

Introduction : les Inuits, les Premières Nations et le développement minier

Robert Lanari

Les Inuits, les Premières Nations et le développement minier
Volume 40, numéro 3, 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009352ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009352ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (imprimé)

1923-5151 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Lanari, R. (2010). Introduction : les Inuits, les Premières Nations et le développement minier. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40 (3), 3-7.
<https://doi.org/10.7202/1009352ar>



INTRODUCTION

Les Inuits, les Premières Nations et le développement minier

Robert Lanari

LE MONDE MINIER est en effervescence, les projets pullulent et c'est la danse des milliards de dollars, des milliers d'emplois et, selon les uns, de faramineuses redevances éventuelles pour le gouvernement du Québec. Des investissements financiers majeurs sont projetés pour la région de Schefferville–Fermont–Sept-Îles relativement à plusieurs projets miniers associés à des infrastructures portuaires, ferroviaires et routières. Des compagnies telles que Labrador Iron Mines, Tata Steel, New Millenium, Arcelormitttal et Consolidated Thompson Iron Mines ont toutes des projets d'envergure pour cette région. Un peu plus au nord, au lac Otelnuke, la compagnie Adriana Ressources planifie la plus grande mine de fer du Québec. Au Nunavik, XStrataNickel vient d'investir une somme additionnelle de 530 \$ millions pour son projet minier Raglan en exploitation depuis 1998, lequel sera bientôt suivi d'un autre projet minier appartenant à des intérêts chinois qui ont récemment investi 400 \$ millions en sus des montants déjà dépensés. À la Baie James, Ressources Augyva explore le projet Duncan près de Radisson, et une mine d'or est déjà exploitée par les Mines Opinaca. Et, enfin, en Abitibi il y a la Corporation minière

Osisko, à Malartic, et Agnico Eagle à la Ronde, ainsi que bien d'autres projets dans cette vieille région minière du Québec.

En parallèle à ce boom minier, le débat public est lancé. D'abord par le projet de loi 79, déposé en décembre 2009 par le ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune, M. Serge Simard, qui demande une refonte de la Loi sur les mines du Québec. Plusieurs mémoires, soixante-dix-huit pour être exact, ont été présentés à la Commission des ressources naturelles sur à peu près tous les sujets qui touchent de près ou de loin la situation minière : entre autres, les redevances au gouvernement, les droits territoriaux des autochtones, les consultations publiques sur les divers projets de mines, les évaluations environnementales et le rôle des municipalités. En même temps des résistances à certains projets se sont organisées : on a vu Malartic en Abitibi, Saint-Camille en Estrie ainsi que la région de Saint-Hippolyte dans les Basses-Laurentides. Il ne faut surtout pas oublier la résistance aux gaz de schiste, dont l'exploration relève également de la Loi sur les mines du Québec.

Le sujet des ressources naturelles est donc à l'ordre du jour et la question fondamentale est de déterminer

à qui appartiennent ces ressources naturelles? Comment et pour qui doit-on les exploiter? Pour le compte des développeurs ou pour celui de la population du Québec.

Le Plan Nord, initialement lancé en septembre 2008 mais (re)lancé en grande pompe en mai 2011 par le gouvernement du Québec vient en quelque sorte consolider, donner un encadrement à tous les projets nordiques et, espère-t-on, dynamiser le développement grâce à d'importants investissements gouvernementaux dans la production de l'électricité, dans des infrastructures routières, portuaires et sociales. Le Plan Nord se veut un modèle de développement durable alliant l'économie, le social et l'environnement.

Pour donner suite au Plan Nord, le gouvernement du Québec a soumis, également en mai 2011, le projet de loi 14 en remplacement du projet de loi 79 mentionné plus haut et très critiqué par l'opposition parlementaire, les groupes écologistes et les municipalités. Le projet de loi 14 inclut « l'acceptabilité sociale » et, spécifie-t-il, les « sociétés minières ne pourront plus détenir de claims dans les "périmètres urbains" des municipalités, c'est-à-dire la partie développée des villages ». Toutefois le concept de *free mining* est toujours présent mais « une municipalité pourra demander au Ministère de soustraire à l'exploitation minière une partie de son territoire non compris dans le périmètre urbain en cas de "conflit d'usage" » (Dutrisac 2011b). L'Association de l'exploration minière du Québec a fortement réagi à ce projet de loi qui, selon elle, va créer de l'incertitude et déstabiliser le climat d'affaires. Pour contrer ce projet de loi elle a lancé une campagne de relations publiques afin de faire reculer le gouvernement et, en août 2011, elle a présenté ses doléances en commission parlementaire. Les groupes écologistes et le Parti Québécois quant à eux déplorent l'insuffisance du régime des redevances et le fait que le concept de *free mining* soit toujours présent. Tous, pour des raisons différentes, semblent donc être contre le nouveau projet, qui doit être débattu à la session parlementaire d'automne afin d'adopter la dite loi avant la fin de décembre 2011*.

Déjà, au XIX^e siècle, on discutait fort de l'exploitation minière, et en 1864 la première loi sur les mines au Québec fut adoptée (voir l'article de Ugo Lapointe). La ruée vers l'or en Beauce forçait le gouvernement de l'époque à mettre en place des balises afin d'avoir un contrôle – tout relatif – sur les agissements des explorateurs et exploités du précieux métal.

Ce régime minier, comme celui d'aujourd'hui d'ailleurs, se basait sur le principe du *free mining*, c'est-à-dire que :

- 1) l'accès à la ressource est ouvert à tous...
- 2) le premier arrivé obtient un droit exclusif de rechercher les substances minérales qui font partie du domaine public
- 3) ce premier arrivé a l'assurance d'obtenir le droit d'exploiter la ressource minière découverte dans la mesure où il s'est acquitté de ses obligations, c'est-à-dire essentiellement qu'il réalise des travaux d'exploration (MNR 2009, tel que cité par Ugo Lapointe).

Malgré cette loi sur les mines du Québec et celles des autres provinces qui donnaient également libre accès au territoire, l'industrie minière canadienne a vécu, à partir des années 80, un profond malaise relativement au financement, à la fiscalité, à l'environnement et à l'utilisation des terres, tout particulièrement en milieu autochtone. Elle avait besoin de se donner une nouvelle vision, de se réorienter, de changer ses façons de faire.

L'Association minière canadienne soumettait donc aux ministres des mines des gouvernements provinciaux, des territoires et du gouvernement fédéral une proposition en ce sens. Les ministres ont accepté de parrainer un processus nommé l'Initiative de Whitehorse. Y ont pris part des représentants de l'industrie minière, des travailleurs, des peuples autochtones et des groupes environnementaux. En novembre 1994, l'*Accord du Conseil de direction* de l'Initiative émettait des principes et objectifs dont, entre autres, la protection de l'environnement, la participation des autochtones à l'industrie minière, et la maximisation des avantages des activités minières pour la collectivité. C'était une ouverture. Des principes étaient définis.

Depuis l'Initiative de Whitehorse, l'industrie minière a bien évolué et d'autres efforts ont été faits au niveau international, telle la rédaction du rapport du World Business Council for Sustainable Development (2002) intitulé *Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development*. À l'instar de l'Initiative de Whitehorse, il établit des principes et des façons de faire, mais cette fois à l'échelle internationale.

Il y a aussi d'autres organismes qui œuvrent pour établir des règles de responsabilités sociales pour l'industrie partout dans le monde. Il y a les efforts de l'ONU avec son programme du Pacte mondial qui demande aux entreprises d'adhérer sur une base volontaire à dix principes se rapportant aux droits de l'Homme, au droit au travail et à l'environnement. Il y a plus près de nous, en 2007, l'Initiative de Halifax qui réclamait l'adhésion des entreprises canadiennes aux normes internationales à l'égard des droits de la personne, tout particulièrement à

* En date du 28 février 2012, le projet de loi 14 n'était toujours pas adopté à l'Assemblée nationale et celui-ci suscitait toujours de vifs débats. Voir <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-14-39-2.html>> [NDLR]

l'égard des droits des peuples autochtones, des droits du travail et de l'environnement. De plus elle demandait que le tout ne soit pas seulement volontaire mais que le gouvernement canadien émette des lois pour que les compagnies soient responsables devant les lois canadiennes. Mais, le projet de loi C-300, piloté par le député libéral John McKay et qui abondait en ce sens, a été défait en octobre 2010.

Sur le terrain, toutefois, il y a des impacts directs de tous ces efforts de définition des droits des communautés et des responsabilités sociales des entreprises. Au Nunavut, les Ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuits (ERAI) se font de façon automatique, c'est la loi et la norme. Les Inuits sont perçus comme étant des partenaires dans le développement des ressources – les projets se font avec leur consentement et avec leur participation – de telles ententes se comptent à la dizaine. Au Nunavik, il y a eu l'Entente Raglan (1995) entre la minière Falconbridge (maintenant XStrata Nickel) et les Inuits, et peu après une autre entente a été conclue avec la Canadian Royalties, qui explorait pour du nickel et qui a inclus les Inuits dès le début de ses activités et leur a même offert de devenir partenaires en investissant financièrement dans le projet. Il en va de même avec les Cris pour, par exemple, le projet Éléonore de la minière Goldcorp, et chez les Innus pour les ententes avec la Labrador Iron Mines et avec Tata Steel et New Millenium.

Il n'est pas à dire que toutes les compagnies minières se sont totalement engagées dans cette voie. Il faut plutôt comprendre que c'est une tendance, une voie empruntée par de plus en plus de compagnies. Certaines semblent peu touchées par tous ces efforts, telle Platinex dont les travaux d'exploration ont été stoppés en juillet 2006 par un juge de la Cour supérieur de l'Ontario à cause d'un manque de consultation avec la communauté autochtone. Il y a également Inco avec son projet de Goro Nickel en Nouvelle-Calédonie où les relations avec les autochtones ont été, pour le moins que l'on puisse dire, très tendues et ont entraîné de la violence et la fermeture temporaire des activités de la mine. Et en mai 2011 des dirigeants autochtones de Papouasie–Nouvelle-Guinée étaient de passage au Canada pour protester contre les répercussions environnementales et les violations des droits de la personne engendrées à la mine de Porgera, de Barrick Gold.

C'est dans ce contexte que s'est élaborée l'idée du présent numéro. Contexte d'effervescence tant sur le terrain que dans les débats où chacun peut apporter des idées relativement à la forme que devrait prendre le développement minier dans les décennies à venir. Nous voulons soulever quelques questions, apporter un certain

éclairage sur ce que sont les aspirations de la société pour le développement non seulement des mines mais des ressources naturelles en général.

Comme nous l'avons vu, ce n'est pas d'aujourd'hui que le débat sur les mines s'est engagé. Les sujets de discussions ont sans doute changé quelque peu; on ne parlait pas de développement durable au XIX^e siècle, la ressource étant perçue comme un bien illimité à exploiter, j'oserais dire, sans vergogne. De nos jours on parle de développement durable, du milieu social, de l'environnement, de la responsabilité sociale des compagnies, etc. Il y a donc d'autres facteurs dont il faut tenir compte. Le débat évolue, d'autres préoccupations ont surgi au cours des ans.

Ce numéro collige quelques articles sur le monde minier, tout particulièrement au Québec, pour contribuer au débat en cours en apportant un certain éclairage historique, en comparant avec ce qui se fait ailleurs, en avançant de nouvelles façons de faire et aussi en regardant vers l'avenir.

Afin d'établir le contexte historique de la Loi sur les mines, Ugo Lapointe retrace à partir de l'Antiquité la genèse du concept de *free mining*, lequel signifie que l'accès à la ressource est ouvert à tous et permet non seulement d'acquérir un droit de propriété mais également d'obtenir des garanties d'explorer la ressource et, en cas de découverte, de l'exploiter. Ainsi, selon l'auteur, ce système privilégie une utilisation du territoire axée sur l'extraction des ressources minérales et s'appuie sur une prémisses qui est aujourd'hui de plus en plus contestée, soit celle selon laquelle tout développement minier est souhaitable et dans l'intérêt collectif. En effet, l'équité sociale et une plus grande participation citoyenne quant aux choix d'utilisation du territoire sont des valeurs nouvelles qui entrent en conflit avec ce système de *free mining*, et c'est là que se situe le débat.

Ensuite, nous avons réuni quatre articles, dont le premier présente, par la voix du Chef des Premières Nations du Québec et du Labrador, Ghislain Picard, le point de vue que celles-ci ont la responsabilité de gestion et de gardiennage de leurs territoires ancestraux et ainsi « ont le devoir de participer aux décisions qui concernent l'exploitation du territoire et son utilisation, dans le but d'apporter une perspective de pérennité des ressources ». Il faut, comme l'explique l'auteur, se sortir d'une situation coloniale qui a trop duré et qui met en danger la survie des Premières Nations, et pour ce, le développement doit se faire dans un régime conjoint de partenariat dans l'exploitation des ressources.

Un second article, celui de Jean-Sébastien Boutet, est basé sur des recherches relativement à l'expérience des Innus et des Naskapis durant les années 1954-1980 dans

leur rencontre avec le monde industriel minier de la région de Schefferville. Le premier grand effet de cette rencontre est la relocalisation vers Schefferville d'une grande partie de la population qui habitait le territoire de la péninsule du Québec-Labrador. L'auteur tente de montrer l'adaptation à cette sédentarité sous trois angles thématiques : l'évolution du travail salarié, les conditions de travail à la mine et la vie sur le territoire. Il en conclut que « l'expérience des familles innues et naskapiennes en fut une de dépossession, de marginalisation et de dérangement de leur mode de vie... » mais, écrit-il « les mondes innu et naskapi persistèrent, et ces communautés continuèrent à affirmer leur occupation inévitable de la péninsule du Québec-Labrador... » Il rejoint ici le chef des Premières Nations en ajoutant que les nouveaux développements, le Plan Nord inclus, ne peuvent à nouveau déposséder et marginaliser ces peuples : il faut les inclure.

Et enfin, pour terminer cette section deux autres articles nous montrent le contexte actuel, l'un au Nunavik avec le Fonds d'exploration minière (texte de Jean-Marc Séguin), et l'autre dans l'ensemble de l'Inuit Nunangat avec les « Ententes sur les répercussions et les avantages » et le rôle de ces dernières pour le bien-être des communautés (texte de Cathleen Knotsch, Peter Siebenmorgen et Ben Bradshaw).

L'objectif du Fonds d'exploration minière du Nunavik est d'encourager la participation des communautés de la région au développement des ressources minérales. Ce programme – mis en place en 1998 à la suite d'une entente entre le gouvernement du Québec et des organismes régionaux – sensibilise les communautés inuites au développement de la ressource, forme des prospecteurs inuits, entreprend ses propres projets d'exploration minière et favorise l'entrepreneuriat inuit. Jean-Marc Séguin nous montre clairement le cheminement de ce programme depuis sa création et comment au cours des ans il est devenu un outil de formation, de connaissance du milieu minier et surtout de participation des Inuits à une industrie qui joue un rôle de plus en plus important dans le développement économique et social des communautés inuites du Nunavik.

Ainsi, à l'encontre des déboires des communautés innues et naskapiennes des années 50 tels que décrits dans l'article de Jean-Sébastien Boutet, les communautés inuites ont des outils qui permettent une plus grande participation au développement des ressources. Et cela va dans le sens exprimé par Ghislain Picard lorsqu'il parle de partenariat dans le développement des ressources, ainsi que par Boutet qui déplore vivement la situation et qui recommande, lui aussi, l'inclusion des autochtones au développement.

Enfin, Knotsch, Siebenmorgen et Bradshaw abordent le sujet de partenariat dans le développement sous l'angle

des ententes sur les répercussions et les avantages. Ces types d'ententes existent au Canada depuis une vingtaine d'années et sont maintenant devenues pratique courante. C'est l'outil privilégié pour établir et garder de bonnes relations entre l'industrie et les communautés autochtones, pour minimiser les répercussions négatives sur le social et l'environnement, et pour accroître les retombées positives, tout particulièrement les aspects économiques. Les auteurs retiennent toutefois que la prépondérance accordée aux aspects économiques l'est au détriment de la santé et du bien-être des communautés et qu'à l'avenir un équilibre devrait être recherché.

Une troisième et dernière section aborde le niveau international avec un article de Bonnie Campbell et Myriam Laforce proposant une réflexion sur les régimes miniers et les rôles qu'ils accordent à l'État et aux entrepreneurs, en mettant en parallèle les lois minières canadiennes avec les réformes mises en œuvre en Afrique au cours des années 1980 et 1990. Non pas une simple comparaison des régimes miniers mais bien plutôt une tentative de comprendre les principes fondateurs de ces lois et comment ceux-ci ont influencé et même été intégrés dans les régimes africains.

En dernier lieu, une analyse de Véronique Lebus et Geneviève King-Ruel à propos du consentement libre, préalable et informé (CLPI) qui, selon les auteures, est considéré comme un moyen d'engager significativement les communautés dans les processus décisionnels, de manière à contribuer à la mitigation des impacts socio-économiques et environnementaux du développement lié aux ressources naturelles. La notion de développement durable, et en corollaire le CLPI, a grandement influencé l'industrie minière et est reconnue par les organismes internationaux comme la Banque mondiale et l'Assemblée générale des Nations unies. Toutefois, l'interprétation que l'on en fait varie grandement d'un intervenant à un autre, ce qui cause un flou même si, pour terminer sur une note positive, les auteures ajoutent que les contours du CLPI se discernent graduellement. Cet article vise donc à explorer la notion de CLPI et à mettre en lumière comment cette notion a été élaborée et intégrée dans le droit international.

Le but, donc, de ce mélange est de cerner le débat relativement à l'exploitation des ressources naturelles, tout particulièrement les mines, par un choix d'articles s'intéressant à l'historique de la Loi sur les mines du Québec, aux principes fondamentaux de celle-ci, aux influences des lois canadiennes sur les lois dans certains pays d'Afrique, à certains moyens d'engager significativement les communautés environnantes dans le processus décisionnel et de présenter, par quelques exemples, l'évolution des relations, d'hier et d'aujourd'hui, entre les minières et les populations autochtones.

Références

- BOILEAU, Josée, 2011 : « Exploration minière. Mauvais conte ». *Le Devoir*, 12 mai : A6.
- CARDINAL, François, 2011 : « De nation à nation ». *La Presse*, 12 mai : A32.
- DESROSIERS, Éric, 2011 : « L'industrie minière sonne la charge contre la refonte de la Loi sur les mines ». *Le Devoir*, 29 juin : B1.
- DUTRISAC, Robert, 2011a : « Plan Nord : le PQ réclame de meilleures redevances ». *Le Devoir*, 12 mai : A3.
- , 2011b : « Exploration minière. Les villes et la villégiature éparpillées ». *Le Devoir*, 13 mai : A1.
- INITIATIVE MINIÈRE DE WHITEHORSE, 1994 : *Accord du Conseil de direction*. Rapport final, novembre. L'Association minière du Canada, Ottawa.
- MINES ALERTE CANADA, 2011 : « Des dirigeants autochtones de Papouasie-Nouvelle-Guinée protestent contre les abus incessants à la mine Porgera, de Barrick Gold ». Ottawa, 5 mai. Disponible sur Internet : <<http://www.miningwatch.ca/fr/news/des-dirigeants-autochtones-de-papouasie-nouvelle-guin-e-protestent-contre-les-abus-incessants>>, (consulté le 27 février 2012).
- SHIELDS, Alexandre, 2011a : « Les minières se mobilisent ». *Le Devoir*, 23 juin : A4.
- , 2011b : « Loi sur les mines. Les redevances devront être bonifiées pour que le PQ appuie la réforme ». *Le Devoir*, 27 et 28 août : A3.
- WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2002 : *Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development*. International Institute for Environment and Development, England. Eartscan Publications Ltd, London, England.

Remerciements

Nous aimerions remercier le département d'anthropologie de l'Université de Montréal pour sa contribution financière au numéro en hommage à Rémi Savard (vol XL, nos 1-2).

La Société Recherches amérindiennes au Québec

Remerciements

Merci à tous ceux et celles qui ont contribué de diverses façons à la préparation de ce numéro spécial marquant le 40^e anniversaire de *Recherches amérindiennes au Québec* (volume 40, n^{os} 1-2).

D'abord à ceux et celles qui en ont eu l'idée, qui l'ont rendu possible et qui, pour la plupart, jouèrent un rôle majeur dans la création de cette revue au début de la décennie 70, notamment Sylvie Vincent, Joséphine Bacon, Laurent Girouard, Gérald Mackenzie. Merci à toute l'équipe de la revue.

Merci aussi aux collègues, aux anciens étudiants, aux hommes et aux femmes issus des premières nations pour leurs témoignages tantôt touchants, tantôt humoristiques, publiés dans ce numéro spécial.

Merci au jeune photographe François Léger-Savard, qui a su restaurer dans le plus grand secret les vieilles photos de son père.

Une telle collaboration entre Innus, Wendats, Iroquois, Algonquins, Québécois et autres... m'est apparue comme un reflet de notre histoire commune en ce coin d'Amérique tel que nous l'avons souvent rêvé, et auquel nous avons œuvré ensemble.

Merci enfin de m'avoir rappelé certaines étapes de mon itinéraire. Je tiens à vous dire, par-dessus tout, que ce fut un grand honneur de l'avoir parcouru avec vous. Longue vie à RAQ.

Rémi Savard