



---

# Négociation territoriale globale entre les Innus, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada

Premier rapport de consultation

---

Rédigé par Benoît Bouchard  
Représentant des régions

14 janvier 2005

Monsieur le Ministre,

Le 15 novembre 2003, j'ai accepté de faire partie de la délégation québécoise à titre de représentant de la population dite non autochtone à la table de négociation entre les gouvernements du Canada et du Québec et le conseil Mamuitun, lequel représente les communautés innues de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Natashquan, en vue de la signature d'un traité sur les droits desdites communautés.

Le mandat général que vous aviez défini était d'assurer l'interface avec les régions et les citoyens concernés et de fournir l'intrant des intervenants régionaux au négociateur spécial du Québec, M. Louis Bernard.

Vous précisiez également quelques mandats particuliers :

1. Favoriser la participation régionale au processus de négociation vers un traité final afin que l'éventuel traité s'intègre harmonieusement et profite au milieu.
2. Assurer l'information continue des populations régionales sur les développements de la négociation.
3. Réunir les conditions nécessaires au soutien d'un dialogue constructif avec les représentants régionaux au cours de la négociation vers un traité final.
4. Mettre en place les structures régionales de concertation et de développement (en particulier, les conseils régionaux de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord, devenus les conférences des élus) et les mécanismes appropriés de prise en compte des préoccupations régionales par la table de négociation, et ce, en collaboration avec le négociateur spécial du gouvernement du Québec.
5. Recueillir, consigner et faire valoir les préoccupations et propositions des intervenants régionaux :
  - € auprès du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones;
  - € auprès du négociateur spécial du gouvernement du Québec.

J'ai donc entrepris mon travail en fonction de ce mandat général et des divers mandats particuliers.

1. Assurer l'information continue des populations régionales

Monsieur le Ministre, au moment d'assumer mes fonctions en décembre 2003, il était devenu évident, et cela très rapidement, que l'entente de

principe intervenue entre les négociateurs gouvernementaux et les communautés innues de Mamuitun, et susceptible d'être signée par les ministres concernés avant la fin de l'année 2003, suscitait des réactions négatives assez généralisées. Même si le principe d'un traité avec les populations innues ne recevait pas un appui très net de la majorité de la population, une certaine ouverture était manifeste. La réaction était similaire dans les deux régions.

Les réactions se firent cependant plus fréquentes et plus sonores sur la Côte-Nord, puisque celle-ci comptait quatre des cinq communautés concernées. Elles venaient plus particulièrement de la Haute-Côte-Nord (Les Escoumins, Les Bergeronnes) et de la région de Sept-Îles, où la situation est particulièrement complexe. Par ailleurs, le Saguenay exprimait davantage d'opposition que le Lac-Saint-Jean.

La population, à tort ou à raison, eut l'impression d'avoir été flouée. Le processus de négociation vers l'entente de principe était mal connu et l'information sur le contenu manifestement déficiente. Avant de parler de quelque consultation que ce soit, il m'est rapidement apparu qu'il fallait d'abord convaincre les populations régionales que cette entente de principe ne représentait qu'un cadre de négociation et qu'elle n'engageait légalement les parties qu'à poursuivre la négociation pour qu'elles s'entendent éventuellement sur le contenu d'un possible traité.

J'ai donc rencontré, dans les deux régions, des autorités politiques (municipales, régionales), des organisations syndicales (UPA), des associations engagées dans des activités touchées par l'entente de principe (de la faune, de la chasse et de la pêche, des trappeurs) et des individus, pour préciser la nature de l'entente, ce qu'elle contenait et, surtout, ce qu'elle ne contenait pas (territoires autochtones définitifs, vulnérabilité des territoires municipaux, droits illimités de chasse et de pêche pour les Autochtones, perte de territoires agricoles).

J'ai multiplié les rencontres avec les médias régionaux pour fournir certains éclaircissements sur des interprétations erronées d'opposants déclarés. Bref, de décembre à avril, ce fut essentiellement pour moi une opération de récupération, travaillant à convaincre la population en général que l'entente de principe n'était qu'une étape du processus devant mener au traité, sans qu'elle n'engage, en aucune façon, les autorités gouvernementales. La lettre expédiée aux chefs innus en date du 11 décembre 2003, dans laquelle vous précisiez la position gouvernementale, a permis d'utiliser votre autorité pour renforcer mes propres interprétations et diminuer chez la population la résistance à la signature du traité.

Il faut admettre également que, quelles que soient l'abondance et la qualité de l'information fournie, il y aura toujours, sur des questions aussi délicates, une grande difficulté à obtenir un très fort consensus. Les préjugés font surface rapidement et, lorsqu'ils sont exploités par des opposants habiles, ils peuvent facilement mener à l'intransigeance. Nous aurions tort de croire que, sur ce plan, les Québécois sont différents des autres. La réalité autochtone a toujours fait partie de mon environnement et je peux témoigner de la fragilité de l'appui des non-Autochtones, quand la question de leurs droits est en cause. Dans le processus qui nous mènera, je l'espère, à la signature d'un traité, il faudra constamment s'assurer que toute l'information nécessaire sera transmise aux Québécois, avec les explications nécessaires, sur les implications de l'accord intervenu. Il ne faudra en aucune façon présumer de quelque appui que ce soit. Il faudra donc prendre le temps qu'il faudra pour tout expliquer.

En terminant sur les problèmes liés à l'information, il est évident que le retard apporté à la signature de l'entente de principe a permis aux opposants de diffuser, pendant plusieurs semaines supplémentaires, une fausse interprétation du contenu de l'entente. Depuis votre venue sur la Côte-Nord et au Saguenay–Lac-Saint-Jean, au moment de la signature de l'entente et de la présentation des délégués régionaux, ce contenu n'a pas été remis en cause. Nous avons donc maintenant le temps disponible pour mettre en place ce qui devrait constituer l'essentiel du processus de consultation sur les différents chapitres à négocier d'ici à la signature du traité.

2. Mettre en place les structures régionales de concertation et les mécanismes appropriés de prise en compte des préoccupations régionales par la table de négociation

Parmi les structures définies par le ministre délégué aux Affaires autochtones pour permettre une consultation exhaustive de la population québécoise (non autochtone) au cours des différentes étapes devant mener à la signature du traité, deux délégués régionaux, un pour la Côte-Nord, un autre pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean, avaient été prévus. Vous avez donc procédé, au début de 2004, à la nomination, sur ma recommandation, de MM. Pierre Rousseau, de Baie-Comeau, pour la Côte-Nord, et Germain Simard, pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Après consultation du milieu, j'ai été convaincu que leur expérience respective et leur long engagement dans leur milieu serviraient bien la cause pour laquelle leurs services étaient demandés. Leur nomination fut d'ailleurs bien accueillie :

- a) La responsabilité première des délégués régionaux était de transmettre le contenu de la table de négociation aux différentes

instances régionales qui avaient exprimé le désir d'être consultées et de retourner à la table de négociation, par l'intermédiaire du représentant des régions, le résultat de ces consultations.

- b) Le délégué régional avait au préalable pris contact avec la majorité des organismes ayant manifesté de l'intérêt pour la négociation et il leur avait offert la possibilité d'exprimer leur opinion sur le contenu de la négociation. Depuis leur nomination, MM. Rousseau et Simard ont rencontré différents individus ou groupes pour leur expliquer le processus de la négociation, recevoir les doléances de maires, préfets, conseillers municipaux, conférences régionales des élus, associations de trappeurs, de chasseurs, de pêcheurs, etc. Ils sont rapidement devenus, depuis lors, des canaux de transmission pour un certain nombre de situations et, parfois, de problèmes qui, sans avoir de relation directe avec la négociation avec les Innus, impliquaient ceux-ci de façon indirecte. Je reviendrai plus loin sur ce que nous avons convenu d'appeler les questions périphériques.

Je pense que le lien des délégués régionaux avec la négociation autochtone devient de plus en plus conscient chez leur population respective. Quand nous connaissons la dynamique régionale, nous comprenons qu'inévitablement ils deviennent des moyens de recours aux instances gouvernementales, même si leur rôle initial ne prévoyait pas cette éventualité. Jusqu'à maintenant, M. Rousseau, en particulier, a participé directement à quatre dossiers différents sur lesquels les autorités régionales et municipales de la Côte-Nord lui ont répété leur insatisfaction devant l'action de certaines communautés autochtones. Il a donc dû, d'une certaine façon, servir de courroie de transmission vers les ministères ou organismes visés, tout en évitant toute forme d'intrusion qui aurait paru inacceptable, aux yeux des intervenants concernés. Je ne suis pas sûr que nous pourrions éviter qu'à l'avenir cela se reproduise. Encore une fois, la dynamique régionale fait en sorte que les délégués régionaux, bien implantés dans leur milieu, sont perçus, à tort ou à raison, comme capables d'acheminer aux autorités concernées les préoccupations régionales sur les questions autochtones. À mon avis, il serait imprudent de refuser toute intervention parce que cela ne fait pas partie de leurs responsabilités. Il est préférable de développer un mode opératoire qui permette de faire cheminer les préoccupations régionales. De toute façon, il faudra en juger au cas par cas.

- c) Le gouvernement du Québec (le Secrétariat aux affaires autochtones) avait également prévu, dans la structure de consultation des populations non autochtones, des coordonnateurs régionaux qui devant assurer la logistique autour de la consultation des différents intervenants. Sur l'initiative du délégué régional, le coordonnateur est nommé pour chaque région et il est chargé de préparer les

consultations pertinentes, eu égard aux objets de la négociation. Par suite d'une entente intervenue entre la CRÉ (Conférence régionale des élus) et le gouvernement du Québec, celui-ci met à la disposition de la Conférence les moyens nécessaires pour l'engagement de ce coordonnateur. À l'été 2004, MM. Stéphane Boudreault, pour la Côte-Nord, et Alain Belley, pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean, ont été désignés pour occuper cette fonction.

Depuis lors, les deux coordonnateurs et les délégués régionaux ont mis en place des mécanismes de consultation pour rejoindre tous ceux qui doivent être consultés et fournir au représentant des régions siégeant à la table de négociation l'opinion des Québécois de chaque région sur chacun des sujets négociés.

### 3. Recueillir, consigner et faire valoir les préoccupations et propositions des intervenants régionaux

En date du 15 octobre 2004, il y a eu très peu de séances de négociation formelles. Le contenu des différents chapitres de l'entente de principe n'ont pas été abordés. De nombreuses séances prévues ont été annulées et les rencontres qui ont eu lieu ont essentiellement touché aux questions de représentation à la table de négociation et de la pertinence d'une ou de plusieurs tables centrales. Ces questions n'ont pas d'incidence sur le rôle du représentant des régions et je n'y ai donc pas été impliqué. Toutefois, le négociateur en chef du Québec, M. Louis Bernard, m'a soumis un premier document de consultation issu de l'entente de principe et traitant de bon voisinage. Ce document a été transmis aux délégués régionaux, et les coordonnateurs l'ont déjà transmis aux organismes et personnes mentionnés sur une liste convenue avec les délégués régionaux.

Les conférences régionales ont été rencontrées par le représentant des régions, les délégués et les coordonnateurs. La plupart des organismes qui ont présenté des mémoires à la commission parlementaire ont été sollicités et pourront faire parvenir leurs propositions aux coordonnateurs régionaux. Des rencontres particulières auront lieu sur demande. Cette première consultation sera une excellente occasion de vérifier l'efficacité du processus et d'apporter les corrections qui s'imposent.

### 4. Les dossiers périphériques

La signature de l'entente de principe a mobilisé l'énergie de tous les intervenants politiques jusqu'au début d'avril 2004. Depuis lors, si l'action des représentants de la population québécoise a porté essentiellement sur la mise en place des mécanismes nécessaires à une consultation efficace, le talent des délégués régionaux a été mis à contribution sur

des questions qui n'ont pas de relation directe avec la négociation du traité elle-même. Ces problèmes touchant successivement les communautés d'Essipit et de Betsiamites ont créé une grande méfiance chez la population non autochtone et rendu plus difficile le climat éventuel à la table de négociation.

Je m'explique.

- a) En 2004, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs décidait, à la suite d'une demande des Innus d'Essipit, de classer refuge faunique pour le caribou des bois un territoire forestier de 540 km<sup>2</sup> du CAAF qui avait été concédé à Boisaco inc. Cette situation a engendré la colère des maires de la MRC de la Côte-Nord, préoccupés par la perte d'emplois éventuels. Les Innus d'Essipit auraient fait valoir des droits éventuels sur le territoire, eu égard à l'entente de principe signée au début d'avril 2004.
- b) La saga des pourvoiries innues de la Haute-Côte-Nord a fait la manchette des journaux pendant des semaines, et le Secrétariat aux affaires autochtones et vous-même étiez très bien informés des péripéties qui ont entouré ce dossier et qui ont contribué à gâter le climat déjà fragile entre les autorités régionales de la Haute-Côte-Nord et les Innus d'Essipit. Ces autorités auraient préféré que l'agrandissement des pourvoiries soit négocié à l'intérieur de la négociation vers un traité avec Mamuitun. D'autre part, les Innus ont utilisé l'entente de principe pour justifier des droits sur ces territoires.
- c) Le 27 juillet 2004, le conseil de bande de Betsiamites faisait parvenir une lettre au premier ministre, monsieur Jean Charest, dans laquelle il affirmait que depuis deux siècles les Innus assistaient à la dévastation de leur territoire au profit de projets forestiers et hydroélectriques. Les Innus considèrent que désormais tout nouveau projet de développement sur le Nitassinan (limites du territoire non définitif dans l'entente de principe) doit se faire avec le consentement de la nation innue et « doit avoir lieu dans un profond respect pour l'environnement, pour leur culture et leur mode de vie, pour les aspirations et pour leurs droits ».

Une mise en demeure a suivi le 16 septembre par le conseil de bande de Betsiamites pour faire cesser l'exploitation forestière sur l'île René-Levasseur, concédée par le gouvernement du Québec à la compagnie Kruger en 1997. Le conseil de bande rappelait que « l'entente de principe prévoit que les gouvernements prendront des mesures immédiates afin que l'exploitation des ressources situées sur le Nitassinan se réalise dans le respect des droits ancestraux des Innus ».

La réaction de la MRC de Manicouagan a été d'affirmer « qu'une telle attitude nuisait à la poursuite des négociations en cours, que le MRC de la Haute-Côte-Nord aurait pu recevoir une plus grande écoute dans ce dossier [...] et que cette stratégie n'est pas habile parce qu'il pourrait y avoir une réaction inverse de la part des gens de la Côte-Nord ».

Il est évident, Monsieur le Ministre, que de telles situations, tout en n'étant pas liées directement aux négociations, ont une influence directe sur le climat qui prévaut sur la Côte-Nord en particulier (il n'y a pas eu de situation comparable au Saguenay-Lac-Saint-Jean) vis-à-vis des négociations en cours pour la signature d'un traité. Il me paraît donc essentiel que dans les deux régions une plus grande attention soit apportée à ces dossiers périphériques qui risquent de rendre beaucoup plus difficile l'acceptation d'un traité éventuel par la population québécoise des régions concernées. Je suis très conscient que les différents ministères qui ont des dossiers susceptibles de toucher aux relations entre Innus et non-Innus doivent continuer à prendre les décisions nécessaires. D'autre part, il me semble que ces décisions n'ont pas toujours tenu compte de la démarche de négociation en cours.

Il serait donc nécessaire que par le Secrétariat aux affaires autochtones, une meilleure coordination soit assurée, de telle sorte qu'on tienne compte en particulier du moment le plus opportun pour officialiser les décisions et de la possibilité qu'elles puissent être retardées pour éviter des heurts inutiles entre les deux nations en négociation.

D'autre part, les chefs innus ont à plusieurs reprises fait référence à l'accord de principe pour justifier leurs demandes, se référant particulièrement aux territoires du Nitassinan respectifs de chacune des communautés innues. Ce fut le cas particulièrement pour les revendications de Betsiamites sur l'île René-Levasseur et, à un moindre degré, par la communauté de Mashteuiatsh sur la réserve faunique des Laurentides.

J'ai signalé, plus tôt dans ce même rapport, l'énergie qui m'avait été nécessaire ainsi qu'aux délégués régionaux pour convaincre (relativement) les populations non autochtones que l'entente de principe n'était qu'un cadre de négociation accepté par les deux parties et qu'elle ne présupposait en rien du résultat final des négociations. Les affirmations répétées des chefs innus sur les droits inscrits dans l'entente de principe contredisent les garanties que vous avez vous-même confirmées dans votre lettre du 10 décembre 2003 et que vous avez répétées lors de rencontres dans les deux régions concernées. Il est évident que ce que je qualifierai d'imprudence par les chefs innus fournit des munitions à tous ceux qui affirmaient, avant la signature de l'entente, que celle-ci, en fait, plaçait les Québécois devant un fait accompli et que le contenu de l'entente, à peu de choses près, serait le même que celui d'un éventuel traité.

Je conviens que nous n'avons guère d'autorité pour rappeler la prudence aux Autochtones et pour exiger la collaboration des ministères engagés malgré eux dans la négociation en cours. Mais vous-même, et plus particulièrement le premier ministre, avez rappelé à maintes reprises l'importance que le gouvernement du Québec accordait au succès de cette négociation. Il faudra donc, à mon avis, que le message soit transmis aux chefs innus sur le discernement nécessaire en ce qui a trait à toute référence possible à l'entente de principe. Quant aux ministères provinciaux, je recommande fortement que le Secrétariat aux affaires autochtones ait plus d'autorité dans la coordination des dossiers qui ont une incidence sur la négociation avec les Innus.

### Conclusion

Pendant cette première année de mon mandat à titre de représentant des populations québécoises à la table de négociation d'un traité avec les Innus de la Côte-Nord et du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il y a eu très peu de progrès réalisés sur les différents chapitres à négocier. Différents facteurs ont contribué à cette situation, en particulier la disponibilité des négociateurs à des dates précises, les dernières élections fédérales et la volonté de convaincre les Innus de Mamit (Basse-Côte-Nord), de Uashat-Malotenam et de Matimekosh (Schefferville) de se joindre à la négociation.

Il me paraît évident qu'au rythme où se déroulent les négociations, la date du 31 décembre 2005 pour la finalisation d'un traité est irréaliste. La consultation sur les chapitres les plus importants demandera tout le temps nécessaire et il serait très imprudent de précipiter la consultation. Un prolongement de la période de négociation me paraît donc inévitable.

Cette année a toutefois permis de nommer deux délégués régionaux qui ont jusqu'à maintenant effectué un excellent travail pour mettre en place les différents mécanismes et s'assurer que les populations non autochtones seront dûment consultées sur l'évolution des négociations, que les opinions exprimées seront véhiculées vers le négociateur en chef du Québec par le représentant des régions et que celles-ci demeureront informées de l'état de la négociation. L'arrivée récente des deux coordonnateurs régionaux et la rapidité avec laquelle ils se sont mis au travail permettront de garder un contact très étroit avec les autorités régionales, de sorte que la qualité du travail accompli satisfasse les différents intervenants.

Monsieur le Ministre, le climat lié à la négociation d'un traité avec les Innus demeure très fragile et, déjà, il se ressent des frustrations accumulées lors des étapes qui ont précédé la signature de l'entente de principe. C'est pourquoi la gestion gouvernementale des dossiers qui ont une relation directe et même indirecte avec la négociation a une influence aussi grande sur l'état d'esprit et sur les opinions éventuelles qui seront exprimées sur la

négociation elle-même. Je considère que le succès de celle-ci est directement lié aux précautions qui seront prises pour ne pas provoquer inutilement la résistance des populations non autochtones à des décisions qui n'auraient pas tenu compte d'opinions divergentes exprimées par ces populations. Dès lors, nous devons espérer toute la prudence nécessaire de la part des leaders innus des différentes communautés sur toute question touchant de près ou de loin à la présente négociation.

En terminant, Monsieur le Ministre, il me paraît bien évident que les positions défendues par l'une ou l'autre des parties reposent souvent sur des arguments inspirés par l'état des relations existant entre les communautés innues et non innues concernées et que ces arguments ne reposent pas toujours sur une démarche strictement logique, mais sur des frustrations accumulées de part et d'autre, et même sur certains préjugés qui n'ont rien à voir avec la négociation. Nous devons composer régionalement avec cette réalité, sans pouvoir tout corriger. Le temps seul permettra de prendre conscience que le Québec fait preuve de justice et d'équité en reconnaissant les droits des populations innues du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord et en les consignant dans un traité qui tiendra compte des besoins des populations autochtones, sans sacrifier ceux des Québécois qui ont bâti ces régions et qui leur ont permis de devenir ce qu'elles sont aujourd'hui.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de mes meilleurs sentiments.



Benoît Bouchard



Pour en savoir plus  
**[www.versuntraite.com](http://www.versuntraite.com)**