbia Assembly of First Nations. (20 février 2013 Resolution 3(m)/2013 « Support for the Final Report and Continued Work of the British Columbia First Nations Consultation and Accommodation Working Group. *Site de British Columbia Assembly of First Nations* [En ligne] <http://www.bcafn.ca/files/documents/BCAFNResolution03m-2013-SupportfortheFinalReportandContWorkofBCFNConsultationandAccomodation.pdf>

²¹⁴ First Nations Leadership Council. (24 juillet 2014). Advancing an Indigenous Framework for

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
		2014 : « FNLC Responds to UN Special Rapporteur Report on the Situation of Indigenous Peoples in Canada » (First Nations Leadership Council) ²¹⁵ .
Yukon	1993 : « Umbrella Final Agreement » ²¹⁶ .	2012 : « Engaging with Yukon First Nations and Communities : A Quick Reference Guide to Effective and Respectful Engagement Practices » ²¹⁷ .
Territoire du Nord-Ouest	2011 : « Aboriginal Consultation and Accommodation : Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult » ²¹⁸ .	

Consultation and Accommodation in British Columbia : Report on Key Findings of the British Columbia First Nation Consultation and Accommodation Working Group. Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/files/FNLC_IndigenousFrameworkConsultationBC.pdf

²¹⁵ First Nations Leadership Council. (24 juillet 2014). FNLC Responds to UN Special Rapporteur Report on the Situation of Indigenous Peoples in Canada. Site de l'Union of British Columbia Indian Chiefs [En ligne] http://www.ubcic.bc.ca/News_Releases/UBCICNews05121401.html#axzz32HLMdQ00

²¹⁶ Affaires autochtones et du Nord du Canada. (15 février 2013). Umbrella Final Agreement. *Site d'Affaires autochtones et du Nord du Canada* [En ligne] https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/al_ldc_ccl_fagr_ykn_umb_1318604279080_eng.pdf

²¹⁷ Yukon Chamber of Mines – Tr'ondëk Hwëch'in – First Nation of Na-cho Nyak Dun. (23 février 2013). Engaging with Yukon First Nations and Communities : A Quick Reference Guide to Effective and Respectful Engagement Practices. *Site de Tr'ondëk Hwëch'in* [En ligne] <http://www.trondek.ca/downloads/QRG.pdf>

²¹⁸ Indigenous and Northern Affairs. (23 février 2013). Aboriginal Consultation and Accommodation : Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult. Site d'Indigenous and Northern Affairs [En ligne] <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100023526/1100100023528>

Palier gouvernemental	Outils de consultation des gouvernements	Outils de consultation des peuples et organisations autochtones
Nunavut	« Consulting with Communities in Nunavut : A Guide to Community Consultation for the Mineral Exploration and Mining Sector » ²¹⁹ .	2009 : « Response of Nunavut Tunngavik Inc. To Federal Interim Consultation Guidelines » ²²⁰ (Nunavut Tunngavik Inc.).

²¹⁹ Government of Nunavut. (23 février 2014). Consulting with Communities in Nunavut : A Guide to Community Consultation for the Mineral Exploration and Mining Sector. *Site du Gouvernement of Nunavut* [En ligne] http://gov.nu.ca/sites/default/files/Community_Consultation_Guide.pdf

²²⁰ Nunavut Tunngavik Inc. (26 février 2014). Response of Nunavut Tunngavik Inc. To Federal Interim Consultation Guidelines. *Site de Nunavut Tunngavik Inc* [En ligne] <http://www.tunngavik.com/documents/publications/administration/NTI%20Response%20to%20Proposed%20Consultation%20Guidelines%20-%20May%2026%2009%20final%20doc.pdf>

Annexe 3

Résolution du conseil de bande de Mashteuiatsh au sujet de cette étude

Pekuakamiulnuatsh
Takuhikan

N° consécutif	5790
N° de dossier	X1 102 012

Assemblée d'urément convoquée 2014 06 02
Année Mois Jour

RÉSOLUTION

CONSIDÉRANT QUE Pekuakamiulnuatsh Takuhikan dans sa démarche vers l'autonomie et la reconnaissance des droits, y compris le titre aborigène, a pris comme orientation de participer et répondre aux consultations gouvernementales;

CONSIDÉRANT QUE les gouvernements ont une responsabilité constitutionnelle en matière de consultation des Premières Nations;

CONSIDÉRANT QUE Pekuakamiulnuatsh Takuhikan a convenu d'une entente de principe d'ordre général (EPOG) en 2004 et qu'il y est décrit au chapitre 6, les modalités de consultation des Premières Nations dont découlent les canevas et constitue un compromis pour les Premières Nations qui avaient comme position de départ la cogestion avec le gouvernement du Québec sur l'ensemble du territoire ancestral;

CONSIDÉRANT QUE Pekuakamiulnuatsh Takuhikan s'est fixé comme objectif d'en arriver à un traité d'ici 2015;

CONSIDÉRANT QU'il est nécessaire d'évaluer l'expérience de participation réelle et de consultation à savoir les résultats et les limites de façon globale en lien avec le processus de négociation;

CONSIDÉRANT QU'une proposition de thèse de doctorat en Sciences sociales appliquées de l'Université du Québec en Outaouais: «Modernité et peuples autochtones: la gouvernementalité de la consultation auprès des peuples autochtones» a été soumise à la Première Nation ilnue de Mashteuiatsh et concerne ces sujets;

Page 1 de 2

Proposée par M. Patrick Courtois
Appuyée de M^{me} Julie Rousseau
Adoptée à l'unanimité

Le quorum
est fixé à
4

Gilbert Dominique, chef

Patrick Courtois, conseiller

Marjolaine Étienne, vice-chef
aux Affaires extérieures

Jonathan Germain, conseiller

Stéphane Germain, vice-chef
aux Relations communautaires

Julie Rousseau, conseillère

Charles-Édouard Verreault, conseiller

1671, rue Quatrième
Mashteuiatsh (Québec) G0A 2H0
Téléphone : 418 275-2423
Télécopieur : 418 275-6212
2012@pekutaku01.ca
www.mashteuiatsh.ca



Pekuakamiulnuatsh
Takuhikan

N° consécutif	5790
N° de dossier	X1 102 012

Assemblée dûment convoquée 2014 06 02
Année Mois Jour

RÉSOLUTION

CONSIDÉRANT QUE cette proposition de thèse permettrait de répondre à certains besoins, dont ceux d'évaluer les résultats et les limites de la participation réelle depuis le début de son expérimentation;


CONSIDÉRANT QUE le sujet de recherche est du domaine de la négociation territoriale globale et des consultations gouvernementales;

IL EST RÉSOLU d'accepter le projet de recherche soumis par Gonzalo Bustamante. Le projet sera coordonné par le Secrétariat exécutif avec la collaboration du secteur Aménagement et service en territoire de la direction Patrimoine, culture et territoire ainsi que du comité patrimoine ilnu.

Page 2 de 2

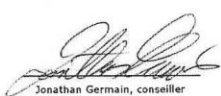
Proposée par M. Patrick Courtois
Appuyée de M^{me} Julie Rousseau
Adoptée à l'unanimité

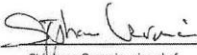
Le quorum
est fixé à
4

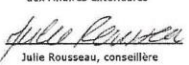

Patrick Courtois, conseiller

Gilbert Dominique, chef

Marjolaine Étienne, vice-chef
aux Affaires extérieures


Jonathan Germain, conseiller


Stéphane Germain, vice-chef
aux Relations communautaires


Julie Rousseau, conseillère


Charles-Édouard Verreault, conseiller

Annexe 4

Formulaire de consentement libre, éclairé et continu pour les participants autochtones

Doctorant : Gonzalo Bustamante

Superviseur de thèse : Thibault Martin

Description de la recherche

Nous sollicitons votre participation à la recherche « Modernité et les industries extractives : la gouvernementalité de l'éthique de la consultation auprès les peuples autochtones » qui vise à mieux comprendre l'application du droit de consultation pour l'obtention du consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause des peuples autochtones devant les projets extractifs sur ou près de leurs territoires.

Cette recherche a été approuvée par le Comité d'éthique de l'Université du Québec en Outaouais (Canada) et elle correspond à la thèse pour l'obtention du degré de Philosophy Doctor (Ph.D.) en Sciences sociales appliquées du doctorant Gonzalo Bustamante.

Cette recherche est financée par une bourse du Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles (CRGRNT) et par la Chaire de recherche du Canada sur la

gouvernance autochtone du territoire.

Cette recherche respecte le protocole de l'éthique de la recherche de votre communauté. Au cas où votre communauté ne dispose pas d'un protocole d'éthique de la recherche, cette recherche compte sur le consentement des représentants de votre communauté ou organisation. Votre accès aux résultats de la recherche sera disponible selon les modalités prévues à cet effet avec vos représentants.

Votre contribution

Nous vous demandons votre consentement pour consacrer 90 minutes environ de votre temps pour une entrevue dans un endroit qui vous convient. Si vous y consentez, cette entrevue sera enregistrée sous format électronique. Cette entrevue nous permettra de connaître vos opinions, connaissances, expériences concernant le sujet de notre recherche.

Votre participation est complètement volontaire, aucune compensation monétaire n'est accordée, vous êtes entièrement libre d'accepter ou de refuser l'entrevue ou de vous retirer en tout temps, sans préjudice.

Notre engagement éthique

Les données recueillies dans le cadre de cette étude sont entièrement confidentielles et ne pourront en aucun cas mener à votre identification par une autre personne, sauf si vous le souhaitez. Cette confidentialité sera assurée par l'assignation d'un code numérique, connu seulement par le doctorant, à l'enregistrement de votre entrevue.

Les résultats seront diffusés sous forme de thèse, d'articles, de chapitres de livres et de présentations dans des colloques. Les résultats seront mis à disposition des représentants de votre organisation ou communauté.

Les données seront conservées sous clé dans le bureau du chercheur. Elles seront détruites 10 ans après le dépôt de la thèse et ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles décrites dans le présent document.

Personnes à contacter

Si vous avez des questions concernant cette recherche, communiquez avec Gonzalo Bustamante au numéro 1-819-360-7919 ou à l'adresse courriel busg03@uqo.ca.

Si vous avez des questions concernant les aspects éthiques de cette recherche, communiquez avec monsieur André Durivage au numéro 1-819-595-3900, poste 1781 ou à l'adresse courriel andre.durivage@uqo.ca, président du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais.

Consentement

Votre signature atteste que vous avez clairement compris les renseignements concernant votre participation au projet de recherche et indique que vous acceptez d'y participer. Elle ne signifie pas que vous acceptez d'aliéner vos droits et de libérer le chercheur ou les responsables de leurs responsabilités juridiques ou professionnelles.

Vous êtes libre de vous retirer en tout temps de l'étude sans préjudice. Votre participation

devant être aussi éclairée que votre décision initiale de participer au projet, vous devez en connaître tous les tenants et aboutissants au cours du déroulement de la recherche. En conséquence, vous ne devrez jamais hésiter à demander des éclaircissements ou de nouveaux renseignements au cours du projet.

Après avoir pris connaissance des renseignements concernant ma participation à ce projet de recherche, j'appose ma signature signifiant que j'accepte librement d'y participer.

Le formulaire est signé en deux exemplaires et j'en conserve une copie.

Date Nom du participant : et Signature du participant :

Date Nom et Signature du chercheur :

Annexe 5

Guide d'entrevue pour les informateurs autochtones

Information sur l'informateur

1. Depuis quand ou pendant combien de temps avez-vous participé à la consultation au processus de consultation qui implique votre communauté?
2. Quel est ou a été votre rôle?
3. Aviez-vous une expérience antérieure de consultation en ce qui concerne votre territoire ou votre communauté? Si « oui », décrivez-la.
4. Qu'en était-il des autres participants?

Processus de la consultation

5. Est-ce que votre communauté avait une expérience antérieure de consultation?
6. Comment s'est produit le contact initial entre votre communauté et l'industrie ou le gouvernement concernant le projet actuel?
7. Qui été contacté la communauté et quelle était la nature des premiers échanges? À quelle étape du projet a débuté la consultation?
8. Quels ont été les principaux événements pendant le processus?

9. Comment s'est déroulé le processus de consultation?

Acteurs concernés

10. Quels sont les acteurs qui ont participé à la consultation? Quel était le rôle de chacun?

Pouvoir

11. Comment s'est déroulée la prise de décision concernant le projet et la consultation?

12. Quels ont été les principaux conflits ou tensions? Et les principaux accords?

13. Qui a qui ou qu'est-ce qui a contribué à résoudre les conflits et comment cela s'est-il passé?

14. Quels acteurs ont eu plus de pouvoir ou de contrôle sur les décisions concernant le projet? Pourquoi?

Rationalités

15. Comment la communauté a-t-elle interprétée l'arrivée de ce projet? Quels ont été les principaux accords et tensions au sein de la communauté à ce sujet?

16. Quels ont été les objectifs de la communauté concernant la consultation?

17. Quelle est l'évaluation de la communauté concernant l'ensemble de la consultation?

18. Quelles ont été les raisons de la communauté pour donner ou refuser son consentement concernant le projet?

Pratiques

19. Comment s'est organisée la communauté pour faire face au projet et à la consultation?

Avec quels autres acteurs a-t-elle établi des alliances?

20. Quelles ont été les stratégies les plus efficaces?

Contrôle sur le processus

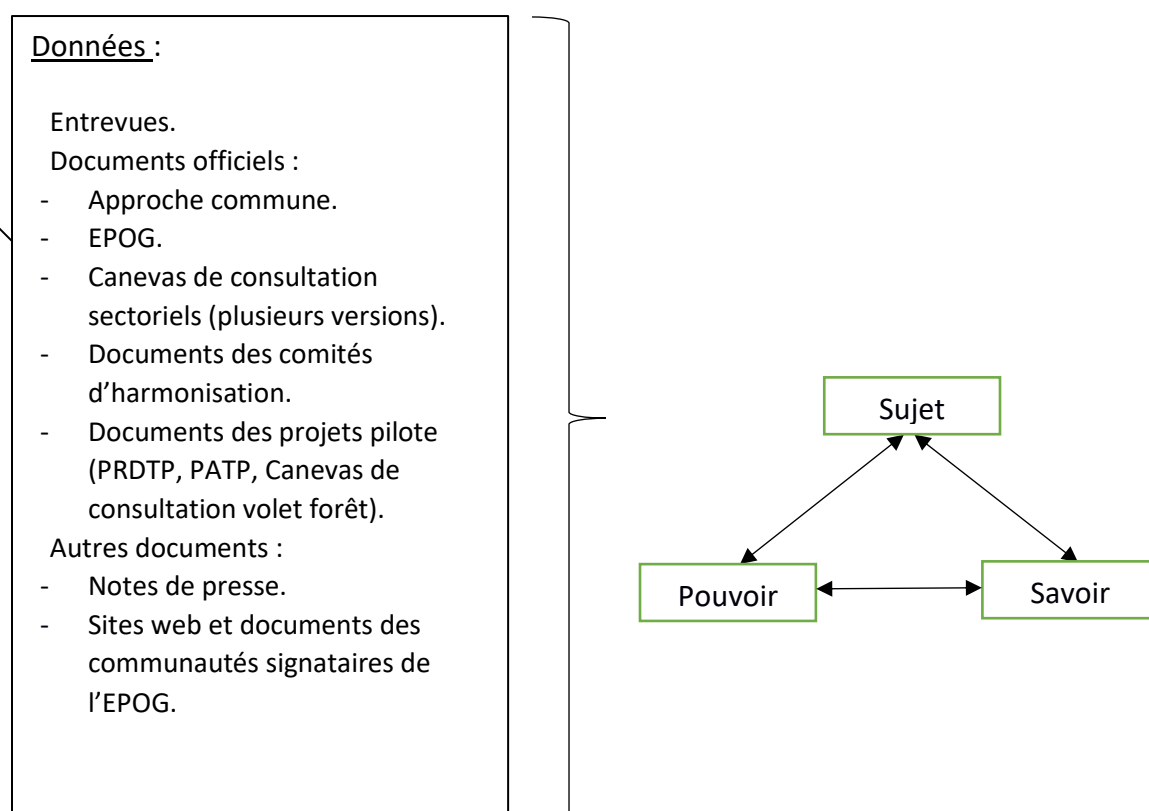
22. Dans quelle mesure la communauté a pu réellement influencer le processus le processus de consultation et les décisions qui en ont suivies?

23. Quels ont été les transformations de la relation entre la communauté et le gouvernement et/ou l'industrie qui a proposé le projet?

Annexe 6

Schéma de l'analyse des données, niveau des consultations dans le traité moderne

(Chapitre 4)



Annexe 7

Schéma de l'analyse des données, niveau des consultations d'ordre stratégique (Chapitre 5)

Données :

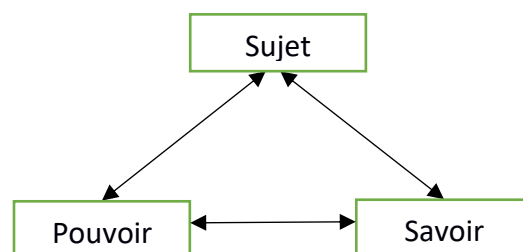
Entrevues.

Documents officiels :

- Communiqués et documents de Mashteuiatsh sur le Plan Nord.
- Documents officiels du Plan Nord du gouvernement du Québec.
- Mémoires de Mashteuiatsh aux BAPE.
- Mémoires d'autres communautés autochtones et participants aux BAPE.
- Rapport du BAPE sur la filière uranifère.
- Rapport du BAPE sur l'exploitation du gaz de schiste.

Autres documents :

- Notes de presse.
- Documents et communiqués des communautés autochtones.



Annexe 8

Schéma de l'analyse des données, niveau des consultations dans les projets spécifiques (Chapitre 6)

