

LES ACCORDS COMPENSATOIRES AU CANADA (QUÉBEC) : NOUVELLES LECTURES DES TERRITOIRES ?

Julie Gobert
Lab'Urba (CRETEIL)

Résumé

Le processus d'implantation ou de modification d'un équipement reflète les rapports de pouvoir qui se font jour sur le territoire d'accueil. Mais il peut également amener à une reconfiguration de la scène d'acteurs, puisque l'infrastructure remet en cause les agencements antérieurs. De surcroît, si auparavant les rapports de force étaient fréquemment à l'avantage de l'aménageur et de l'exploitant, qui arguaient de l'intérêt général, aujourd'hui ce mode de justification s'érode, devant la montée en puissance des préoccupations environnementales, les injonctions pour une participation de nouveaux publics au processus de décision et l'avènement du développement durable.

Il a donc été nécessaire d'élaborer de nouveaux outils socio-politiques de remédiation potentiels aux conflits territoriaux. La « compensation territoriale », accord négocié, qui se solde par l'octroi d'avantages financiers et/ou en nature aux territoires et populations d'accueil, jouit à ce titre, comme mode de régulation, d'une attention renouvelée. Les accords compensatoires autour d'une infrastructure permettent-ils alors de faire émerger de nouvelles lectures et de nouveaux usages partagés du territoire ? Cet article tente d'apporter une réponse à la lumière de l'analyse du processus de négociation qui a précédé la construction de deux centrales hydroélectriques au Québec. Le milieu (Autochtones et collectivités d'accueil) a réussi à devenir un partenaire indispensable dans les négociations avec Hydro-Québec. Pour autant, l'aménageur continue à garder la mainmise sur l'agenda, sur l'évaluation d'impact, à imposer sa vision du territoire et à traiter des seuls effets qu'il juge légitimes.

Summary

The siting procedure or the enlargement of a facility reflects the balance of power on the host territory. But it can also induce a reorganization of the actors' stage, as facilities take into question the ancient political arrangements. Before, power was frequently detained by the developer and the facility manager who leaned on the "general interest principle". But this justification modality is now undermined by the increasing environmental concerns, the injunctions to open the decision process to new populations and the advent of sustainable development.

It was therefore necessary to create new political tools to potentially solve the local conflicts. The "local compensation package" is a negotiated agreement which gets a new attention as a regulation means. It comes in a variety of forms: money transfer or in-kind offsets for the host community/territory. Do these compensatory agreements allow new readings and new collective uses of the host territory? This article tries to find an answer to this question in analyzing the deliberation process which preceded the building of two hydroelectric power plants in Québec. The milieu (local authorities MRC and the Indigenous populations) has succeeded in becoming an essential partner in the negotiations with Hydro-Québec.

However the developer Hydro-Québec keeps having the stranglehold on the agenda, on the impact assessment, imposing his view of the host territory and dealing with the only effects he considers as legitimate.

L'infrastructure a besoin d'espace, elle l'occupe et le structure de manière plus ou moins déterminante selon les caractéristiques et la dynamique du territoire d'accueil. Elle crée une interface entre la société et l'environnement [Engels, 2007], dans la mesure où elle engendre différentes interactions entre l'espace et ses « occupants », où elle les impacte positivement et négativement. Or le territoire est le creuset d'usages et d'appropriations différenciées. Aussi la construction ou l'extension d'une infrastructure mobilise souvent les « agents » du territoire ainsi que des acteurs plus « éloignés », intervenant à d'autres échelles, et suscite de véhéments débats entre les opposants au projet et ceux qui sont persuadés de sa nécessité. L'acceptabilité sociale d'une infrastructure « impactante » s'avère d'autant plus difficile à obtenir, que la diffusion des effets positifs (en termes de développement économique) se concrétise sur une vaste zone dépassant les limites du territoire d'accueil, tandis que les nuisances se concentrent dans leur grande majorité sur un espace restreint.

Le processus d'implantation ou de modification d'un équipement reflète les rapports de pouvoir qui se font jour sur un territoire. Mais il peut également amener à une reconfiguration de la scène d'acteurs. De surcroît, si auparavant les rapports de force étaient fréquemment à l'avantage de l'aménageur et de l'exploitant, qui arguaient de l'intérêt général, aujourd'hui ce mode de justification s'érode, devant la montée en puissance des préoccupations environnementales, les injonctions pour une participation de nouveaux publics au processus de décision et l'avènement du développement durable.

Il a donc été nécessaire d'élaborer de nouveaux outils socio-politiques de remédiation potentiels aux conflits territoriaux. La « compensation territoriale », accord négocié, qui se solde par l'octroi d'avantages financiers et/ou en nature aux territoires et populations d'accueil, jouit à ce titre, comme mode de régulation, d'une attention renouvelée. Les accords compensatoires autour d'une infrastructure permettent-ils alors de faire émerger de nouvelles lectures et de nouveaux usages partagés du territoire ?

Il n'existe pas de modèle-type d'accord compensatoire car leur étendue et leur forme répondent au contexte local. *Supra-regulatory agreements* [Galbraith, 1999], ils tendent à compléter les obligations réglementaires (tel l'Environmental Impact Assessment) en prenant en compte les nuisances non plus seulement selon une perspective technique et biophysique, recensant uniquement ce qui appartient au règne du visible et ce qui peut être évalué suivant des normes techniques, mais selon une approche territoriale qui intègre les dimensions sociales, cognitives, économiques et environnementales. A ce titre, les compensations territoriales ne se définissent pas seulement comme un produit (les mesures de compensations), mais aussi comme un processus de participation et comme une démarche globale de réflexivité territoriale.

Afin de comprendre de quelle manière la compensation est révélatrice ou non d'une synthèse collective des représentations territoriales, deux projets d'aménagements hydroélectriques ont été étudiés au Québec :

- celui Toulnostouc qui comprenait la construction d'une centrale et la dérivation de trois rivières (Portneuf, Sault aux Cochons et Manouane) : il a justifié l'entente Pessamit (1999) entre Hydro-Québec (HQ) et la communauté de Betsiamites et l'entente avec la MRC de Manicouagan. (Fig. 2)
- Péribonka qui incluait la construction d'une centrale : il comprend une entente avec la communauté de Mashteuiatsh¹, une avec la MRC Maria-Chapdelaine et l'autre avec la MRC Fjord-du-Saguenay (Fig. 3)

¹ Les communautés de Betsiamites et Mashteuiatsh appartiennent toutes deux à la première nation des Innus (Montagnais).

1. LES COMPENSATIONS TERRITORIALES : UN MODE DE RÉGULATION LOCAL INFLUENCÉ PAR DES ÉVOLUTIONS EXOGÈNES

Avant d'entrer le détail des ententes que nous avons étudiées au cours de nos enquêtes de terrain, une description générale des mesures de compensation permet d'en saisir la philosophie et la pratique.

1.1. Description générale de la compensation

La compensation territoriale n'est pas une nouveauté dans le paysage nord-américain. Néanmoins elle a connu ces derniers temps certains infléchissements dus à l'accroissement général des préoccupations écologiques. Au lieu de se réduire à des concessions unilatérales dépendantes du bon gré des aménageurs, elle intègre désormais une forte dimension participative.

Son objectif est avant tout de favoriser l'acceptabilité sociale des infrastructures et d'apporter une réponse territorialisée aux questions de risque, de nuisances et de dégradation écologique, elle a dû s'ouvrir aux spécificités des territoires d'accueil.

Afin d'intégrer les spécificités socio-économiques, démographiques et culturelles du territoire, elle peut se décliner en plusieurs mesures dont nous citons ici quelques exemples :

- un accès privilégié aux emplois créés par l'infrastructure pour les riverains au travers par exemple d'un système de bourse à l'emploi
- une offre de formation pour les métiers développés sur et autour de l'équipement, pendant et après la construction
- le recours à des expertises partagées
- l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être environnemental (insonorisation résidentielle et des bâtiments scolaires autour des aéroports, par exemple).
- les contributions au financement d'équipements publics et le soutien au développement local, à l'aménagement d'espaces verts

Elles peuvent être délivrées soit en nature (construction de centres communautaires, etc.), soit sous forme pécuniaire : elles prennent alors la forme de fonds, généralement alimentés par le promoteur/exploitant, fonds dont l'usage peut être pré-déterminé au cours de la négociation entre acteurs.

1.2. Formes et caractéristiques des mesures compensatoires au Canada : Impact and Benefits Agreements & Ententes

Les barrages et retenues d'eau ont des impacts environnementaux significatifs pour les différents usagers du territoire impacté (Autochtones, plaisanciers, pêcheurs, etc.) Ils modifient le cycle hydrologique des cours d'eau et créent des obstacles pour la ressource halieutique. L'un des effets les plus connus est celui de la méthanisation des eaux qui peut avoir des répercussions sur la santé des Autochtones. Par ailleurs les projets s'accompagnent souvent d'une déforestation pour construire les routes d'accès. Ces dernières rendent plus accessibles certains lieux du territoire, jusque-là protégés ; ce qui peut entraîner des phénomènes d'érosion. Les effets sur la faune (fragmentation des zones d'habitat) affectent la vie des Autochtones, surtout les chasseurs, qui doivent s'adapter au déplacement des populations du gibier (éloignement des lieux de chasse).

Souvent les études d'impact environnementales ne couvrent pas l'ensemble de ces problématiques et laissent en suspens certains effets comme l'atteinte à la cohésion et l'identité des communautés indiennes. D'où l'émergence des accords compensatoires qui ont dû intégrer le défi environnemental et la demande des Autochtones à être reconnus comme partie prenante.

La forme la plus commune, les *Impact and Benefits Agreements*, se retrouvent avant tout dans l'industrie extractive. Ils sont la plupart du temps liés à un projet en particulier et établissent une relation formelle entre un développeur (privé ou public) et les parties concernées (souvent la

communauté autochtones affectée). Parfois l'accord intervient entre le gouvernement et l'industrie ou entre le gouvernement, la communauté et l'industrie. [Kennett, 1999] Les IBA sont sensés instituer une relation de confiance et permettre une participation de l'ensemble des acteurs concernés.

Le Québec présente quelques subtilités en ce qui concerne les ententes négociées avec des promoteurs comme HQ :

- Le Québec est un territoire vierge de tout traité entre la Couronne et les Autochtones contrairement à la majorité des autres provinces canadiennes. La Convention de la Baie James (en 1975 entre le gouvernement québécois, HQ et les Inuits), considéré comme le 1^{er} traité moderne, et celle du Nord-Est québécois (1978) ont seulement « normalisé » la situation pour le nord de la province, éteignant les droits ancestraux (fig. 1).
- HQ offre aussi des compensations aux collectivités territoriales, les Municipalités Régionales de Comté (MRC). Ce type de disposition est intervenu après les premiers *compensation packages* octroyés aux Premières Nations.

La séparation des processus de négociation, avec d'un côté les autochtones et de l'autre les MRC, se justifie par des bases de négociation entre Allochtones et HQ et Autochtones et HQ différentes. Alors que les collectivités locales discutent au nom du développement local, les Autochtones négocient parce que leur territoire ancestral est directement impacté par les projets.

Le recours à ce mode de régulation locale, semblant a priori privilégier le consensus et rompre avec les méthodes univoques d'antan, n'est pas seulement le résultat de prises de conscience territoriale.

1.3.L'évolution de la jurisprudence comme force exogène

La jurisprudence a joué un rôle non négligeable dans l'évolution des comportements des gouvernements et des entreprises. La Cour suprême du Canada a continuellement souligné la nécessité de la négociation.

Les jugements Maalouf et Calder de 1973 sont à cet égard déterminants, puisque jusque-là les Autochtones ne bénéficiaient que de « *droits d'usufruit temporaires (...) tant que la Couronne ne cédait la propriété ou l'usage [des terres et ressources] pour la colonisation agricole, l'exploitation forestière, la construction de barrages hydroélectriques.* » (Charest, 2003) Or par l'arrêt Calder, la Cour suprême confirme la persistance des droits ancestraux là où ils n'ont pas été éteints légalement.

La jurisprudence *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* (Cour suprême du Canada, 11 déc. 1997, p.7) a de plus obligé les provinces et les promoteurs à négocier les projets de développement² « *en faisant participer les peuples autochtones à la prise de décision concernant leurs terres [...] et qu'il y a toujours obligation de consultation et dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. (...) Même dans les rares cas où le standard minimum exigé est la consultation, cette consultation doit être de bonne foi et conduite dans l'intention de répondre substantiellement aux préoccupations des Autochtones.*»

Les démonstrations juridiques tendent fréquemment à identifier les droits ancestraux³. Ces derniers correspondent à des coutumes, pratiques et traditions faisant partie intégrante de la culture autochtone. Ces activités s'inscrivent sur un territoire et bénéficient de la protection de la constitution. La nature de l'occupation et de l'utilisation du territoire peut avoir changé en raison des évolutions techniques ; pour autant cela n'entraîne pas la nullité de ces droits. Cette interprétation permet de ne pas réifier les pratiques des Autochtones.

La restriction des droits ancestraux par la loi est possible dans la mesure où elle constitue une atteinte justifiée par un projet dont le besoin est impérieux (conservation des ressources halieutiques et fauniques, protection de l'environnement, hydroélectricité, etc.) Le gouvernement doit avoir pris en compte la spécificité autochtone en se conformant à son obligation de fiduciaire : il lui faut donc

² Exigences réitérées en novembre 2004 par deux arrêts portant sur l'obligation de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs préoccupations et leurs intérêts (Haïda et Taku River).

³ Il s'agit de « *droits collectifs qui ne s'apparentent pas à la somme des droits individuels ainsi qu'on le définit dans le contexte occidental de la théorie du contrat social. Pour eux, les droits collectifs appartiennent aux collectivités autochtones pas aux individus les composant.* » [Rodon, 2003, p. 46]

minimiser les impacts et consulter les Autochtones (le degré d'implication dans la décision peut aller jusqu'à l'obligation d'obtenir leur accord pour les lois sur la conservation de la faune).

Au-delà des aspects juridiques et généraux, les procédures d'implantation de deux ouvrages hydro-électriques au Québec offrent l'opportunité d'analyser les enjeux territoriaux en amont et en aval des mesures de négociation.

2. L'IMPLANTATION DE L'INFRASTRUCTURE : LA « RÉVÉLATION » DU TERRITOIRE

Un territoire relève « d'une *appropriation économique, idéologique, sociale et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire.* » [Di Méo, 1996] Aussi le lancement d'un nouveau projet hydroélectrique met en confrontation différents usages du territoire. Les négociations puis les ententes tentent de minimiser ces visions contradictoires, non pas en créant un projet commun de territoire – qui pourrait prendre la forme d'un contrat social local comme cela peut être le cas dans certains accords compensatoires aux Etats-Unis -, mais en cherchant à redistribuer plus équitablement les richesses.

2.1. Des projets d'infrastructures : catalyseurs des tensions territoriales entre Autochtones/ Allochtones, régions et centres urbains

Comprendre les conflits territoriaux demande une approche herméneutique de la relativité des représentations et des pratiques sur le territoire. Celui-ci est le socle d'appropriations différenciées selon les acteurs ; il illustre la dialectique de l'autonomie en matière de stratégies des acteurs et de la dépendance (interaction sur un même espace). [Crozier, Friedberg, 1977] Les identités, la reconnaissance de l'autochtonité passe ainsi par « l'écriture de l'espace » [Gervais-Lambony, 2004], par l'inscription sur un territoire des usages.

2.1.1. Hydro-Québec : à la conquête du potentiel hydroélectrique des rivières

Les approches de Louis-Edmont Hamelin (2002) en termes de géopolitique interne peuvent éclairer les enjeux géographiques passés et actuels, entre le Nord et le Sud du Québec, sur la québécoisité et la nordicité. L'entreprise HQ a été le bras armé d'une politique d'extension vers le nord. L'intégrité spatiale et la stratégie d'occupation de l'espace permettaient de rendre réel le slogan « maîtres chez nous » des années 60. HQ incarnait le rêve de conquête et de maîtrise de nouveaux territoires. Néanmoins son aura a diminué au début des années 90 par quelques échecs retentissants (notamment l'aménagement de la Grande).

Hydro-Québec a fait l'apprentissage de ces expériences passées. L'entreprise a été contrainte de revoir ses procédures et de mettre en place une stratégie de dialogue. C'est pourquoi désormais un projet, pour être mené à son terme, doit remplir trois conditions préalables : rentabilité économique, soutenabilité environnementale et accueil favorable par le milieu.

2.1.2. L'impact des projets hydroélectriques sur le territoire autochtone

En 1998, pourtant, le contexte n'était pas nécessairement favorable à un accord avec les Autochtones de Betsiamites, dans la mesure où leur territoire avait été très impacté par des projets hydroélectriques (les centrales Manic, etc.) dans les années 60-70, sans aucune concertation et sans aucune compensation. En 1997, la bande avait décidé de poursuivre Hydro-Québec, plainte à laquelle est venue s'ajouter d'autres contentieux avec d'autres institutions. A l'occasion du projet Toulmoustou, Hydro-Québec et Betsiamites ont consenti à faire la distinction entre le passé et le développement

futur. Hydro-Québec entend de toute façon ne pas s’immiscer dans les revendications territoriales dont elle connaît le potentiel polémique et hautement aléatoire.

De fait, le territoire possède une dimension culturelle fondamentale chez les Autochtones ; il n’avait pas de frontières fixes avant l’arrivée des Européens. La terre n’était pas un objet de propriété [Salée, 1995] mais le réceptacle d’usages, les Indiens étant usufruitiers de la nature. Ce qui est en contradiction avec la conception européenne de propriété (qui s’est bâti en Amérique du Nord sur les concepts de terra nullia, et de découverte qui nient complètement l’antériorité de la présence autochtone). Cette conception de la nature entre en contradiction avec les intentions de développement des allochtones ; ce qui est source de conflit et de désorientation socio-spatiale.

Les projets d’exploitation des ressources sont en effet à l’origine de traumatismes communautaires vécus par les Premières Nations (perte d’un territoire, des repères et des traditions [Loney, 1995], dégradation de leur environnement) qui ont souvent été minimisés ou niés.

2.1.3. MRC et population allochtone : la recherche de développement économique

Les régions sont très preneuses des projets d’infrastructure, dans la mesure où ils génèrent des retombées économiques et sociales positives. De fait, les « régions-ressources » souffrent souvent d’une conjoncture économique délicate et subissent un taux de chômage supérieur à la moyenne. La création d’emplois constitue donc leur principale motivation ; ce qui l’est beaucoup moins pour les communautés autochtones où le travail n’occupe pas la même place et n’a pas la même valeur que pour les Allochtones car il s’agit d’une « institution » exogène qui oblige à concevoir le temps selon une approche qui ne fut pas toujours la leur.

Les MRC se sont inspirées des ententes d’accommodement passées avec les Autochtones pour exiger d’entreprises comme Hydro-Québec une meilleure redistribution au niveau local. Dans le cas de Péribonka, par exemple, les MRC ont recherché l’équité entre les ententes autochtones et celles qu’elles concluent.

Malgré des représentations du territoire parfois divergentes, et des négociations qui séparent « Québécois blancs » et Autochtones, ceux-ci cherchent la plupart du temps à établir un relatif consensus. Le choix de l’aménagement de la rivière Péribonka, qui était déjà harnachée, résulte d’une régulation collective (entre HQ, les MRC, la communauté Mashteuiatsh et les associations de protection), intervenue au début des années 90 : il s’agissait à ce moment-là de protéger la rivière Ashuapmushuan.

2.2. Diversité des relations partenariales entre HQ et le milieu

Au « programme de mise en valeur de l’environnement » où les fonds étaient alloués à la réalisation de projets environnementaux, de manière très encadrée par Hydro-Québec, a succédé le « programme de mise en valeur intégrée » où les projets devaient allier une perspective environnementale et de développement économique. Les enveloppes se montaient à 1% du montant du projet pour les lignes électriques et à 2% pour les complexes hydroélectriques. Aujourd’hui, la négociation se réalise dans un cadre moins contraint non seulement sur le contenu de l’enveloppe mais aussi sur la destination des fonds.

Les ententes ne passent pas par l’attribution de « compensations » à titre individuel ; ce sont donc les collectivités, MRC ou conseil de bande, qui ont la mainmise sur ces fonds.

Cette relative liberté n’est pas sans interroger les organismes de défense de l’environnement qui se montrent inquiets sur la façon dont les fonds sont dépensés, dans la mesure où il ne s’agirait pas de réinvestissement en matière de protection environnementale.

2.2.1. Des ententes diversifiées

Quelle forme prennent ces ententes ? Quel degré de partenariat et de coopération mettent-elles en avant ? Il existe en fait diverses formes de coopération.

Dans le cadre des dérivations nécessaires aux projets hydroélectriques Toulnostouc, un partenariat a été institué entre la communauté autochtone et HQ: celle-ci investit 17.5% des coûts des projets, assume sa part des frais de turbinage, d'exploitation et de suivi environnemental et reçoit en contrepartie un montant équivalent à 17.5% de la valeur de l'énergie produite à partir de ces projets. Étaient également prévus un fonds communautaire de Betsiamistes pour favoriser le développement économique et culturel, un fonds de travaux correcteurs et des mesures d'atténuation à l'intérieur d'une SOTRAC⁴.

L'entente entre Mashteuiatsh et Hydro-Québec pour le projet Péribonka comprenait quant à elle :

- Un fonds de promotion des activités traditionnelles
- Un fonds de travaux correcteurs avec pour souci principal d'améliorer ou de mettre en valeur l'environnement, d'améliorer et d'entretenir les infrastructures locales, de soutenir le développement de la communauté.
- Un fonds de développement communautaire

Par ailleurs, une part des contrats de sous-traitance pour les études préalables et pendant la période de construction est octroyée à des entreprises innues. Ces contrats ne font certes pas l'objet de procédure d'appels d'offres mais ils doivent satisfaire les mêmes exigences de qualité, de respect des coûts et des échéanciers.

Les Autochtones se montrent qui plus est très vigilants quant aux mesures de protection ou de déplacement des sites archéologiques et des lieux de sépulture. C'est probablement dans ce domaine qu'ils sont le plus impliqués en amont du projet.

Pour le projet Péribonka, l'entente entre la MRC de Maria-Chapelaine et Hydro-Québec se décline par la constitution de deux fonds :

- Le fonds de travaux correcteurs, lesquels sont sous la responsabilité de la MRC et doivent « avoir pour objet l'amélioration ou la mise en valeur de l'environnement, faciliter l'utilisation du territoire de la MRC et l'amélioration et l'entretien des infrastructures locales et récréo-touristiques, en privilégiant de manière raisonnable le territoire à proximité de la rivière Péribonka. »
- Le fonds de développement régional contrôlé, géré et administré par la MRC (versements annuels d'HQ)

Que ces accords concernent les MRC ou les communautés indiennes, les mécanismes internes de règlements des différends sont intégrés aux ententes afin de privilégier la médiation avant le recours aux tribunaux.

2.2.3. Vers une nouvelle gouvernance des territoires impactés par les infrastructures ?

Les dérivations, les réservoirs, les centrales modifient les caractéristiques des rivières (débit, notamment) ; ces travaux ont donc des répercussions en amont et aval. Pourtant aucune gestion sous la forme d'un *comité de rivière* réunissant l'ensemble des acteurs ne voit le jour. Chaque projet touchant la rivière est traité séparément au travers de négociations ponctuelles.

Si de nombreuses structures de gouvernance communes entre Autochtones et HQ ont émergé dans la convention de la Baie-James, il n'en est pas de même pour les deux études de terrain que nous avons réalisées : aucune instance pérenne de dialogue n'a été créée, mis à part les comités de suivi qui ont des compétences assez limitées⁵. Des liens peuvent donc perdurer au-delà de la temporalité d'un projet

⁴ Société des travaux correcteurs, formée de représentant d'HQ et de la bande de Betsiamistes pour mettre en valeur l'environnement, les valeurs et le mode de vie des Innus de Betsiamistes.

spécifique, mais sans qu'ils prennent en compte tous les acteurs autour des mêmes problématiques territoriales.

Pour quelques secteurs spécifiques, il existe un mécanisme de co-gestion des ressources entre HQ et les communautés autochtones, notamment halieutiques, telle la société de restauration du saumon de la rivière Betsiamites (compagnie sans but lucratif, constituée en 1999).

Par ailleurs pour les deux projets, les acteurs régionaux ont cherché à rendre plus efficace leur coordination au travers d'un « comité de maximisation des retombées économiques » qui coordonne, mutualise et maîtrise au niveau régional les impacts directs et indirects des projets d'infrastructure.

L'absence de coordination au niveau du territoire impacté empêche le milieu de maîtriser tous les tenants et aboutissants d'un projet et de faire émerger un lieu de débat unique où puissent être abordés toutes les questions territoriales, notamment les revendications territoriales autochtones. Celles-ci occasionnent de fait des frictions qui peuvent rejaillir sur les négociations 'ponctuelles' des projets d'aménagement⁶.

2.3. Les négociations territoriales entre les Montagnais et les autorités : un enjeu territorial important qui divise le milieu

Les ententes compensatoires permettent-elles une réelle prise en compte de « l'altérité autochtone » ?

En fait depuis une trentaine d'années, par leurs mobilisations, les Autochtones sont passés du statut d'objets de droits à celui de sujets de droits, en capacité de négocier et dont il faut prendre en compte l'expérience territoriale. Au Québec, ce sont d'abord les grands projets qui ont été à l'origine des premières contestations. Aujourd'hui les partenariats dépassent l'aspect ponctuel des projets.

Les Autochtones souhaitent être reconnus et occuper une place à part sur l'échiquier national (revendication de l'autonomie gouvernementale, du statut de nation...) et régional. Or cette velléité des Autochtones à être traités d'égal à égal avec le gouvernement fédéral est parfois interprétée par les représentants des régions comme une marque de dédain des Premières Nations à leur égard. De surcroît, les négociations sur les revendications territoriales et plus particulièrement pour les Montagnais, son résultat temporaire, l'Approche commune, génèrent beaucoup d'inquiétude, d'incompréhension et de rumeurs alimentées par certains groupes militants et quelques élus. De fait, ces négociations, qui n'ont pas directement de lien avec les ententes découlant de projets d'infrastructures, ont des répercussions sur la scène régionale, notamment au Québec.

Des « coalitions allochtones » (Regroupement des locataires des terres publiques) développent une argumentation basée sur l'inégalité de traitement : les Autochtones bénéficieraient d'un traitement de faveur indu et que ni l'Histoire, ni la situation présente ne justifierait. Ils contestent le statut spécifique octroyé aux Indiens. Ils considèrent les Indiens comme des privilégiés, occultant entièrement les nombreuses enquêtes qui ne cessent de démontrer les conditions difficiles (précarité qui se manifeste par un faible taux d'activité et de diplômes, une forte proportion des emplois publics au sein du conseil de bande, des taux élevés de suicide, de décrochage scolaire) dans lesquelles ils vivent.

En fait, ces groupes défendent leurs usages de l'espace public et craignent pour leurs sources de revenus (location des terres publiques pour développer des activités comme la pêche, la chasse...).

Cette contestation si elle ne peut être ignorée ne doit pas être exagérée. Les principales lacunes des ententes de partenariat autour d'une infrastructure ne se situent pas là ; mais dans l'impossible équilibre des pouvoirs.

⁵ Dans le cadre de l'accord Pessamit, un comité de mise en œuvre composé à parité de membres de Betsiamites et d'HQ a été mis sur pied : il assure par exemple la coordination des mesures pour atteindre les objectifs d'embauche de main d'œuvre autochtone. Contrairement à ce qui a été négocié pour la Baie de James, ce comité n'inaugure d'aucune participation importante au processus d'évaluation environnementale en amont et en aval des projets de développement dans les opérations étudiées. L'entente Péribonka s'est, elle, appuyée sur un Comité conjoint Mashteuiatsh-Hydro-Québec qui préexistait au projet.

⁶ Une clause spécifique que ces ententes n'affectent en aucun cas les négociations territoriales globales, notamment les revendications sur les droits ancestraux.

3. UNE « MARCHANDAGE LOCAL » : ENTRE RÉIFICATION DES RAPPORTS DE POUVOIR ET CONCRÉTISATION DES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES ?

Le territoire est un espace où le pouvoir peut s'exprimer de diverses manières. Rodon distingue trois niveaux de pouvoir dans la relation entre Autochtones et Etat

- le pouvoir relationnel : qui décide ?
- le pouvoir structural : quelles sont les structures favorisant le pouvoir d'un des groupes ?
- le pouvoir construit : comment la définition des problématiques et de la vérité perme-elle de contrôler le sens des décisions ?

Cette typologie du pouvoir semble laisser peu de place aux autochtones qui ne disposent d'aucune facette du pouvoir et qui semblent toujours dans une position de dominés. Néanmoins les gouvernements comme les entreprises en peuvent plus les dédaigner, même s'il est parfois difficile de discerner la responsabilité des uns et des autres.

3.1. L'absence de cadre législatif

Il n'existe pas de législation fédérale ou provinciale pour encadrer le recours, l'étendue et la nature des mesures compensatoires. Le pragmatisme au cas par cas prévaut donc, malgré un apprentissage des acteurs au fur et à mesure du temps et des expériences. Cette absence de cadre institutionnel entraîne une grande variabilité des accords négociés, selon les ressources dont disposent les communautés autochtones. Elle ne permet pas d'instaurer une équivalence des expertises scientifiques et juridiques entre les parties prenantes.

Les négociations se réalisent projet par projet et sont très ponctuelles sauf dans les territoires du Nord du Québec régis par des conventions spécifiques qui ont éteint les droits des Autochtones (comme la convention de la Baie James (1975)). Ces conventions sont considérées comme des traités modernes mais une nouvelle génération, dont le prétexte n'est plus simplement un projet de développement particulier, est en train d'émerger : elle ne porte plus atteinte aux droits ancestraux (Approche commune).

Certains autochtones et consultants que nous avons pu interroger pensent que la non-implication des gouvernements fédéral et provincial est voulue car « c'est une entreprise bien dotée qui met la main au porte-monnaie et pas eux ». Le recours aux tribunaux ou à des tiers (promoteurs) pour négocier avec les Autochtones, même sur des questions qui semblent subalternes, « permet d'éviter aux politiques d'assumer le poids de la décision. » (Dupuis, 2001)

Dans le même temps, si le gouvernement fédéral intervenait, ces ententes de développement pourraient grever les négociations sur les droits ancestraux, d'où la réticence de nombreux acteurs à cet égard ; atteinte aux droit qui est impossible pour les entreprises privées. Cependant tous les acteurs soulignent que si le manque d'encadrement de ces contrats permet une réelle flexibilité et adaptabilité au territoire d'accueil, il représente aussi une limite en termes de sécurité juridique, d'égalité des « armes », d'incertitude...

3.2. Un rapport de pouvoir favorable au promoteur

Les ententes de partenariat permettent-elles une redistribution du pouvoir ?

Ne correspondent-elles pas à un consentement acquis autour d'une seule représentation de la réalité qui permet la domination d'un acteur ? Hydro-Québec n'impose-t-elle pas sa définition de la société et de la nature aux autres acteurs ? La « modernité », l'ardente nécessité du développement sont des expressions fréquemment utilisées par un discours qui se veut pragmatique.

Les Autochtones quant à eux opposent une résistance au pouvoir canadien, aux injonctions dictées par l'intérêt général de six millions de Québécois, qui serait, par le nombre, supérieur à l'intérêt local des groupes autochtones ; ils ne s'inscrivent pas pour autant dans l'anti-modernité, le traditionalisme et une culture figée [Duhaime, 1994]. Ils ne recherchent peut-être pas le même type de développement

que celui proposé par HQ et accueilli favorablement par les régions ressources. Au demeurant, si un projet se présente, ils ne s'y opposent pas systématiquement ; ils souhaitent pouvoir être associés à la réflexion. Par les négociations, les Autochtones tentent de se « ré-approprier » leur territoire et à se défaire de la position de subordination dans laquelle les confinait « l'autochtonité étroite » en devenant des acteurs reconnus.

Les Autochtones n'ont cependant pas beaucoup d'alternatives, notamment parce que les communautés, même lorsqu'elles appartiennent à la même nation (les Innus, par exemple), ne sont pas solidaires entre elles ; elles ne peuvent donc pas présenter un front commun qui aurait plus de pouvoir d'influence. Certains avancent que ce manque de coordination est d'abord le fruit de la géographie (distances considérables, transports peu pratiques, coûts prohibitifs des rassemblements...), mais il est avant tout le fait d'une distance sociale entre des communautés qui s'insèrent chacune différemment dans leur milieu régional (contacts plus ou moins forts avec les collectivités allochtones, précédents de développement industriel, proportion différente des Autochtones par rapport aux Québécois...).

3.3. Les limites environnementales de ces accords territoriaux

Les temporalités différentes entre la longueur des négociations territoriales tripartites et le calendrier plus urgent des entreprises et promoteurs qui travaillent à partir d'objectifs de production contraignent les Autochtones à accepter les projets d'infrastructure, s'ils ne veulent pas sacrifier une génération.

Pourtant ils savent que l'altération portée à leurs modes de vie et à leur territoire est irréversible. L'étude des impacts cumulatifs constitue souvent un maillon faible dans l'étude d'impact. Alors que le département chargé de l'évaluation au ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs considère que, sur ce plan, Hydro-Québec est relativement avancé (elle se concentre sur une ou deux thématiques précises), l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au niveau fédéral déplore le manque de connaissances et de pratique. Il s'agit non seulement du cumul des effets dans le temps au fur et à mesure que des projets impactent le territoire vécu des autochtones et des allochtones, mais aussi de la combinaison spatiale de différents aménagements (production d'énergie, exploitation forestière, des ressources fauniques, recrudescence des activités récréo-touristiques) qui sont analysés séparément.

Ce qui pose la question des limites spatiales pertinentes à l'étude d'impact environnemental. L'ensemble du bassin versant du fleuve harnaché n'est pas compris dans la zone d'étude. Certains effets, dont le mécanisme est encore mal compris et dont toutes les causes n'ont pas été isolées, sont ignorés car considérés comme sans lien direct ou indirect avec le projet. Les collectivités présument que l'érosion des berges du Saint-Laurent à proximité des embouchures pourrait être due en partie aux barrages qui retiennent les sédiments.

Le recours à la compensation pose indéniablement des questions éthiques. Nombreux sont ceux qui critiquent son usage, d'une part parce qu'elle se fonderait sur une fongibilité des formes de capital (capital naturel versus capital produit), d'autre part parce qu'elle peut être considérée comme un moyen d'acheter la paix sociale, le silence des territoires, alors même que les écosystèmes ne sont parfois ni remplaçables ni restructurables.

Autre point d'achoppement éthique : le moment où se noue le contrat social territorial qui contient les mesures compensatoires. Considéré comme une forme de « supra-regulatory agreement », il se surajoute et est souvent indépendant de la procédure d'étude d'impact. Il peut donc intervenir avant ou après le processus d'audiences publiques. Ce qui pose question : tient-il compte réellement de tous les impacts ? Répond-il vraiment aux lacunes de l'étude d'impacts et des obligations qu'elle impose en matière de mitigation ou crée-t-il les conditions d'une acceptation territoriale peu regardante sur les effets négatifs ?

Conclusion

Le milieu n'est plus prêt à accepter passivement de grands projets. Les régions comme les Autochtones tiennent à être des parties prenantes, dès l'exorde des décisions. Les entreprises dont Hydro-Québec ont donc modifié leurs procédures, mais il reste néanmoins des angles morts de ce changement de paradigme.

Les compensations territoriales, telles qu'elles sont implémentées au Québec, ne sont pas des mécanismes de réconciliation des acteurs impliqués dans les projets hydroélectriques. Elles ne renforcent pas non plus les coopérations au sein du territoire d'accueil dans la mesure où les ententes sont signées séparément entre communautés autochtone et communautés non-indigènes. Les acteurs dont le consentement ne semble pas absolument nécessaire paraissent laissés-pour-compte ; en cela, une approche « technique » du territoire et de l'environnement reste prééminente.

Le projet d'infrastructure en lui-même et les négociations compensatoires permettent néanmoins de « révéler » le territoire, non pas comme un territoire qui serait vierge et à conquérir, ainsi que le prétendaient les grands discours des années 70, mais comme un espace faisant l'objet d'appropriation et d'usages diversifiés.

Les compensations territoriales sont alors censées non seulement lutter contre les externalités environnementales négatives (qui sont déjà partiellement traitées dans l'étude d'impacts), mais aussi réparer les atteintes plus insidieuses aux modes de vie. Selon la forme qu'elles prennent, elles visent à redistribuer en partit le pouvoir, les richesses et conforter le mouvement de décentralisation vers les régions et les communautés autochtones.

- BIBLIOGRAPHIE -

- Boudreault R.** (2003), *Du mépris au respect mutuel : clefs d'interprétation des enjeux autochtones au Québec et au Canada*. Montréal : [Éd. Écosociété](#)
- 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 », *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 27, numéro 2, pp. 185-206
- Crozier M., Friedberg E.** (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil
- Duhaime G.** (1994), « Présentation du numéro sur les Autochtones », *Recherches sociographiques*, vol. 35, n°3, p. 359-371
- Dupuis R.** (2001), *Quel Canada pour les Autochtones? - La fin de l'exclusion*, Montréal, Boréal, 2001, 176 p.
- Gervais-Lambony, P.** (2004), « De l'usage de la notion d'identité en géographie. Réflexions à partir d'exemples sud-africains », in *Annales de géographie*, juillet-octobre 2004, n°638-639, pp. 469-488
- Grammond S.** (2005), « L'accord Nisga'a et l'entente avec les Innus : vers une nouvelle génération de traités », in Otis G. (dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Les Presses de l'université de Laval
- Hamelin L.E.** (2002), « La convention et le Québec : entières, politique et comportement », in Gagnon A., Rocher G. (dir.), *Regard sur la convention de la Baie James et du Nord Québécois*, Ed. Québec – Amériques
- Kennett S.** (1999), *Issues and options for a policy on Impacts and benefits agreement for Northern Territories*. Calgary: Canadian Institute of Resource Law.
- O'Faircheallagh C.** (2003), « Financial Models for Agreements Between Indigenous Peoples and Mining Companies », *Aboriginal Politics and Public Sector Management Research Paper No 12*
- Raffestin C.** (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC
- Salée D.** (1995), « Identité québécoise, identité autochtone et territorialité : entre les frontières subjectives et objectives de l'espace québécois », in Gagnon G., *L'espace québécois*, Montréal: Les Éditions Québec/Amérique, 305 p.

Simard J.J. (2003), *La réduction. L'autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*, Ed. du Septentrion

Simard L. (2006), « Négocier l'action et l'utilité publiques. Les APC du transport de l'électricité en France et au Québec », *Négociations*, n°2/2006, pp. 99 - 112

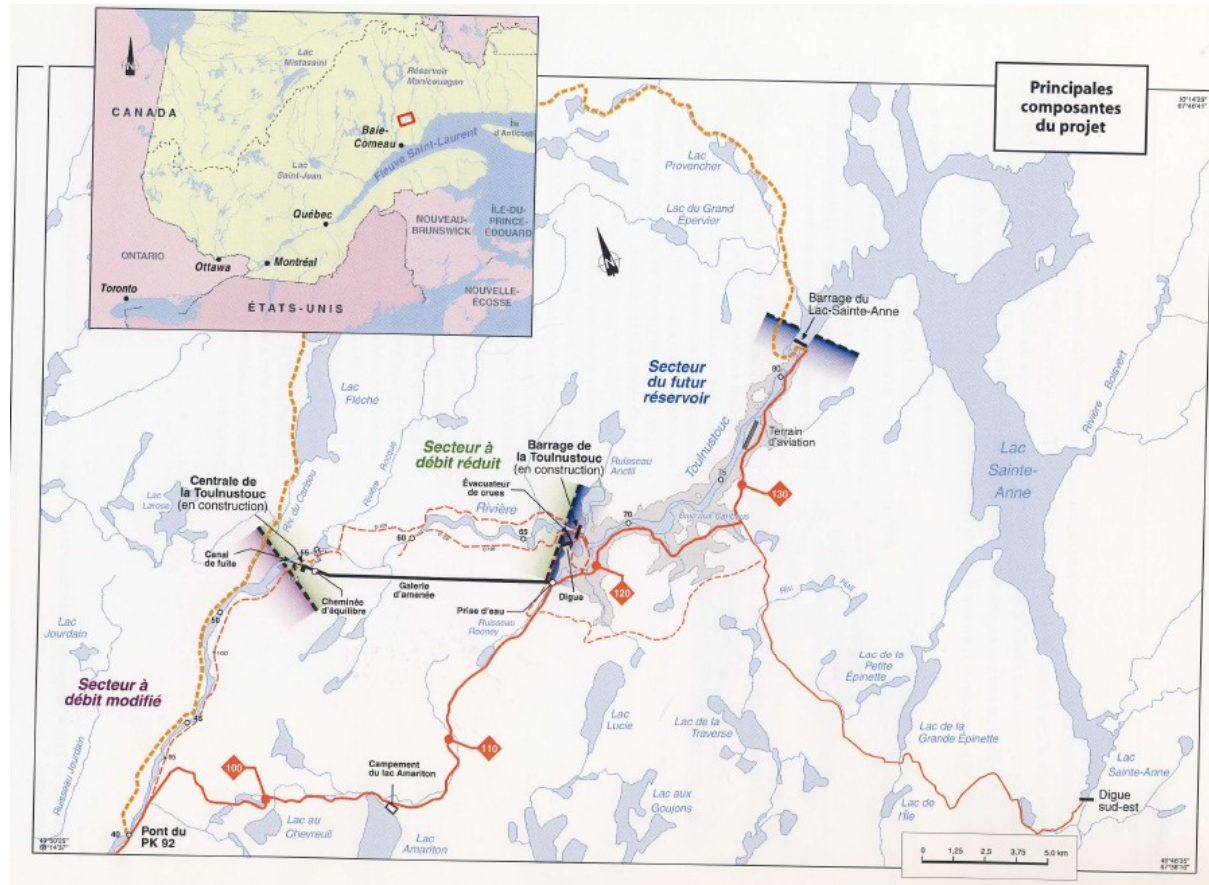
Thibault M., Hoffman S. (dir.) (2008), *Power struggles – Hydro Development and First Nations in Manitoba and Québec*, University of Manitoba Press

Figure 1.
Hydro-Québec et les Autochtones



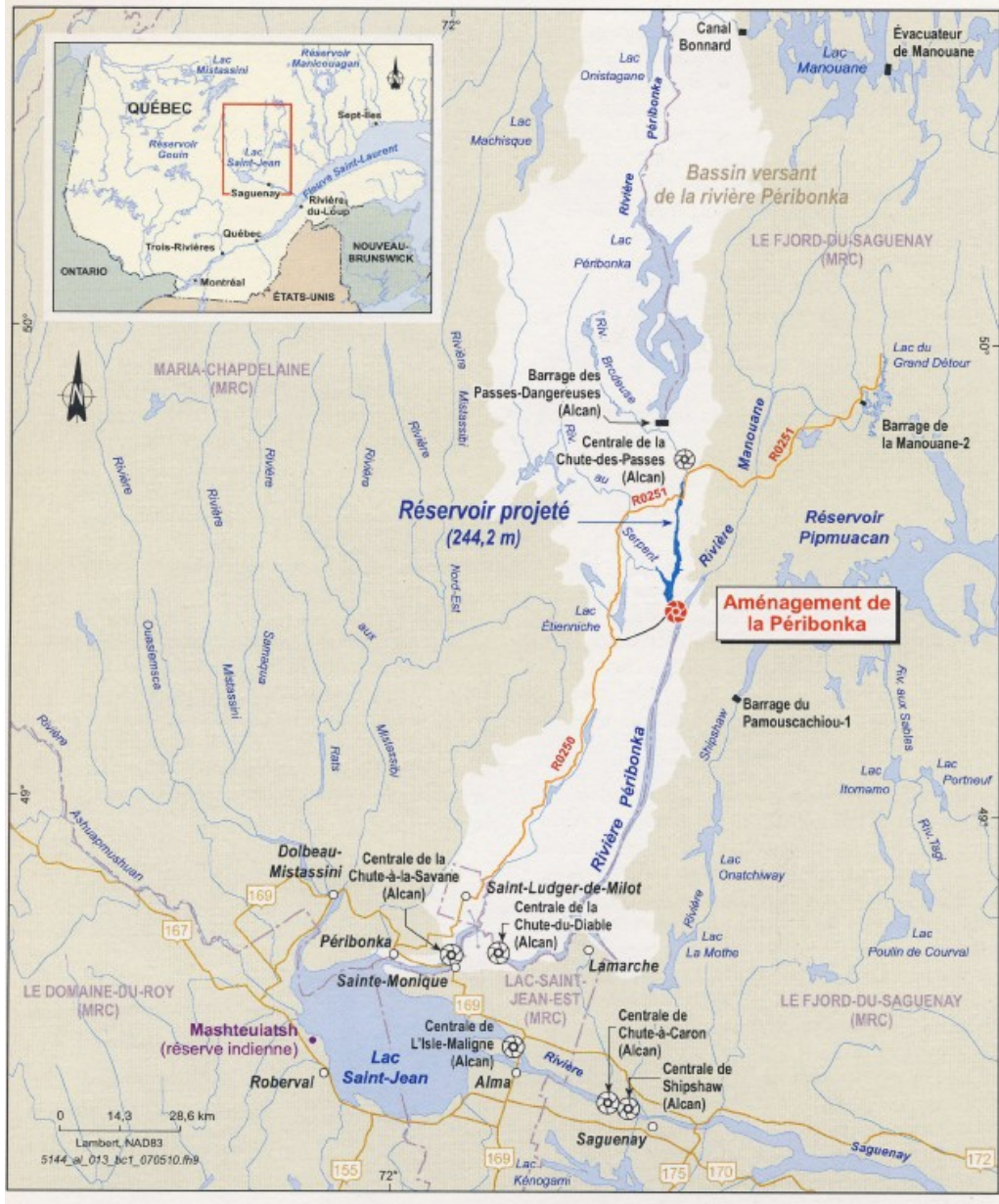
Source : Hydro-Québec, 2007
2001-2002)

Figure 2.
Aménagement hydroélectrique de la Toulnostouc



Source : Hydro-Québec, 2003 (Bilan des activités environnementales)

Figure 3.
Aménagement hydroélectrique de la Péribonka



Source : Hydroquébec, 2007 (Bilan des activités environnementales 2006)