



Pouvoir et régulation dans le secteur minier

Leçons à partir de l'expérience canadienne

Sous la direction de Myriam Laforce,
Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin



 Presses
de l'Université
du Québec

Pouvoir et régulation dans le secteur minier

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France
Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Pouvoir et régulation dans le secteur minier

Leçons à partir de l'expérience canadienne

Sous la direction de Myriam Laforce,
Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre:

Pouvoir et régulation dans le secteur minier: leçons à partir de l'expérience canadienne

Comprend des réf. bibliogr. et un index

ISBN 978-2-7605-2627-3

1. Mines - Industrie - Aspect social - Canada. 2. Entreprises - Responsabilité sociale - Canada.
3. Projets de développement industriel - Aspect social - Canada. 4. Autochtones - Canada -
Conditions sociales. 5. Mines - Industrie - Aspect social. 6. Projets de développement industriel -
Cas, Études de. I. Laforce, Myriam. II. Campbell, Bonnie K., 1946- . III. Sarrasin, Bruno.

HD9506.C22P68 2012

338.20971

C2012-940517-5

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada
pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
pour son soutien financier.

Mise en pages: Info 1000 Mots

Couverture – Conception: Michèle Blondeau

Photo du haut: Conseil des ressources humaines de l'industrie minière,
<<http://www.mhr.ca>>

Photo du bas: David Rouault, <<http://www.rouault.net>>

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2012 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

Remerciements

Les contributions à cet ouvrage ont été réalisées par Myriam Laforce, Bonnie Campbell, Bruno Sarrasin, Geneviève King-Ruel, Ugo Lapointe, Véronique Lehuis, Etienne Roy Grégoire et Jonathan Tardif, qui étaient tous membres du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) au moment de l'étude. Fondé en 1998, le GRAMA est une composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), rattaché à l'Institut d'études internationales de Montréal et à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Depuis le lancement du programme de recherche dont cet ouvrage est le fruit, plusieurs de ses auteurs, qui étaient candidats à la maîtrise ou au doctorat, ont terminé leurs études aux cycles supérieurs et rejoint diverses institutions d'enseignement ou organisations s'intéressant de près ou de loin à des questions reliées aux enjeux soulevés dans cette recherche.

Cette étude est née d'un constat: les débats portant sur les défis de la régulation du secteur minier africain que notre équipe a relevés dans le cadre de ses travaux sur l'Afrique sont aujourd'hui marqués par de fréquentes références à l'expérience canadienne, vue comme exemplaire à divers égards. C'est avec la volonté d'examiner cette expérience pour faire émerger, peut-être, certaines leçons pour les pays du Sud comme du Nord, que nous avons lancé un programme de recherche original sur les processus politiques ayant caractérisé le secteur minier canadien en matière de régulation et d'innovation institutionnelle depuis le début des années 1990.

La réalisation du programme de recherche en question, intitulé à l'origine *Modes de gouvernance, institutions politiques et contribution du secteur minier au développement: leçons à partir de l'expérience canadienne*, a été rendue possible grâce à la contribution financière du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), auquel nous aimerions exprimer notre sincère gratitude.

L'exploration au-delà de nos terrains de recherche habituels sur le plan géographique n'aurait pas été possible sans l'appui de divers experts qui ont su nous aiguiller et nous conseiller tout au cours du processus de recherche et de rédaction. Aussi tenons-nous à témoigner notre vive reconnaissance à Robert Lanari, Michel A. Bouchard, Marie-Claude Prémont, David Szablowski, ainsi qu'à toutes les personnes rencontrées dans le cadre d'entrevues informelles menées pour les études de cas. Le contenu de cet ouvrage n'engage cependant que les auteurs des différents chapitres.

Nous souhaitons également remercier Gisèle Belem, pour son apport fondamental à la réflexion théorique et empirique, Djifa Ahado et Suzie Boulanger, pour leur contribution soutenue à la coordination des diverses étapes de la recherche, ainsi qu'Élodie Rousselle, pour sa patiente mise en forme des épreuves.

Table des matières

REMERCIEMENTS	VII
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX	XIII
LISTE DES ACRONYMES	XV
INTRODUCTION	1
<i>Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin</i>	
1. Cadre d'analyse	3
2. Objet d'étude	4
3. Opérationnalisation	5
Bibliographie	8
CHAPITRE 1	
RÉGULATION DU SECTEUR MINIER AU QUÉBEC ET AU CANADA	9
Une redéfinition des rapports asymétriques est-elle possible?	
<i>Myriam Laforce, Ugo Lapointe et Véronique Lebuis</i>	
1. Éléments de cadrage conceptuel et analytique	12
1.1. Définition des concepts	13
1.2. Évolution des rôles de l'État	21
2. Régimes miniers canadien et québécois	26
2.1. Historique du système du <i>free mining</i>	27

2.2. Valeurs du système du <i>free mining</i> et pouvoir structurel.	31
3. Évolution des régimes miniers et émergence de nouvelles formes de régulation	34
3.1. Émergence des valeurs socioenvironnementales dans les régimes	34
3.2. Évolution du rôle de l'État: vers de nouvelles formes de régulation du secteur minier.	37
3.3. Répercussions des nouveaux modes de régulation sur les rapports asymétriques entre les acteurs: rupture ou continuité?	38
Conclusion	43
Bibliographie	46

CHAPITRE 2

MODES DE RÉGULATION DE L'INVESTISSEMENT MINIER AU CANADA

Quelle ouverture à l'égard des positions autochtones? Une étude du projet Ekati dans les Territoires du Nord-Ouest <i>Myriam Laforce et Jonathan Tardif</i>	51
1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet	53
1.1. Régime minier en place: les fondements des mécanismes de gestion des ressources et le pouvoir structurel des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest.	56
1.2. Identité politique des communautés concernées et revendications territoriales.	61
1.3. Structure de pouvoir résultante et répartition des valeurs	69
2. Négociations pour l'implantation du projet minier	75
2.1. Analyse du processus initial d'entrée de BHP sur le territoire.	75
2.2. Analyse du processus officiel de régulation du projet	79
2.3. Analyse du processus informel de régulation et de légitimation.	90
Conclusion	104
Bibliographie	107

CHAPITRE 3

RÉGULATION DU SECTEUR MINIER AU QUÉBEC.

Quelles contraintes et quelles ouvertures à l'égard des populations locales? Le cas du projet minier Raglan <i>Etienne Roy Grégoire, Ugo Lapointe et Geneviève King-Ruel</i>	111
1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet	113
1.1. Fondements et évolution du régime minier au Nunavik.	115
1.2. Contraintes et opportunités dans le contexte de la CBJNQ: identités politiques complexes	122

2. Régulation hybride du projet Raglan	132
2.1. Procédure d'EIES appliquée au cas Raglan: opportunités et contraintes pour les populations locales dans la mise en œuvre du cadre légal officiel.....	133
2.2. Régime hybride de régulation: interaction entre l'Entente Raglan et le processus d'EIES	136
2.3. Interférences entre les processus officiel et informel.....	141
Conclusion: reconnaître et corriger les répercussions structurelles de la négociation d'ERA	146
Bibliographie	150

CHAPITRE 4

RÉGULATION DU PROJET MINIER DE VOISEY'S BAY AU LABRADOR

Vers un rééquilibrage des pouvoirs dans certains contextes
politiques et institutionnels?

Myriam Laforce

1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet	158
1.1. Régimes et rapports de pouvoir.....	160
1.2. Identité politique et résolution des revendications territoriales autochtones	165
1.3. Pouvoir structurel et hiérarchisation des valeurs.....	167
2. Négociations pour l'implantation du projet minier	168
2.1. Mise en œuvre du cadre officiel de régulation	169
2.2. Mise en œuvre du cadre négocié de régulation	171
2.3. « Points de fragilité » dans les accords et arrangements en cours	177
Conclusion	184
Bibliographie	186

CHAPITRE 5

PROCESSUS DE DIALOGUE ET ENTENTES NÉGOCIÉES: RÉPONSES DURABLES AUX CONFLITS?

L'expérience du projet minier de Tintaya au Pérou

Myriam Laforce

1. Structure de pouvoir entourant l'implantation du projet	192
1.1. Régime minier et régime d'investissement en place	194
1.2. Identité politique des communautés: spécificité et revendications des paysans des Andes.....	207
1.3. Rôle de l'État et pouvoir structurel: qui gagne quoi, qui perd quoi? ..	212
2. Négociations entourant l'implantation et la poursuite des activités associées au projet minier.....	215

2.1. Tensions exacerbées ou non résolues par le cadre officiel: l'accès à la terre et les impacts sur l'environnement et les droits humains	216
2.2. Constitution d'un cadre négocié de régulation et mise en œuvre	222
2.3. Quelles ouvertures dans les accords actuels?	229
Conclusion	240
Bibliographie	243
CONCLUSION	253
<i>Myriam Laforce et Bonnie Campbell</i>	
1. Pourquoi les ERA ne représentent-elles pas nécessairement un mécanisme permettant de garantir l'inclusion des populations concernées aux processus décisionnels miniers?	255
2. À quelles conditions l'ouverture des espaces décisionnels miniers pourrait-elle être favorisée?	258
Bibliographie	263
NOTICES BIOGRAPHIQUES	265
INDEX	269

Liste des figures et tableaux

Figure 1.1.	Structure de pouvoir entourant les négociations pour la régulation d'un projet minier	21
Figure 1.2.	Structure de pouvoir entourant la constitution d'un cadre hybride pour la régulation d'un projet minier.	25
Figure 2.1.	Positionnement de la mine Ekati dans la région du lac de Gras.	54
Figure 2.2.	Évolution du régime légal d'évaluation environnementale dans les T.N.-O. et processus d'approbation du projet minier Ekati	81
Figure 2.3.	Déroulement du processus de mise en œuvre du cadre de régulation hybride pour le projet Ekati	93
Figure 3.1.	Positionnement géographique de la mine de Raglan au Québec et des communautés inuites voisines.	114
Figure 3.2.	Illustration sommaire des deux processus parallèles de régulation du projet Raglan sur les plans social et environnemental	138
Figure 4.1.	Emplacement géographique de la mine de Voisey's Bay et des communautés voisines	159
Figure 4.2.	Mise en œuvre successive des régimes officiel et négocié pour la régulation du projet de Voisey's Bay	172
Figure 5.1.	Évolution des concessions minières à l'échelle nationale	210
Figure 5.2.	Processus dynamique de mobilisation-régulation pour le projet minier de Tintaya	236
Figure 5.3.	Évolution des concessions minières dans la région de Cusco.	237
Figure C.1.	Reproduction de la structure de pouvoir pour la régulation d'un projet minier	258

Figure C.2. Vers une réintervention de l'État?	262
Tableau 1.1. Démarche pour la conduite des études de cas	45
Tableau 2.1. Caractéristiques des principaux groupes autochtones concernés par le projet Ekati (1995).....	55
Tableau 4.1. Consultations publiques lors de l'évaluation environnementale du projet de Voisey's Bay.....	170
Tableau 5.1. Contenu de l'entente entre les cinq communautés concernées et la mine de Tintaya.....	227

Liste des acronymes

ACEE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
AIL	Association des Inuits du Labrador
AIP	Agreement-in-Principle
AMC	Association minière du Canada
ARK	Administration régionale Kativik
CARC	Canadian Arctic Resources Committee
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CCI	Conférence circumpolaire inuite
CDAs	Community Development Agreements (ERA en français)
CMARN	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CODEPE	Consejo de Desarrollo de la Provincia
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CORECAMI	Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería
CQEK	Commission de la qualité de l'environnement Kativik
CREE	Comité régional d'examen de l'environnement
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DFR	Diamond Fields Resources
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
EARP	Environmental Assessment Review Panel
EIA	Environmental Impact Assessment / Estudio de Impacto Ambiental (Étude d'impact sur l'environnement)

EIES	Évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social
EIS	Environmental Impact Statement (Étude d'impact sur l'environnement)
EPI	Économie politique internationale
ERA	Entente sur les répercussions et avantages (IBAs ou CDAs en anglais)
FMI	Fonds monétaire international
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GTNL	Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
GTNO	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
IBAs	Impact and Benefit Agreements (ERA en français)
ICDR	Institut canadien du droit des ressources
IDE	Investissement direct étranger
IEMA	Independent Environmental Monitoring Agency
IFI	Institutions financières internationales
IMW	Initiative minière de Whitehorse
LCEE	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
LCPE	Libre consentement préalable et éclairé
LGRVM	Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie
LIA	Labrador Inuit Association (AIL en français)
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Pérou)
MEM	Ministère de l'Énergie et des Mines (Pérou)
MINKA	Movimiento de Integración K'ana
MoU	Memorandum of Understanding
OCAA	Oxfam Community Aid Abroad
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMA	Programas de Adecuación y Manejo Ambiental
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
PEM	Permis d'exploration minière
PIR	Planification intégrée des ressources
SMRQ	Société minière Raglan du Québec
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
T.N.-O.	Territoires du Nord-Ouest
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
VBNC	Voisey's Bay Nickel Company

Introduction

BONNIE CAMPBELL ET BRUNO SARRASIN

Depuis plusieurs années, l'exploitation minière fait l'objet de vifs débats dont les impacts environnementaux et sociaux ont atteint un niveau de médiatisation sans précédent. Au Québec, par exemple, la proposition d'un Plan Nord mettant en valeur « l'immense potentiel minier » révèle, dans le contexte d'une standardisation internationale croissante des conditions liées à l'investissement et aux normes minières, le risque qu'il se produise un rétrécissement du champ des priorités et des choix de politiques, notamment pour les communautés. À cet effet, la réouverture des espaces politiques et l'élargissement des options offertes aux différents acteurs dépendent d'une série de conditions ayant trait aux modes de régulation de l'investissement, notamment en milieu autochtone où les projets miniers sont souvent mis en œuvre. Un changement récent dans ces modes de régulation s'observe aujourd'hui dans le recours croissant à des ententes privées négociées entre compagnies minières et communautés pour traiter la question des effets (positifs et négatifs) des projets à l'échelle locale. Dans un ouvrage marquant, publié en 2008 et intitulé *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Ciaran O'Faircheallaigh note, à propos des lacunes actuelles de la littérature dans ce domaine :

Not all of this literature is uncritical of agreements and some of it highlights, for instance, a lack of Aboriginal community involvement in negotiation processes and the limited benefits gained from agreements by some Aboriginal groups. However, even the more critical analysis tends to focus heavily on the agreements themselves, on the processes that give rise to them, their content, the immediate impact of their provisions, and how more positive outcomes could be achieved from the agreement making process. There is very little in the literature that attempts to provide an overall conceptual understanding of the wider legal, political and institutional

ramifications of agreement-making between Aboriginal groups and mining companies. *In particular, there is little analysis of the way in which agreement-making influences other options and strategies available to Aboriginal groups faced with mineral development on their ancestral lands; or of the implications of Aboriginal agreements with private corporations for relations between Aboriginal peoples, the state, other political interests and civil society more generally* (O’Faircheallaigh, 2008, p. 68; nous soulignons).

Cette observation s’applique souvent, bien qu’à des degrés divers, à la conceptualisation des processus de négociation et à leurs implications pour la détermination des stratégies et des options offertes aux communautés affectées par les activités dans le secteur extractif, qu’elles soient situées au Canada, dans des régions autochtones ou non, en Afrique ou en Amérique latine. Un peu partout dans le monde, les revendications des communautés portent non seulement sur la responsabilité de l’industrie relativement aux répercussions des projets d’exploration et d’extraction, mais également sur la possibilité pour ces communautés de se prononcer sur l’option minière et sur le développement de projets qui les touchent (Belem, 2011, p. 2). La mondialisation des activités minières conditionne l’insertion des stratégies privées d’investissement minier dans les stratégies publiques de développement qui dépendent, entre autres, de l’ouverture des processus décisionnels associés à l’implantation d’un projet minier aux populations potentiellement affectées (« *involve local communities in decision-making* »). Un nombre croissant d’expériences récentes dans le secteur et d’études dans ce domaine autorise à penser que la légitimité même des activités corporatives en dépend (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011). Se pose dès lors la question des meilleures approches pour comprendre les conditions qui influent sur le résultat des processus décisionnels et des négociations.

Pour plusieurs aujourd’hui, l’ouverture des modes de régulation aux communautés affectées passe par la mise en place des ententes précitées, que l’on appelle communément ententes sur les répercussions et avantages (ERA) (ou en anglais, *impact and benefit agreements* – IBAs). Les ERA permettraient la création d’un espace (plus informel) de négociation, en marge des mécanismes issus des processus politiques basés sur la représentativité démocratique et sur l’application du droit, pour établir certaines des conditions de régulation des projets et prévoir des mesures d’atténuation ou des retombées spécifiques. Dans cet espace, les jeux de pouvoirs sont déterminés entre autres par la structure issue des régimes légaux en place. En conséquence, nous examinons dans cet ouvrage le potentiel de ces espaces nouveaux, soit leur capacité à amener les communautés à véritablement contribuer à l’orientation des processus décisionnels qui les affectent.

C’est à partir de plus d’une dizaine d’années de travaux sur les réformes des cadres réglementaires dans le secteur minier en Afrique (Campbell, 2010) et des interrogations soulevées par les fréquentes références entendues en Afrique à propos de l’expérience canadienne dans ce domaine que l’équipe à l’origine de la rédaction de cet ouvrage a été amenée à s’intéresser aux leçons qui pouvaient

être tirées de négociations entre compagnies minières et communautés affectées par leurs activités au Canada. Cet ouvrage n'a pas la prétention d'apporter une contribution nouvelle sur le plan empirique ou historique au sujet des négociations entre communautés autochtones canadiennes et entreprises minières, mais propose plutôt une relecture analytique de sources secondaires – complétées par des entretiens exploratoires – à partir d'un cadre conceptuel novateur.

1. Cadre d'analyse

Le cadre d'analyse retenu dans cette recherche s'inspire de deux principaux courants. D'une part, il adopte une perspective d'économie politique internationale hétérodoxe (EPI) développée à partir des travaux de Susan Strange (1996, 1998 ; Stopford, Strange et Henley, 1991) et, d'autre part, il s'inspire des éléments du pluralisme juridique proposés par David Szablowski (2007). Christian Chavagneux a déjà souligné le rôle fondateur joué par Strange dans le développement de l'EPI depuis le début des années 1970 (Strange, 1970). Il précise qu'elle a non seulement contribué à faire de l'EPI un champ cohérent de recherche, mais aussi proposé de nouvelles problématiques et méthodes, des innovations et des pistes de recherche, dont trois font l'objet d'un traitement particulier, soit

le rôle et l'impact sur la souveraineté des États de la finance internationale, [...] la montée en puissance des firmes multinationales et [...] *l'étude du développement des régulations internationales, partiellement ou totalement extra-gouvernementales* [...] Trois thèmes qui, aujourd'hui, restent au cœur de l'actualité pour les deux premiers et commencent à intéresser les économistes pour le dernier (Chavagneux, 1998, p. 44; nous soulignons).

Cet ouvrage se situe précisément à l'intérieur de la troisième piste proposée par Strange, c'est-à-dire qu'il relève de « l'étude du développement des régulations » que celle-ci appelait, il y a 30 ans, « internationales » mais que la littérature actuelle, et notamment les contributions de Szablowski, décrit davantage comme « transnationales » ou encore « locales », en ce qui concerne la création d'un espace de négociation directe entre compagnies minières et communautés. La notion de régime se trouve au centre de notre compréhension de tels modes de régulation de l'activité minière. Un régime peut être défini de multiples façons et ce concept suscite de vifs débats, tout comme la théorie des régimes elle-même. Bien que cette dernière ait fait l'objet de critiques notamment par Susan Strange (1982), nous pouvons nous en inspirer pour élargir la définition de base de ce concept et considérer les régimes non seulement comme des ensembles de dispositions légales, mais également, et pour le secteur minier en particulier, comme un « ensemble d'arrangements de gouvernance [incluant] des réseaux de règles, normes et procédures qui régularisent les comportements et contrôlent leurs effets » (Keohane et Nye, 1997, p. 19)¹.

1. Les citations tirées de documents originellement en anglais ou en espagnol et apparaissant en français dans cet ouvrage ont fait l'objet d'une traduction libre de la part des auteurs.

Les travaux de Strange (1994, 1996, 1998) sur l'économie politique internationale hétérodoxe nous amènent à voir le régime minier comme faisant partie d'une structure de pouvoir plus large qui oriente et conditionne les relations entre les acteurs impliqués. Cette structure influence la nature de l'espace de négociation, leur résultat et le pouvoir des participants de mettre de l'avant des politiques alternatives. Selon cette perspective, la capacité de façonner les structures politiques dans lesquelles émergent et évoluent les régimes dépend en grande partie de la capacité de mettre de l'avant des « valeurs prioritaires » dans ces structures. Ces valeurs peuvent être, par exemple, la prospérité et la richesse, la justice et l'équité, la sécurité, l'ordre et la stabilité, la liberté et l'autonomie de décision, etc. (Chavagneux, 1998, p. 58). Ainsi, les valeurs privilégiées par ceux qui détiennent du pouvoir contribueraient *de facto* à favoriser certaines positions ou certains intérêts. Dans ces conditions, la hiérarchisation de valeurs potentiellement conflictuelles à travers la définition des régimes témoignerait d'un équilibre obtenu dans les négociations à l'œuvre au sein d'une structure de pouvoir où toute entreprise de réforme des régimes serait susceptible de conduire à une modification de cet équilibre.

2. Objet d'étude

Dans les quatre premiers chapitres de cet ouvrage, nous nous intéresserons aux fondements, à l'évolution et à l'incidence des régimes miniers canadiens et québécois sur l'émergence de nouveaux espaces de régulation, et sur les rapports de pouvoir qui s'inscrivent entre les acteurs participant aux négociations qui les entourent. L'approche adoptée suivant les travaux de Strange et décrite précédemment propose de saisir les régimes miniers canadiens et québécois comme des composantes clés d'une structure de pouvoir plus large dont l'influence est déterminante en ce qui concerne les rapports entre les acteurs et les contraintes et opportunités créées par les espaces de régulation nouvellement créés. L'évolution des régimes miniers au cours des années 1990, notamment à travers l'intégration de valeurs socioenvironnementales, sera revisitée en vue de comprendre, d'abord, les processus ayant conduit à un besoin de nouvelles régulations dans le secteur, qui ont pris la forme particulière d'ententes de type ERA. Cette démarche permettra de saisir ensuite les implications de ces évolutions sur les structures de pouvoir évoquées précédemment et les opportunités de contribution aux processus décisionnels ainsi créées pour les populations locales. Après une présentation générale du cadre d'analyse et du regard qu'il nous permet de poser sur ces enjeux dans le premier chapitre, trois expériences de négociations menées à la fin des années 1990 en vue de la signature d'une ERA entre entreprises minières et communautés autochtones seront analysées aux chapitres 2, 3 et 4.

Le dernier chapitre portera sur le cas du Pérou et permettra d'illustrer la pertinence du cadre conceptuel mis de l'avant pour analyser une situation qui illustre une trajectoire historique très différente de celle ayant caractérisé les expériences canadiennes. Comme pour les études sur les régions minières et éloignées du Canada, le cas du Pérou présente un contexte où il existe peu d'options de

développement dans les régions visées mis à part l'activité minière. De plus, la complexité d'une situation culturelle et historique différente de l'expérience canadienne souligne l'importance de ne pas réduire les catégories d'acteurs impliqués dans les négociations qui nous intéressent, que ce soit au Canada ou ailleurs. Cette diversité montre que «les communautés» comptent, la plupart du temps, en leur sein, différents mouvements à l'égard du projet minier. Dans ces communautés, on observe des tensions, elles aussi en évolution, qui donnent lieu à la prédominance de certains intérêts sur d'autres à divers moments des négociations et de la mise en œuvre du cadre de régulation.

3. Opérationnalisation

Au-delà des analyses purement économiques et afin d'éclairer les processus à partir desquels on cherche habituellement à saisir les retombées des investissements, ce collectif propose de considérer l'industrie minière comme étant l'une des structures fondamentales dans le sens proposé par Susan Strange. À cette structure participe une gamme complexe et variée d'acteurs qui exercent diverses formes de pouvoir structurel, conditionnant les formes spécifiques de régulation retenues. La démarche analytique appliquée à chacune des études de cas s'articulera en cinq étapes distinctes. Il s'agira : 1) de décrire les régimes miniers en place en précisant les arrangements institutionnels et les valeurs portées par les régimes, y compris les droits et devoirs des sociétés minières en vertu de ces régimes ; 2) de préciser l'identité politique projetée par les régimes en place pour les communautés impliquées, identité eu égard aux droits de participation en matière de gestion du territoire et des ressources ou, encore, identités politiques concurrentes, s'il y a lieu ; 3) de mettre en évidence les négociations entre les acteurs et réseaux d'acteurs concernés, les accords passés entre ces autorités et les résultats produits, en termes de cadres, normes, régimes et principes de fonctionnement qui fournissent les fondements de ce que nous appelons des formes de régulation ; 4) de relever, s'il y a lieu, les points d'ouverture ou «de fragilité» (au sens entendu par Strange) des accords actuels, c'est-à-dire les lieux de transformation potentielle des arrangements et des options politiques existantes, à évaluer notamment en tenant compte de la possibilité de garder ouverts des espaces de consultation et de participation ; et, enfin, 5) de mettre en évidence les accords alternatifs possibles ou non. Cette démarche nous permettra de tirer des conclusions relatives au pouvoir structurel et à la répartition des valeurs prioritaires ou, dans les mots de Strange, d'établir qui gagne quoi, qui perd quoi, comme résultat de la régulation d'un projet minier.

Les enjeux soulevés par la relecture de négociations reconnues comme faisant école à l'époque de la signature des ententes dans les années 1990 s'avèrent des plus actuels. Pour de nombreux analystes et conseillers en la matière aujourd'hui, l'ouverture des espaces de régulation aux communautés touchées, qui représente maintenant une dimension incontournable, passe par ce type d'ententes qui a émergé pendant la période étudiée, soit les ententes sur les répercussions et

avantages, ou une forme modifiée de celles-ci reposant sur le modèle de justice négociée (Szablowski, 2010, p. 113). Comme nous le verrons, plusieurs auteurs se sont déjà penchés sur les implications des ERA aujourd'hui négociées entre entreprises minières et populations autochtones pour la participation effective de ces dernières à la gestion des répercussions de l'investissement minier. Nous proposons, dans la suite de ces études, de nous intéresser de manière originale, au-delà des résultats apportés par les ERA, aux conditions structurelles dans lesquelles ces ententes émergent en amont.

Alors que les régimes miniers canadiens et québécois, historiquement fondés sur le principe du *free mining*², n'accordaient qu'une place subsidiaire aux positions des Autochtones dans les processus décisionnels, notre analyse s'interroge sur la capacité des dispositions issues des nouvelles valeurs intégrées dans les années 1990 et des formes plus informelles de régulation nées à cette époque d'offrir à ces populations le levier nécessaire pour que leur soit conféré un pouvoir structurel significatif, susceptible de valoriser leur contribution à la définition ultérieure et à l'opérationnalisation même de ces régimes. Ces analyses prennent une importance particulière dans un contexte où les ERA sont souvent considérées comme les « meilleures pratiques » de responsabilité sociale des entreprises. Comme l'illustre l'analyse présentée dans les trois premiers chapitres d'études de cas (Ekati [1992 à 1998], Raglan [1990 à 1995] et Voisey's Bay [1995 à 2002]), l'expérience de plusieurs communautés autochtones ayant participé à la négociation de diverses ERA avec des entreprises minières au Canada tend à révéler que ces ententes ont souvent été conclues selon les principes et dans les cadres prévus soit par les structures de gestion du territoire et des ressources en place dans les régions visées par le développement minier, soit par l'entreprise elle-même, laissant, dans plusieurs cas, peu de place à une implication des populations dans la détermination des conditions de négociation.

La question de savoir si les ERA représentent un nouveau mode de régulation qui permet d'ouvrir un espace pour l'intégration des communautés concernées dans les processus décisionnels liés plus globalement, et au-delà des projets miniers en cause, à la gestion du territoire et des ressources est donc plus complexe qu'elle ne le semble. En plus des considérations très pratiques et très actuelles, ce type de questionnement comporte aussi des enjeux conceptuels que les contributions à ce livre chercheront à explorer. Ainsi, l'un de ces enjeux concerne l'agencement des différentes dimensions que recouvrent les négociations, dont celles concernant les droits et l'autorité sur le territoire, par opposition aux négociations relatives aux répercussions sociales et environnementales ou encore aux compensations financières. C'est pourquoi la chronologie des négociations au Canada, comme dans le

2. On recourt parfois en français à l'expression « libre accès » pour désigner le principe du « *free mining* » (aussi appelé par certains « *free entry* »). Or, puisque le principe renvoie à diverses garanties qui vont au-delà du seul accès à la ressource et étant donné son usage fréquent dans les débats qui ont cours en matière de réglementation minière dans le monde francophone, nous employons dans cet ouvrage l'expression anglaise pour le désigner, laquelle rappelle par ailleurs les assises historiques du système qu'il fonde.

cas du Pérou, occupe une place centrale dans les analyses regroupées dans ce livre. La déception suscitée par certaines négociations, pourtant jugées très porteuses à l'époque, ou les succès relatifs d'autres qui se sont déroulées au même moment renvoient, au-delà des négociations elles-mêmes, à d'autres niveaux d'analyse que l'économie politique contribue à éclairer.

L'échantillon retenu n'est ni exhaustif, ni représentatif de la multitude d'expériences dans ce domaine. Les études de cas ont été retenues pour illustrer l'intérêt et l'importance d'une relecture de ces expériences à partir d'un nouveau cadre d'analyse, qui s'applique aussi bien à des expériences impliquant des communautés autochtones qu'à d'autres impliquant des communautés non autochtones. Les processus observés au Canada et au Pérou se sont déroulés au cours d'une période à peu près équivalente à partir des années 1990 et, bien qu'il existe une structure de pouvoir particulière pour chaque cas, ils représentent une période de changements importants dans l'implantation de projets pilotés par la grande industrie minière. Parmi les trois cas canadiens, deux présentent des situations non résolues de revendications territoriales autochtones (Ekati, Voisey's Bay). Des ERA ont été conclues dans les trois cas et jugées exemplaires pour différentes raisons. Notre objectif était notamment de montrer les différences de résultats dans l'intégration des populations locales aux processus décisionnels qui les concernaient.

L'ensemble des cas présentés attire l'attention sur les dimensions plus globales des enjeux légaux, politiques et institutionnels des processus de négociation entre entreprises minières et communautés concernées. Dans ces conditions, la dichotomie apparente entre les situations impliquant des peuples autochtones et celles qui n'en impliquent pas dans ce domaine semble s'estomper et perdre de sa pertinence. Notre analyse, outre de faire ressortir l'importance de la notion d'identité politique, montre comment les régimes en place conditionnent ces identités et sont conditionnés par elles en retour. Ce qui ressort avant tout, en révélant l'importance d'une compréhension des relations de pouvoir qui éclairent ces processus et les possibilités de leur dépassement, c'est la centralité des origines historiques des régimes miniers, leur évolution et donc leur capacité de contraindre ou de faciliter l'adoption de « nouveaux modes de régulation » susceptibles de permettre l'intégration des positions des communautés touchées dans la sphère de régulation des activités minières. L'originalité et la contribution de cet ouvrage ne résident donc pas dans son apport empirique concernant les négociations retenues ou dans la mise au jour des répercussions que les ententes ont pu avoir. Elles se situent plutôt dans la relecture de ces processus de négociation, à partir du cadre de l'EPI, qui permet de faire ressortir, au-delà des retombées économiques, les relations structurelles de pouvoir qui conditionnent les processus de négociation et nous informent sur les résultats. Cette relecture cherche en d'autres mots et à partir de chaque cas historique, à mettre en exergue les relations asymétriques de pouvoir des expériences étudiées. Ce faisant, la démarche permet de relever les conditions particulières qui permettent de nuancer et ainsi de préciser les points de rupture et

d'avancer dans des situations non prédéterminées, plutôt que de fermer l'analyse à de tels changements. Elle souligne l'actualité du travail de Strange et notamment sa volonté de faire ressortir le lien évident entre économie et politique, alors que ces deux domaines ont pendant longtemps été abordés séparément. Cet ouvrage et les débats en cours démontrent comment ce rappel est encore important aujourd'hui.

Bibliographie

- Belem, G. (2011). *Gouvernance et changements institutionnels à la mine de Sadiola (1996-2006). Note de recherche*, Montréal, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Université du Québec à Montréal.
- Campbell, B. (dir.) (2010). *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ?*, Québec et Ottawa, Presses de l'Université du Québec et Centre de recherches pour le développement international (CRDI).
- Campbell, B., E. Roy Grégoire et M. Laforce (2011). « Regulatory frameworks, issues of legitimacy, responsibility and accountability – Reflections drawn from the PERCAN initiative », dans J. Sagebien et N.M. Lindsay (dir.), *Corporate Social Responsibility and Governance Ecosystems: Emerging Patterns in the Stakeholder Relationships of Canadian Mining Companies Operating in Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 84-101.
- Chavagneux, C. (1998). « Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 25-68.
- Keohane, R.O. et J.S. Nye (1997). *Power and Interdependence*, Toronto, Brown.
- O'Faircheallaigh, C. (2008). « Understanding corporate-Aboriginal agreements on mineral development. A conceptual framework », dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 67-82.
- Stopford, J.M., S. Strange et J.S. Henley (1991). *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strange, S. (1970). « International economics and international relations: A case of mutual neglect », *International Affairs*, vol. 46, n° 2, p. 304-315.
- Strange, S. (1982). « Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis », *International Organization*, vol. 36, n° 2, p. 337-354.
- Strange, S. (1994). *States and Markets*, 2^e éd., Londres et New York, Continuum.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strange, S. (1998). « International political economy: Beyond economics and international relations », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 3-24.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Szablowski, D. (2010). « Operationalizing free, prior and informed consent in the extractive sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, n°s 1-2, p. 111-130.

Régulation du secteur minier au Québec et au Canada

Une redéfinition des rapports asymétriques est-elle possible ?¹

MYRIAM LAFORCE, UGO LAPOINTE ET VÉRONIQUE LEBUIS

Riche de sa longue expérience d'exploration et d'exploitation minières, le Canada est, depuis plusieurs décennies déjà, présenté comme un chef de file dans le domaine minier sur le plan international. Alors que plus de 1000 compagnies minières sont inscrites en Bourse au Canada (plus que dans tout autre pays du monde), les entreprises canadiennes détiennent des intérêts dans plus de 8000 projets d'exploration ou d'exploitation, situés dans plus de 100 pays, et sont responsables d'environ 40 % de l'ensemble des activités d'exploration minière menées dans le monde (RNCAN, 2011). L'expérience canadienne dans le secteur minier est souvent citée en exemple à l'échelle internationale, comme faisant la promotion des meilleures pratiques dans le domaine (EIR, 2003 ; Caine et Krogman, 2010, p. 77).

Compte tenu de l'importance de ce rayonnement, les pratiques des sociétés minières canadiennes à l'étranger font en parallèle de plus en plus l'objet d'une attention accrue. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international publiait par exemple en 2005 un rapport sur la responsabilité sociale des entreprises minières canadiennes dans les pays en développement (CPAECI, 2005). En réponse à ce rapport, le gouvernement canadien organisait en 2006 un vaste processus de consultations publiques autour de tables rondes tenues à l'échelle du pays et visant à faire la lumière sur ces enjeux. Ce processus a débouché à son tour sur un rapport unique reflétant un consensus atteint entre les membres du groupe consultatif formé pour l'occasion et constitué de représentants des milieux gouvernemental, corporatif, universitaire et de la société civile (Groupe consultatif, 2007).

1. Une synthèse des résultats de ce chapitre a été publiée en anglais dans la revue *Studies in Political Economy* en 2009.

La question des relations entre entreprises minières et populations potentiellement touchées par leurs activités a tout particulièrement été abordée dans le cadre de cette dernière initiative, de même que les risques de conflits locaux. Au Canada, ce sont près de 1200 communautés autochtones qui seraient établies dans un rayon de 200 kilomètres d'installations d'exploration ou d'exploitation minières (RNCAN, 2011). Depuis plus de 20 ans, les entreprises actives au pays ont développé divers programmes de responsabilité sociale corporative et d'engagement auprès de ces communautés, comme ceux qui sont maintenant mis en œuvre de manière extensive par la grande industrie minière partout au monde.

Dans ce contexte, il apparaît pertinent d'interroger l'expérience de l'industrie sur le plan national afin de tirer des enseignements sur l'ampleur des défis actuels concernant l'insertion des projets miniers dans leur milieu social et environnemental, ainsi que leur contribution au développement des régions concernées. Ce premier chapitre, qui porte principalement sur le cadre d'analyse de l'ouvrage, vise à mettre en lumière, à partir de l'approche d'économie politique qui sera présentée ultérieurement, l'évolution des modes de régulation de l'investissement minier à l'œuvre au Canada dans les années 1990. À cette fin, nous explorerons ici la nature des arrangements institutionnels qui ont été observés au pays durant cette période et qui ont conduit à l'émergence de **nouveaux modes de régulation** de l'investissement minier, prenant notamment la forme d'ententes particulières entre ces communautés autochtones évoquées plus haut et les entreprises minières actives au Canada. Ces ententes sont généralement connues en anglais sous l'appellation d'« *impact and benefit agreements* » (IBAs) ou « ententes sur les répercussions et avantages » (ERA) en français.

Phénomène plutôt inédit au début des années 1990, la négociation d'ERA entre entreprises minières et populations autochtones dans le Nord canadien a souvent été présentée comme une opportunité unique et nouvelle d'inclusion de ces dernières dans les processus de prise de décision concernant le développement économique de leur région (Herz, La Vina et Sohn, 2007, p. 7-8; ERM, 2010; Caine et Krogman, 2010, p. 77). De fait, il s'agit d'un mécanisme auquel on a de plus en plus recours pour diverses raisons, qui vont, selon les approches, de la promotion directe du « modèle de durabilité » auquel adhère l'industrie minière mondiale de manière croissante (ERM, 2010, p. 8) à la volonté, de la part des entreprises, « de mieux définir leurs relations et obligations à l'égard des communautés touchées » (Otto, 2010, p. 1). Selon notre analyse, les ERA peuvent être envisagées d'abord comme mode de régulation de l'investissement minier, par-delà les législations officielles, mais également comme un moyen de légitimation de la présence des entreprises minières sur des terres faisant souvent l'objet d'une occupation ancestrale par les populations autochtones. Ainsi, entre 1990 et 2000, 18 communautés autochtones de différentes provinces et territoires avaient déjà été impliquées dans le processus de négociation d'une ERA au pays (Wolfe, 2001, p. 2). On compterait par ailleurs aujourd'hui au Canada plus de 150 projets miniers misant sur ce type

d'entente pour la définition des relations entre les promoteurs et les communautés locales (ERM, 2010, p. 17) et on peut s'attendre à ce que ce nombre augmente rapidement dans le contexte de l'expansion que connaît actuellement ce secteur. Pour plusieurs en effet, « [a]u Canada, les ERA sont considérées comme un élément clé d'un ensemble d'exigences réglementaires en matière de retombées ou de mesures associées à l'ensemble des projets de développement des ressources » (Caine et Krogman, 2010, p. 80).

Nous nous intéresserons ici aux fondements, à l'évolution et à l'incidence des régimes miniers canadiens et québécois sur l'émergence des nouveaux espaces de régulation prenant cette forme particulière des ERA (ou ententes apparentées), et sur les rapports de pouvoir qui s'inscrivent entre les acteurs participant aux négociations qui les entourent. Nous pourrions dès lors voir dans quelle mesure ces nouveaux modes de régulation sont susceptibles d'inclure les populations autochtones concernées et de participer, de cette manière, à une meilleure insertion de ces projets dans leur environnement immédiat. L'analyse présentée nous permettra d'explorer l'hypothèse suivant laquelle l'asymétrie des relations de pouvoir créée d'abord par le développement historique des régimes miniers au Canada, puis perpétuée par leur évolution dans les années 1980-1990, rend de prime abord difficile l'intégration des populations concernées dans les processus décisionnels liés aux activités minières, et ce, en dépit de la création de nouveaux espaces de régulation.

Cette démarche s'inspire, d'une part, des propositions de Susan Strange relevant du domaine de l'économie politique internationale (EPI) hétérodoxe, et notamment de la notion de « pouvoir structurel » (Strange, 1994, 1996, 1998; Chavagneux, 1998), qui se pose au cœur de notre étude. Elle s'inspire, d'autre part, de l'analyse développée par David Szablowski (2007) sur la régulation des conflits miniers à travers des processus légaux locaux, nationaux et transnationaux. Cette dernière analyse permet d'ancrer les outils analytiques de l'EPI qui partent d'une perspective internationale en les actualisant dans une dynamique proprement locale, régionale ou nationale². Dans les deux cas, le rôle, les interactions et les rapports de pouvoir qui s'instituent entre les acteurs concernés (gouvernements, communautés, entreprises, etc.) se posent au cœur de l'analyse. L'approche mise de l'avant nous permettra de comprendre les régimes miniers canadiens et québécois comme des composantes clés d'une structure de pouvoir plus large qui conditionne notamment les rapports entre les acteurs, influençant ainsi la nature des nouveaux espaces de régulation créés (et les résultats qui en découlent). C'est cette même approche qui sera mise de l'avant afin de jeter un regard nouveau sur les processus d'implantation des différents projets miniers faisant l'objet des études de cas présentées dans les autres chapitres de cet ouvrage.

2. Comme l'indique Christian Chavagneux (1998, p. 54) en précisant la pensée de Susan Strange, « la séparation d'analyse entre politique intérieure et politique internationale n'a plus lieu d'être. D'une part, l'État-nation n'est plus considéré comme un acteur unitaire du système international mais est appréhendé à partir de tous les acteurs politiques qu'il englobe et qui le dépassent dans l'action internationale. D'autre part, les fondements nationaux des prises de position internationales des acteurs doivent aussi être explicités. »

Nous positionnerons tout d'abord, dans la première partie de ce chapitre, divers éléments de notre cadre conceptuel et analytique inspirés des approches proposées par Strange et Szablowski, avant de décrire, par la suite, les processus historiques qui ont mené à la constitution des régimes miniers canadiens et québécois, de même qu'à l'institutionnalisation de valeurs précises en leur sein. Nous pourrions alors explorer les tendances léguées par l'opérationnalisation de ces régimes sur les négociations et les rapports de pouvoir qui s'établissent entre les acteurs concernés. Enfin, l'évolution qu'ont connue les régimes miniers au cours des années 1990, notamment à travers l'intégration de nouvelles valeurs socio-environnementales, sera revisitée en vue de comprendre, d'une part, les processus ayant conduit à un besoin de nouvelles régulations dans le secteur et, d'autre part, les implications de ces évolutions sur les structures de pouvoir et les opportunités de contribution aux processus décisionnels ainsi créées pour les populations locales.

1. Éléments de cadrage conceptuel et analytique

L'analyse que nous présentons ici relève de la branche hétérodoxe du champ de l'économie politique internationale selon laquelle le pouvoir est au cœur de l'économie politique (Tooze, 2001, p. 103). Ainsi, d'après ce courant, « la compréhension du système international ne peut reposer que sur une problématique centrée sur l'analyse du pouvoir, de ses sources et de sa dynamique » (Chavagneux, 1998, p. 44). Dans ce système, « [u]n ensemble d'autorités politiques est à l'œuvre dont les marchandages et les compromis résultent de leur pouvoir respectif » (*Ibid.*, p. 57). Les compromis issus de ces interactions permettent de fixer certains arrangements ou certains accords qui fondent les dynamiques de l'économie politique internationale et sur lesquels doit porter l'analyse. L'EPI hétérodoxe invite ainsi à s'intéresser aux accords passés entre les différentes autorités impliquées dans ce système, de manière à faire ressortir les **déterminants des choix politiques**, et ce, en cherchant chaque fois à savoir « qui bénéficie » d'un arrangement ou encore « qui est perdant ou exclu » de cet arrangement :

Who gets what out of it? Who benefits, who loses? Who carries the risks and who is spared from risk? Who gets the opportunities and who is denied an opportunity – whether for goods or services or more fundamentally a share of all the values, not only wealth, but also security, the freedom to choose for themselves, some measure of justice from the rest of society? (Strange, 1994, p. 18.)

Au cœur de cette approche développée par Susan Strange, les rôles joués par ces autorités à partir du pouvoir qu'elles détiennent sont donc fondamentaux ; c'est d'ailleurs par elles, selon cette conception, que le changement – ou l'absence de changement – peut survenir : « *Agents are reflexive; they have the capacity to reflect upon, challenge or reproduce the structures that they confront* » (Amoore, 2002, p. 49). La définition des relations de pouvoir instituées entre ces autorités dans l'économie mondialisée passe, en vertu de cette approche, par le recours à de

grandes catégories conceptuelles telles que « l'État », « le marché », ou « les firmes » – catégories qui seront reprises au cours de cette analyse appliquée au secteur minier. La complexité des acteurs ainsi représentés n'en est pas pour autant niée :

We can see that the spaces that [EPI] terms « national political economies » or « multinational corporations » or « social movements » embody an array of social spaces and networks. We can never consider these spaces to be complete or static, since they are continually made and remade. [...] the « state » and the « market » are opened up to reveal the webs of social relations that agitate their parameters (Ibid., p. 62).

Les différents concepts auxquels nous aurons recours dans le cadre de cet ouvrage et qui relèvent de cette approche seront ici définis et mis en contexte. Grâce à ce cadrage, il sera ensuite possible de nous intéresser à l'évolution récente des rôles de l'État – acteur fondamental des dynamiques à l'étude –, telle qu'éclairée par les propositions analytiques de Susan Strange et de David Szablowski. Nous verrons ainsi, d'une part, grâce aux éléments théoriques proposés chez Strange, que l'État tend à se positionner en « retrait », et de manière subsidiaire, par rapport aux dynamiques d'EPI désormais également investies par d'autres acteurs influents. D'autre part, nous observerons que, dans le contexte des années 1990 et en regard des caractéristiques propres au secteur minier, ce « retrait de l'État » prend une forme particulière, que l'on pourra qualifier, à l'invitation de Szablowski (2007, p. 45), « d'absence sélective ».

1.1. Définition des concepts

1.1.1. Structure

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'EPI hétérodoxe propose d'adopter une perspective mettant l'accent sur la dynamique des acteurs et s'appuie sur l'étude des processus de « marchandage » ou de négociation qui sous-tendent les phénomènes d'économie politique internationale (Strange, 1998, p. 10). Selon cette conception, les États ne représentent pas les seules entités du système international qui disposent d'autorité et leurs stratégies ne sont pas indépendantes de celles d'autres acteurs, telles que les entreprises transnationales, également capables de produire des normes qui orientent la structure des négociations à l'œuvre. Ainsi, il apparaît tout à fait pertinent de se pencher sur les rapports de pouvoir (ces négociations) qui existent entre les acteurs participant aux dynamiques propres aux processus de régulation entourant l'implantation des projets miniers dans des milieux donnés. Les négociations qui caractérisent de tels processus de régulation appartiennent, selon cette perspective, à ce que nous qualifions de « structure » de pouvoir.

Susan Strange définit la notion de structure comme le cadre précis de pouvoir dans lequel s'opèrent les négociations des autorités en concurrence dans le système économique contemporain en vue d'imposer leurs préférences

(Chavagneux, 1998, p. 25). Une structure établirait par là, à un moment donné et à l'intérieur d'un domaine particulier de l'EPI, les modalités de l'exercice du pouvoir par ces différentes autorités (*Ibid.*, p. 49). **Strange pose donc le problème de la régulation** au-delà de l'État (et des régimes légaux et réglementaires qu'il définit), à un niveau qui pourrait englober les différents rapports de force observés à l'intérieur des structures. Robert Cox (cité par Amoore, 2002, p. 41) indique à quel point ce concept est fondamental dans l'approche théorique fondée par cette auteure :

Political economy is concerned with the historically constituted frameworks or structures within which political and economic activity takes place. It stands back from the apparent fixity of the present to ask how the existing structures came into being and how they may be changing, or how they may be induced to change.

Pour Strange, le système économique contemporain serait constitué de quatre structures globales (celles de la production, de la finance, de la sécurité et du savoir) répondant, dans chacun des cas, à des besoins sociaux précis. En nous inspirant du modèle construit autour de ces quatre structures, nous proposons ici d'aborder l'industrie minière canadienne comme une structure propre, ancrée dans un contexte national mais perméable aux dynamiques internationales, qui réunit divers acteurs et qui donne lieu à l'exercice de rapports de pouvoir précis et en constante évolution.

1.1.2. Pouvoir structurel

Ces rapports de pouvoir seront abordés sous leur forme *structurelle*, comme proposé par la branche hétérodoxe de l'EPI. Le pouvoir structurel fait référence au pouvoir d'un acteur de façonner les structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles s'inscriront ensuite les comportements des autres acteurs : « *structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to their people, or relate to corporate enterprises* » (Strange, 1994, p. 24-25). Strange propose ainsi une définition « la plus globale possible » (*Ibid.*, p. 54) du pouvoir, entendu comme « la capacité d'une personne, ou d'un groupe de personnes, à influencer les résultats afin que leurs préférences aient préséance sur celles des autres » (Strange, 1996, p. 17), ce qui renvoie à une certaine *diffusion* du pouvoir, à la fois dans ses origines et ses effets (Morgan *et al.*, 1993, p. 11). Le concept de pouvoir structurel s'oppose à la conceptualisation traditionnelle du pouvoir mise de l'avant en relations internationales, laquelle relève davantage d'une dynamique *relationnelle* (la capacité d'un acteur, par la mobilisation de certains moyens, à modifier directement le comportement ou les préférences d'un autre acteur ou à le contraindre à agir en fonction de sa volonté et de ses intérêts). Le pouvoir structurel peut être intentionnel ou non et ne relève pas nécessairement de stratégies sciemment définies.

Ainsi, l'approche hétérodoxe ne prévoit pas une hiérarchie préétablie entre les acteurs, qui serait basée sur leurs capacités respectives, mais observe plutôt l'expression de relations de pouvoir multiples et changeantes entre eux :

Chaque relation économique est caractérisée par une répartition des pouvoirs et un équilibre des forces entre les acteurs qui y participent [...] Toutes ces négociations s'effectuent dans une structure économique (l'état du monde) et une structure politique (les règles et lois en vigueur) données, mais il y a interaction entre ceux qui définissent ces structures et ceux qui négocient dans un domaine particulier (Chavagneux, 1998, p. 45).

Le pouvoir structurel renvoie donc non seulement à la capacité des acteurs de façonner les structures, mais également, d'après un double mouvement, au potentiel qui leur est offert par les structures de participer à leur tour à leur transformation, selon une dynamique évolutive.

Partant du principe que « [l]es États-nations ne sont pas les seuls acteurs à exercer du pouvoir au niveau international » (*Ibid.*, p. 44), l'EPI hétérodoxe invite en ce sens à s'attarder aux rapports de pouvoir entre acteurs publics et privés en développant une « analyse du pouvoir des acteurs économiques et sociaux, exercé non pas forcément pour "attaquer" les États, mais pour accroître les gains et qui peut remettre en cause l'autorité politique des États, leur unité nationale, leur capacité de réforme » (*Ibid.*). Cette incidence du pouvoir structurel des acteurs sur les capacités de réforme des États nous intéresse tout particulièrement dans le cadre de cet ouvrage. Elle touche directement la question de la mise en place des régimes miniers, ainsi que celle de leur évolution et de leur transformation.

1.1.3. Régime

Tout en reconnaissant l'importance des débats entourant la définition de la notion de régimes en science politique (Martimort-Asso, 2002), nous abordons ceux-ci comme des mécanismes de régulation officiels qui dépassent le simple ensemble de dispositions légales régissant un objet particulier (soit, pour le cas qui nous occupe, le secteur minier). La théorie des régimes internationaux, l'une des théories fondamentales en relations internationales, renvoie à ce concept comme à une forme particulière d'institution internationale qui fonde une coopération entre différents États (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Ruggie, 1982; Keohane et Nye, 1997). Bien que cette théorie, qui relève davantage de la branche orthodoxe de l'économie politique internationale, ait été critiquée par Susan Strange (1982), nous pouvons nous en inspirer pour élargir la définition de base des régimes, pour les comprendre non seulement comme des ensembles de dispositions légales, mais également comme des « ensembles d'arrangements de gouvernance [incluant] des réseaux de règles, normes et procédures qui régularisent les comportements et contrôlent leurs effets » (Keohane et Nye, 1997, p. 19). Les régimes miniers québécois et canadiens institutionnalisent ainsi d'abord un ensemble de normes (standards de comportement définis en termes de droits et d'obligations) (Krasner, 1982, p. 2) et de règlements

(prescriptions plus spécifiques), prévoient ensuite des procédures de prise de décision politique, et officialisent enfin des principes, particulièrement le principe de *free mining* sur lequel nous reviendrons dans la deuxième section, qui guident la définition des catégories précédentes. Émilie Revil (2001, p. 104), en se référant au régime commercial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), souligne que :

la théorie des régimes révèle comment les principes sont une composante centrale des régimes. Les principes de croissance économique, de compétitivité et de libéralisation des échanges sont importants pour l'identité même du régime commercial ; ils définissent, avec les normes, sa nature.

Comme nous le verrons ci-dessous, les principes des régimes s'appuient à leur tour sur des valeurs prioritaires dont la reconnaissance serait, d'après Strange, essentielle à la compréhension de la distribution des pouvoirs conférés par les régimes aux acteurs.

Selon notre analyse, chacune de ces composantes des régimes est susceptible de connaître une évolution qui lui est propre en fonction des rapports de pouvoir qui ont cours dans la structure. Ces évolutions ne conduisent toutefois pas nécessairement à une transformation des régimes, comme l'indique Gérard Kebadjian (1999, p. 37) : « si les règles [ou règlements] et procédures [de prise de décision propres à un régime] se modifient alors que les principes et les normes restent les mêmes, on est fondé de soutenir que le régime n'a pas changé car sa philosophie fondamentale demeure identique ».

Cette observation, qui relève de la théorie des régimes internationaux, sera utile pour notre compréhension des régimes miniers canadiens, de leurs fondements et de leur évolution.

L'ouverture du champ de l'économie politique internationale à une grande diversité d'acteurs impose naturellement d'adopter une perspective de la régulation du secteur minier qui dépasse la seule fonction de régulation de l'État. Les régimes sont évidemment d'abord définis par l'État, « chez qui l'autorité politique ultime sur la société et l'économie est censée résider » (Strange, 1996, p. 4), en ce qui concerne, par exemple, l'encadrement environnemental, social et économique d'un projet minier et la détermination des conditions sous lesquelles il doit opérer. Mais ils résultent également d'une certaine cristallisation des rapports de pouvoir qui s'instaurent dans la structure de l'industrie minière de manière plus globale – structure sur laquelle ces régimes, une fois constitués, ont d'ailleurs à leur tour une influence.

De même, en vertu des dynamiques associées à la mondialisation, certains régimes qui participent aujourd'hui à la régulation des projets miniers ne relèvent tout simplement pas des États. Alors que Strange reconnaissait de manière générale, comme l'indique Chavagneux (1998, p. 46), qu'« [il] y a [désormais] des règles nationales, des règles internationales, des zones sans règle du tout, des régulations privées

et [que] chaque domaine du système international est gouverné par un entremêlement de toutes ces règles qui font, par ailleurs, l'objet de négociations», certains travaux relevant de l'école du pluralisme juridique rendent compte de l'existence de régimes légaux transnationaux pour la régulation des projets miniers (Szablowski, 2007). Selon cette école, en effet, «il n'est pas nécessaire d'avoir un ancrage juridictionnel géographique pour définir un régime légal» (Roy Grégoire, 2010). Un régime légal serait à l'œuvre dès lors que l'on assisterait, par la définition de règles, à la production d'une certaine régulation et d'une certaine légitimation (Szablowski, 2007, p. 11)³. Une telle perspective ouvre la porte à ce que Szablowski (2007, p. 6-7) considère comme :

a shift from the restricted conceptual framework that has been conventionally used to define legality [...] to accommodate a broader spectrum of normative ordering [...] including regimes that may be transnational, deterritorialised, suppletive, and characterized by non-coercitive «soft law» mechanism of persuasive enforcement. These regimes can be public, private or hybrid in nature and they may involve states, private actors or international organisations in their process.

Szablowski (2007, p. 14) résume ainsi «l'utilité» des régimes légaux, à la fois comme bien commun et ressource stratégique : «*On a collective level it produces stability and predictability in relations, while on an individual level it provides the means to legitimate and secure recognition of an actor's social and material entitlements*». Au-delà du rôle de régulateur participant à la production des décisions légales (et habituellement dévolu à l'État), un régime mobiliserait également deux autres groupes d'acteurs jouant le rôle, d'une part, du régulé et, d'autre part, de l'audience de laquelle dépend la légitimation de l'entité à réguler (*Ibid.*, p. 14-15). Dans le cadre de la régulation d'un projet minier, l'entreprise peut par exemple agir à titre de régulé et les populations concernées, à titre d'audience qui confère ou non une certaine légitimité au projet, en considérant comme acceptables ou non les formes de régulation retenues et les modalités de leur mise en œuvre. Or, avec la multiplication des espaces de régulation de l'activité minière, ces rôles ne sont plus nécessairement assumés par des catégories clairement définies, ou encore certains acteurs jouent plusieurs rôles en même temps. C'est en tenant compte de cette complexité que doivent être abordés les régimes miniers à l'œuvre au Canada,

3. Pour David Szablowski (2007, p. 11), la régulation et la légitimation, qui représentent «les produits clés de la loi», doivent être abordées comme deux phénomènes sociolégaux interreliés. La régulation prendrait la forme de régimes qui, pour fonctionner, doivent «projeter la perception de [leur] propre légitimité au sein d'audiences particulières» (*Ibid.*, p. 15). Le processus de légitimation représenterait quant à lui «une conversation continue et souvent imparfaite entre les acteurs qui font la loi (*law-makers*) et ceux qui en sont les sujets (*law-takers*) dans laquelle l'idéologie, l'attention et l'influence jouent d'importants rôles. Fondamentalement, le processus repose sur l'existence d'idées de légitimation au sein des populations qui sont l'objet des lois» (*Ibid.*, p. 20).

en prenant acte non seulement du rôle des États et des entreprises dans les rapports de pouvoir qui les entourent, mais également de celui des populations concernées, dont la fonction de légitimation demeure clé dans la régulation d'un projet minier⁴.

1.1.4. Identité politique⁵

Le degré d'implication des populations concernées à titre « d'audience » dans les négociations présidant à la régulation (et à la légitimation) d'un projet minier dépend de divers facteurs souvent mentionnés dans la littérature portant sur ces enjeux : capacité de mobilisation, forme d'appuis offerts, organisation interne des groupes, etc. (ERM, 2010 ; O'Faircheallaigh et Ali, 2008). En plaçant les régimes au cœur de l'analyse, et à l'invitation de David Szablowski, nous reconnaissons également ici qu'au-delà de telles caractéristiques, l'identité politique portée par ces groupes concernés est déterminante pour leur positionnement dans la structure de pouvoir à l'œuvre. L'auteur explique comment les régimes sont constitutifs des identités politiques, et ce qu'il faut entendre par ce concept :

Law is [...] both an obstacle and a resource for social actors in their efforts to achieve their goals. Here I use the term « political identity » to refer to a particular way in which a legal order may play these constraining or facilitative roles. Political identity stands for the kind and degree of political recognition that is conferred by a legal order on those who are subject to it (Szablowski, 2007, p. 303).

Le projet de démocratie libérale institutionnalisé dans les régimes légaux en Occident aurait par exemple « créé » un type particulier d'identité politique prenant la forme du citoyen national détenteur de droits officiels à la représentation et à la participation (*Ibid.*).

Si les régimes tendent à projeter, chez les acteurs qui sont concernés par leur opérationnalisation, des identités politiques particulières, alors la multiplication des régimes à l'œuvre (nationaux, transnationaux, etc.) est également susceptible d'entraîner une certaine superposition (voire une concurrence) des identités politiques portées à l'intérieur d'un groupe donné (Roy Grégoire, 2011, p. 23). Ainsi, ces identités pourraient correspondre par exemple à la fois à celles d'acteurs politiques autonomes comme, à l'opposé, à celles de sujets passifs, renvoyant à des degrés de reconnaissance politique bien distincts pour les acteurs et alimentant des rapports de pouvoir particuliers entre eux (Szablowski, 2007, p. 304). En ce qui concerne les communautés autochtones touchées par les activités minières, nous reconnaissons que les identités politiques qu'elles portent sont définies dans une large mesure

4. L'analyse de Szablowski a le mérite d'attirer l'attention sur les implications proprement *locales* des phénomènes décrits précédemment. En jetant un éclairage sur cette échelle, il nous invite à inclure une autre catégorie d'acteurs dans l'étude des dynamiques propres à la structure de l'industrie minière au Canada, soit les communautés locales, dans la plupart des cas autochtones, potentiellement affectées par ce type d'investissement.
5. Nous utilisons cette notion dans un sens bien précis qui implique de voir comment les cadres juridiques conditionnent l'identité politique et sans avoir la prétention de traiter des dimensions culturelles et sociales de l'identité politique, qui sont évidemment d'une importance cruciale mais qui dépassent notre cadre d'analyse ainsi que les domaines de compétence des auteurs de cet ouvrage.

au point d'intersection existant entre le régime encadrant l'allocation des droits miniers et celui, plus spécifique, encadrant la gestion du territoire et des ressources dans une région donnée, avec des situations très différentes selon que ce dernier régime fait l'objet ou non d'une entente sur les revendications territoriales⁶. Par ailleurs, Szablowski (2007, p. 305) soutient également qu'un régime

n'est guère seul dans ses efforts de construction d'identité. À travers leurs activités de plaidoyer et de réseautage, plusieurs ONG et acteurs locaux sont impliqués dans la construction d'une identité politique tout à fait différente pour les communautés touchées par les projets, [notamment] basée sur l'idée d'une citoyenneté transnationale.

Dans notre analyse, le recours au concept d'identité politique permet de concrétiser un élément clé de l'approche de l'EPI hétérodoxe ainsi défini par Amooore (2002, p. 43), citant Murphy et Tooze : « *a willingness to investigate and try to explain the contingent historical social construction of agents or actors, which, at other times, may be treated as axiomatic in explanations in terms of rational choice* ». Pour chaque régime à l'œuvre dans la régulation d'un projet minier, il serait possible de comprendre la nature des identités politiques créées en posant les questions suivantes : Quel type d'engagement les régimes en cause proposent-ils ? Quels droits et obligations créent-ils ? Dans quelle mesure tendent-ils vers des pratiques et une idéologie qui portent des visées d'émancipation ? Qu'est-ce qui est exigé des acteurs et offert en retour ? (Szablowski, 2007, p. 26.)

1.1.5. Valeurs prioritaires

Selon l'analyse développée par Susan Strange, la capacité des acteurs de « façonner » les régimes et les structures de pouvoir dans lesquelles ils s'insèrent passe en grande partie par la mise de l'avant, en leur sein, de valeurs prioritaires⁷. Alors que de multiples courants en science politique font appel au concept de valeurs, la référence au domaine de l'EPI hétérodoxe nous incite à aborder les valeurs prioritaires présentes dans les structures selon une logique discursive qui vise, notamment, à réinterpréter les relations de pouvoir en présence dans ces structures. Les structures, comme les acteurs, seraient ainsi porteuses de valeurs, dont la répartition jouerait, dans l'esprit de l'auteure, un rôle central dans l'action politique :

Strange propose de définir la politique comme les mécanismes et les structures qui déterminent le poids respectif accordé aux principales valeurs, pour le système dans son ensemble, ainsi que leur répartition pour chaque groupe social ou chaque individu. S'appuyant sur Bertrand de Jouvenel et Hannah Arendt, Strange définit

6. À ce sujet, Godden *et al.* (2008, p. 5) suggèrent, notamment pour l'Australie, que « [d]e manière typique, c'est aux points d'intersection entre [c]es deux importants cadres que la reconnaissance et l'engagement avec les intérêts autochtones et les communautés locales sont progressivement délimités et refaçonnés, particulièrement à la lumière de l'évolution progressive de la protection légale pour les intérêts des communautés locales et autochtones sur les terres et les ressources dans les dernières décennies. »

7. Chavagneux (1998, p. 58) relève, parmi les valeurs prioritaires qui peuvent être mises en œuvre, les éléments suivants : prospérité et richesse, justice et équité, sécurité, ordre et stabilité, liberté et autonomie de décision.

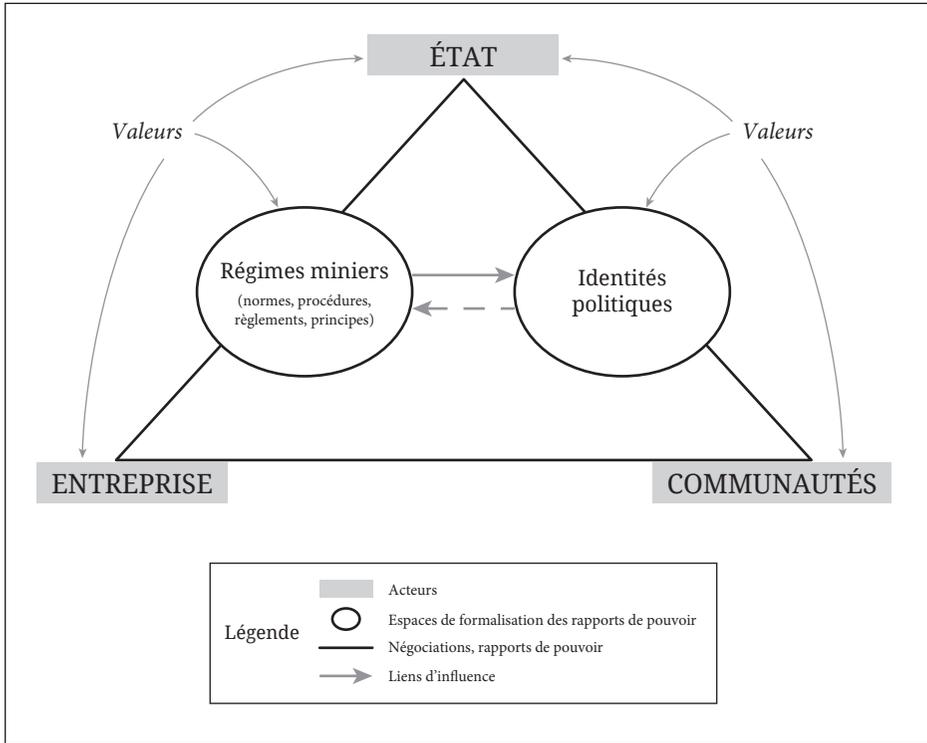
alors l'action politique comme l'agrégation de volontés au service d'un objectif partagé en termes de *hiérarchisation des valeurs* et de leur répartition. Comment ces agrégations se forment-elles, quels en sont les résultats, qui en profite, quelles valeurs mettent-elles en avant, que se passe-t-il lorsqu'elles disparaissent, quelles en sont les raisons, etc. ? Autant de questions autour desquelles doit se constituer l'analyse politique (Chavagneux, 1998, p. 53 ; nous soulignons).

Étant donné que « la politique est inséparable des valeurs puisque les acteurs politiques utilisent leur autorité pour résoudre des conflits de valeurs » (Earnest *et al.*, 2000, p. 415), l'analyste devrait pouvoir révéler, pour chaque négociation à l'œuvre dans une structure, les « préférences en termes de valeurs » portées par ceux « qui détiennent assez de pouvoir pour influencer le système international, permettant à chacun, ensuite, de se positionner par rapport à ces valeurs et d'exercer ses choix politiques » (Chavagneux, 1998, p. 47-48). Ces ensembles de valeurs, en étant privilégiés par les acteurs détenteurs de pouvoir, contribueraient dans les faits eux-mêmes à favoriser davantage certaines positions et à avoir ainsi un effet déterminant sur le pouvoir structurel de l'ensemble des acteurs en présence. Par exemple, il faut selon Strange pouvoir se demander en quoi le fait de privilégier, à travers les régimes, l'ordre et la permanence peut « affecte[r] les priorités qu'une société peut vouloir donner [à d'autres valeurs telles que] la richesse, l'égalité ou la liberté » (*Ibid.*, p. 50).

La figure 1.1 illustre sommairement les liens dynamiques existant entre les différents concepts présentés ici tels qu'ils peuvent être articulés dans le cadre du processus de régulation d'un projet minier, sur la base d'un « modèle d'engagement basé sur une triade d'acteurs » auquel on a de plus en plus recours (Laplante et Spears, 2008, p. 78).

Dans ce processus sont principalement impliqués un État (le régulateur), une compagnie minière (le régulé) et les communautés concernées (les audiences visées pour la légitimation du projet). Le régime minier vise généralement à définir les droits et devoirs des entreprises à l'égard de l'État, mais contribue également à influencer sur l'identité politique qui oriente les droits et devoirs des communautés ainsi que les modalités de leur implication dans les rapports de pouvoir à l'œuvre (notamment quant à la redéfinition des régimes). Toutes ces dynamiques sont influencées par des valeurs. Nous verrons maintenant comment l'évolution des rôles de l'État agit sur ces rapports de pouvoir de manière à favoriser, entre autres, la création de nouveaux régimes prenant place au sein de la relation entre entreprise et communautés (la base du triangle) et favorisant l'établissement de négociations directes entre eux.

FIGURE 1.1. Structure de pouvoir entourant les négociations pour la régulation d'un projet minier



1.2. Évolution des rôles de l'État

Pour Susan Strange, les bouleversements observés depuis la fin des années 1970 dans les quatre structures globales de l'EPI qu'elle a établies auraient entraîné des changements fondamentaux dans les affaires mondiales. En donnant lieu à la montée en puissance de nouveaux acteurs multinationaux issus du domaine privé, ils auraient eu pour effet de réduire l'autonomie et l'autorité de l'État, de même que ses capacités à influencer ces mêmes structures⁸. À la faveur de la priorité accordée aux valeurs d'autonomie et de flexibilité, telles que promues par exemple dans le régime commercial de l'OMC évoqué plus haut, et en rupture notamment avec la valeur de stabilité sous-jacente à la mise en place du système financier international issu

8. Par exemple, les progrès technologiques auraient permis une transformation des méthodes de production et de communication qui aurait directement atteint le rôle de l'État sur le plan de la sécurité, car l'acquisition d'un territoire ne représenterait plus l'élément principal à la source de richesse. Ce sont également les nouveaux moyens de communication qui permettraient aux entreprises transnationales de gérer leurs filiales à l'étranger. Puisque le contrôle sur les formes et résultats de la technologie, de même que son accès direct relèvent principalement de l'entreprise, celle-ci aurait acquis, par les progrès et le caractère aujourd'hui stratégique de la technologie, une autorité nouvelle et un pouvoir structurel important dans le jeu de négociations qui caractérise le système international. La mobilité accrue du crédit aurait également signifié des changements fondamentaux dans les rapports de pouvoir propres à la structure de la finance (Lawton, Rosenau et Verdun, 2000, p. 10).

des Accords de Bretton Woods, l'évolution de la distribution du pouvoir structurel se poserait désormais à l'avantage de ces acteurs privés, particulièrement les firmes transnationales. Dans un ouvrage publié en 1991 avec John Stopford et John S. Henley, Strange décrit ainsi les effets de la croissance des investissements directs étrangers sur le pouvoir structurel des États: «*states' positive power to harness internal resources is decidedly constrained when they try to influence where and how international production takes place. They find they cannot direct; they can only bargain*» (Stopford, Strange et Henley, 1991, p. 14).

Dans *The Retreat of the State*, Strange (1996, p. 218) développe les conséquences de ce nouvel équilibre dans les relations entre les États et les entreprises et en arrive à la conclusion, comme l'indique le titre de l'ouvrage, qu'il crée une asymétrie, soit un affaiblissement du pouvoir de l'État au profit des entreprises. Dans la préface de cet ouvrage, l'auteure avance par exemple succinctement que «les limites territoriales des États ne coïncident plus avec l'étendue ou les limites de l'autorité politique sur l'économie et la société» (*Ibid.*, p. ix). Chavagneux (1998, p. 46) précise ainsi la position de Strange :

Les autorités politiques étatiques ont perdu du pouvoir face aux agents économiques internationaux, non pas que ce qui relevait de la décision publique appartienne désormais à la décision privée, mais les moyens par lesquels les acteurs publics introduisent de la stabilité et un peu d'équité dans le système peuvent être remis en cause par les acteurs privés.

Comme le rappelle Amooore (2002, p. 72) en citant l'auteure, «les forces des marchés mondiaux sont présentées comme “comprimant” l'autorité de l'État et refermant l'espace disponible aux gouvernements pour exercer [un certain] “contrôle sur les résultats”». Cette évolution serait particulièrement perceptible dans les modifications observées dans les fonctions des États, qui se retirent globalement des activités productives dans plusieurs secteurs, y compris le secteur minier, au profit des sociétés transnationales qui exercent clairement une autorité concurrente (Chavagneux, 1998, p. 55-57). Dans les pays du Sud lourdement endettés, ce retrait de l'État des activités productives a d'ailleurs été parfois inclus comme conditionnalité dans le cadre des programmes d'ajustement structurel prescrits par les institutions financières internationales pour l'obtention de nouveaux prêts⁹.

L'analyse de Susan Strange se révèle ainsi particulièrement utile pour comprendre la complexité du phénomène de montée en puissance des firmes multinationales et des nouvelles fonctions qu'elles tendent à accaparer, au détriment de l'État, lequel, en vertu des mouvances structurelles observées, se «retirerait». À partir de ce constat, il est tout à fait pertinent non seulement d'adapter la réflexion aux particularités de l'industrie minière, ce qui sera fait en seconde partie d'analyse, mais également d'élargir cette réflexion pour se pencher sur le rôle actif de l'État

9. Une étude de la Banque mondiale publiée en 1992 proposait par exemple une redéfinition du rôle de l'État dans le secteur minier africain en faisant la promotion d'une «*clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter*» (World Bank, 1992, p. 53).

dans ces mouvances. L'approche définie par David Szablowski, en attirant notre attention sur la redistribution de l'autorité en matière de production de normes entre acteurs publics et privés, nationaux et transnationaux, dans le contexte de la mondialisation, permet de jeter un nouvel éclairage sur ces enjeux.

À partir de l'exemple du Pérou, Szablowski (2007, p. 27) démontre que les États riches en métaux et minéraux sont soumis à des pressions contradictoires, et ce, particulièrement depuis le début des années 1990, car ils doivent, d'une part, s'ouvrir aux investissements étrangers (pression externe, liée aux valeurs dominantes dans la structure de l'industrie et à la compétitivité qui accompagne l'accélération de la libéralisation) et, d'autre part, tenir compte des demandes sociales locales (pression interne). Pour réagir à ces pressions contradictoires, ces États tendraient non pas à se retirer mais plutôt à développer une stratégie complexe de régulation qui leur permettrait de préserver leur légitimité. Il s'agirait en effet 1) d'accorder de manière *officielle* des droits aux investisseurs miniers, à travers les régimes qu'ils mettent en place et 2) de procéder ensuite à une délégation *informelle* de parts d'autorité et de responsabilités en matière de régulation locale aux entreprises transnationales (notamment eu égard à la médiation sociale¹⁰). L'auteur qualifie cette stratégie, qui illustre des problématiques propres à une époque bien précise, d'« **absence sélective** » de l'État de certains domaines clés de régulation concernant l'investissement minier (notamment pour répondre aux conflits avec les communautés concernées) : « *While the state plays a clear regulatory role in some areas, it operates through an indirect delegation of authority in others* » (*Ibid.*, p. 28).

Les entreprises héritent par là, selon notre approche inspirée de Strange, d'un pouvoir structurel important, alors que la fonction de régulation est en partie transférée, non sans conséquences, soit à l'échelle transnationale (par exemple à travers les codes de conduite volontaires des entreprises ou les standards de la Banque mondiale), soit vers de nouveaux espaces locaux informels de régulation (les ententes conclues par exemple entre sociétés minières et communautés concernées, telles que présentées plus haut). Citant Horsman et Marschall, Strange (1996, p. 86) observe à ce titre une certaine « modification » du rôle de l'État dans le fait que « les gouvernements manipulent les processus démocratiques au sein de l'État par différents moyens, y compris une volonté de déplacer la prise de décision vers le bas à l'échelle locale et vers le haut à l'échelle transnationale ». On assiste ainsi à la création de nouveaux régimes légaux locaux et transnationaux, dont les paramètres sont définis à une échelle qui dépasse l'espace national, et qui auront à leur tour, comme Szablowski nous permet de l'affirmer (*Ibid.*, p. 58), une influence importante sur les rapports de pouvoir à l'œuvre dans la structure de l'industrie minière. Ces régimes

10. Szablowski (2007, p. 27-28) définit la médiation sociale comme « la fonction de répondre aux appels de la société civile et des communautés pour la construction d'un nouveau cadre pour régir la distribution des coûts et des bénéfices engendrés par l'activité minière ».

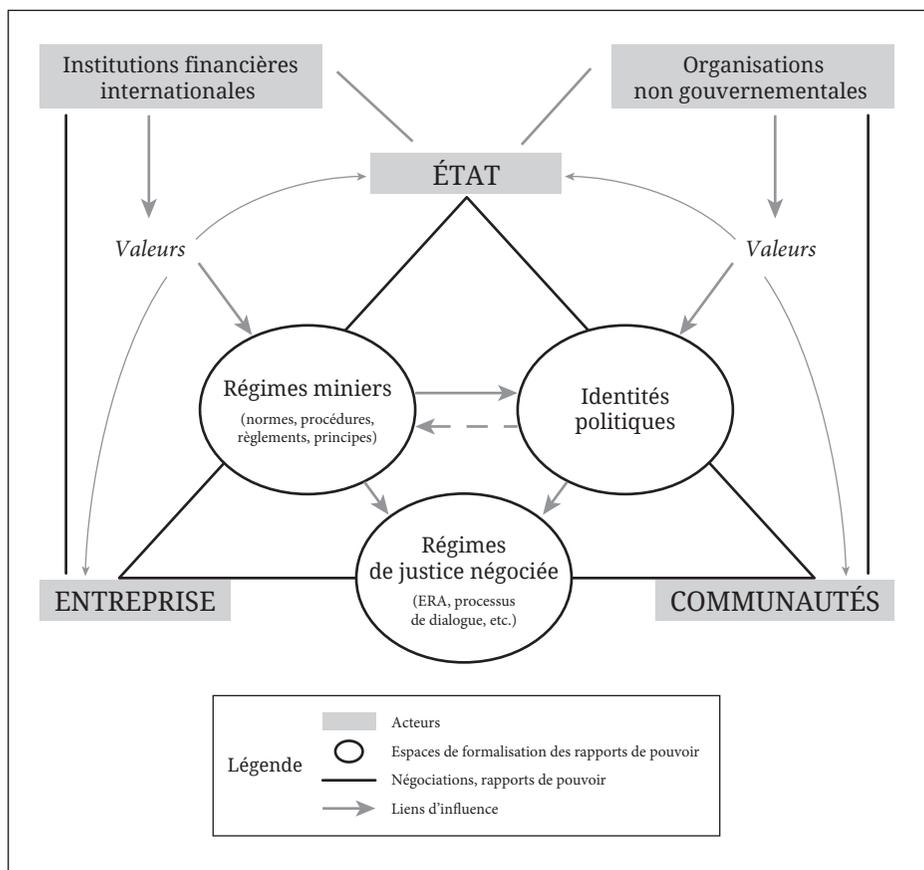
dits informels (par opposition au régime officiel qui s'applique) se complètent et se juxtaposent au cadre légal officiel pour constituer, pour chaque projet minier, un **cadre de régulation hybride** *sui generis*.

Les ententes sur les répercussions et avantages (ERA) représentent l'une des formes que ces nouveaux régimes prennent de plus en plus. Elles permettent d'instituer, à la base du modèle triangulaire que l'on a vu, une interface directe de négociation entre entreprises et communautés pour la régulation des projets miniers, interface qui « ne tombe pas sous la tutelle de l'État et ainsi tomberait dans une zone grise de légalité, historiquement incontestée, souvent qualifiée par les avocats de quasi légale » (Caine et Krogman, 2010, p. 80). Ainsi, les ERA appartiendraient au modèle de **justice négociée**, dans le cadre duquel « le processus de prise de décision est dans une large mesure le résultat de négociations plutôt que le produit d'un arbitrage, d'un processus décisionnel administratif ou [...] purement privé et individuel » (Szabłowski, 2010, p. 113). Les régimes relevant de ce modèle structureraient l'engagement entre les parties prenantes sur une base horizontale, « comme une interaction entre des parties nominalement égales » (*Ibid.*, p. 112).

Cela dit, comme il sera explicité dans les pages qui suivent et comme l'illustre la figure 1.2, ce nouvel espace de régulation s'inscrit bel et bien dans une structure de pouvoir plus large, et les négociations qui y prennent place ne sont pas indépendantes des rapports de pouvoir entourant la constitution et l'opérationnalisation des régimes miniers, ou encore des identités politiques portées par les parties prenantes. De même, les valeurs prioritaires présentes dans la structure, promues par les acteurs et reflétées par les régimes, ont elles-mêmes une influence sur les contraintes et les possibilités offertes par les régimes de justice négociée. Notons enfin que selon les contextes nationaux, l'absence sélective de l'État et l'établissement de cadres hybrides pour la régulation des projets miniers suscitent également l'intervention explicite d'autres acteurs dans la structure de pouvoir à l'œuvre, acteurs également mobilisés en vertu des valeurs prioritaires auxquelles ils adhèrent. Les communautés locales sont par exemple souvent appuyées par diverses organisations non gouvernementales (ONG) qui visent un renforcement de leurs capacités dans la négociation, tandis que dans les pays du Sud, les institutions financières internationales (IFI), et le Groupe de la Banque mondiale en particulier, ont joué et continuent de jouer un rôle clé, notamment dans la libéralisation des régimes miniers en vue d'une plus grande ouverture des cadres nationaux aux investissements étrangers.

Au-delà de ce qui précède, nous reconnaissons que les phénomènes de retrait de l'État ou son absence sélective suscitent par ailleurs certaines préoccupations quant au « contrôle démocratique » du monde (Chavagneux, 1998, p. 58; Strange, 1996, p. 197; Sechooler, 2009). D'une part, les décisions d'importance de l'économie politique internationale sont de plus en plus prises à une échelle qui dépasse les sphères traditionnelles de représentativité et d'imputabilité, comme l'indique Sechooler (2009, p. 8):

FIGURE 1.2. Structure de pouvoir entourant la constitution d'un cadre hybride pour la régulation d'un projet minier



If corporate interests are allowed to dominate global decision-making, democratic governance is undermined because corporations are governed hierarchically rather than democratically and because they represent a relatively narrow set of affected interests. If corporations already have excessive influence, their increasing ability to wield power would undermine existing democratic governance structures.

D'autre part, dans les zones minières, cette situation a souvent été rendue encore plus aiguë par des années de marginalisation des processus politiques nationaux pour les populations locales, héritées soit de leur statut de peuple autochtone ou encore, pour d'autres, de leur concentration géographique dans des zones éloignées des grands centres et caractérisées par de hauts niveaux de pauvreté (Trebeck, 2008; Godden *et al.*, 2008, p. 22). Le déficit démocratique qui en résulte au regard des décisions politiques associées au développement de cette industrie partout dans le monde peut-il être en partie comblé par la création de régimes de justice négociée ? Étant donné que « le degré de légitimité d'une décision d'un point de vue démocratique dépend du degré d'inclusion dans le processus décisionnel

de ceux qui sont touchés par les résultats [de cette décision] » (Trebeck, 2008, p. 9), est-ce que l'implication des communautés locales dans des négociations directes et la signature d'ERA peuvent servir à rapprocher les processus décisionnels miniers des citoyens réellement concernés ?

Alors que plusieurs voient en effet dans la participation directe des acteurs un excellent moyen pour favoriser une certaine démocratisation du pouvoir à l'échelle mondiale (Sechooler, 2009, p. 8), l'application de notre cadre d'analyse à la structure de l'industrie minière canadienne nous permettra maintenant de voir dans quelle mesure ces risques de déficit sur le plan démocratique, de même que l'insertion parfois problématique des projets d'investissement minier privés dans des milieux sociaux et environnementaux donnés, peuvent réellement être surmontés grâce à la création de nouveaux espaces de régulation favorisant la négociation directe entre entreprises et populations locales.

Avant de plonger dans l'analyse des évolutions récentes de la structure minière en place au moment où étaient négociées les premières ERA au Canada dans les années 1990, une incursion sommaire dans l'historique des régimes miniers canadiens et québécois s'impose afin de mettre en lumière leurs fondements, de même que les valeurs et tendances en matière de distribution du pouvoir structurel chez les acteurs concernés qu'ils ont instituées depuis la seconde moitié du XIX^e siècle. Cela montrera que l'asymétrie de pouvoir que notre approche nous amènera à associer à la période des années 1990 a des racines profondes dans l'histoire minière canadienne.

2. Régimes miniers canadien et québécois¹¹

Dans plusieurs sociétés, les questions liées au droit d'accession et de propriété des ressources minérales revêtent une grande importance historique, notamment en raison du rôle stratégique de certains minéraux sur les plans économique et politique (Paquette, 1982, p. 91). Depuis la deuxième moitié du XIX^e siècle, le mode d'accession et d'aliénation des ressources minières privilégié au Canada – et dans de nombreux pays issus des colonies européennes – repose essentiellement sur le principe du *free mining* (Barton, 1993, p. 149). Quoique ce principe ait été appliqué de façons variées selon les époques et les régions, on peut le définir comme un ensemble de mesures qui permet, voire privilégie, le libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources minérales. Dans la plupart des sociétés contemporaines influencées par le droit occidental, le *free mining* se traduit non seulement par la possibilité

11. Le contenu de cette section s'inspire en grande partie des travaux de maîtrise d'Ugo Lapointe, dirigés par Bonnie Campbell (Département de science politique, UQAM) et codirigés par Gregory Mikkelson (McGill School of Environment), qui furent menés à l'Institut des sciences de l'environnement de l'UQAM en 2006-2007. Elle ne représente qu'un bref survol de certains des fondements historiques des régimes miniers canadiens. Pour plus de détails sur ces questions, voir Paquette (1982, 1984, 2000) et Vallières (1989).

d'acquérir librement un droit de propriété sur les ressources minérales du territoire, mais également par des garanties de pouvoir les explorer et, en cas de découverte, de pouvoir les exploiter. Ainsi, comme l'observe Taggart (1998, résumé) :

The free entry system consists of three interlinked rights: the right of entry onto lands containing minerals, the right to acquire a claim on those lands, and the right to go to a lease and produce minerals. Non-free entry systems (e.g. a leasing or a concession system) give the state far more discretionary power in the process of deciding who will develop mineral resources and where.

En nous basant sur cette remarque, nous pouvons suggérer qu'en adoptant le principe du *free mining*, les gouvernements au Canada ont considérablement circonscrit le pouvoir discrétionnaire qui leur revient dans les processus décisionnels relatifs au développement minier.

2.1. Historique du système du *free mining*

L'application du principe du *free mining* au Canada remonte aux premières législations minières instaurées au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle. La prise en compte du contexte social, politique et économique dans lequel furent mis en place les régimes miniers à cette époque est révélatrice d'une structure de pouvoir qui, à bien des égards, comme on le verra plus loin dans ce chapitre, est encore la même aujourd'hui. Ce regard historique permet également de constater que l'édification de cette structure fut largement influencée par l'héritage colonial français et britannique et, surtout, par les intérêts des entrepreneurs miniers eux-mêmes. À ce titre, l'épisode de la ruée vers l'or californienne fut fondamental dans la mesure où il semble avoir marqué l'institutionnalisation du principe du *free mining* en Amérique du Nord, principe qui sera repris et appliqué dans la plupart des régimes des provinces et territoires canadiens, dont celui du Canada-Uni¹² en 1864 et celui des Territoires du Nord-Ouest¹³ en 1898.

2.1.1. Héritage colonial

Avant la deuxième moitié du XIX^e siècle, il n'y avait pas de politique proprement canadienne relativement au développement minier, ni même de législation à cet égard. Selon Paquette (1982, p. 100-101), on connaissait alors en effet seulement des plans de développement économique de type mercantiliste et issus des métropoles coloniales française et britannique. Sous le régime français (1608-1763), l'industrie minière ne fut que très peu développée en Nouvelle-France. L'administrateur accordait des concessions seigneuriales à des fins agricoles lesquelles, comme Trudel le rappelle, excluaient les droits aux minéraux : « le fonds appartient au seigneur, mais le tréfonds est au roi » (cité par Paquette, 1982, p. 102). Très peu de choses

12. Entité qui deviendra le Québec et l'Ontario à partir de la Confédération canadienne en 1867.

13. Les Territoires du Nord-Ouest furent transférés au gouvernement du Canada en 1870 par la Compagnie de la Baie d'Hudson.

changèrent au cours du régime anglais (1763-1840), à part le fait que seuls l'or et l'argent étaient, à partir de 1791, réservés à la Couronne lors de concessions seigneuriales; les autres minéraux étaient ainsi laissés aux propriétaires terriens. En somme, les administrateurs français et anglais, plutôt préoccupés par la traite de la fourrure, ne portaient alors qu'une faible attention aux ressources minérales de leurs colonies nord-américaines. L'héritage colonial laissera néanmoins deux marques indélébiles sur les régimes miniers au Canada, soit celle de la divisibilité entre les droits de surface (droits fonciers) et les droits de sous-sol (droits tréfonciers), de même que celle du principe de la domanialité des ressources minérales – c'est-à-dire la propriété des ressources minérales consacrée à l'État. En vertu de ce dernier principe, l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour gérer les ressources selon les valeurs qu'il promet et les principes et objectifs qu'il peut déterminer (Lacasse, 1976; Lamontagne et des Nos, 2005).

2.1.2. Institutionnalisation du principe du *free mining* dans les régimes miniers

À partir du milieu du XIX^e siècle, la multiplication des activités minières amena les gouvernements des provinces et des territoires canadiens à se doter pour la première fois de dispositions législatives applicables à une industrie émergente¹⁴. Trois législations nous apparaissent particulièrement importantes pour l'analyse présentée dans les premiers chapitres de cet ouvrage: l'Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni (1864), l'Acte général des mines de Québec (1880), et les *Quartz Mining Regulations* (1898) de la Loi sur les terres territoriales au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. La première institutionnalisa pour la première fois le système du claim comme mode d'appropriation des ressources appartenant à la Couronne au Canada-Uni¹⁵. Le claim deviendra par la suite le véhicule privilégié du *free mining*. Au Québec, la deuxième législation établit également une série de mesures qui facilitèrent l'accès aux ressources à faible coût et à faible risque pour les entrepreneurs miniers. Cet acte institutionnalisa en quelque sorte le principe du *free mining* dans le régime minier québécois et, selon Paquette (1982, p. 65-66), servit par la suite de « pièce maîtresse » pour la politique minière de la province. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le principe du *free mining* fut institué dans les *Quartz Mining Regulations*, lesquelles servirent de pierre d'assise aux réglementations minières subséquentes (Bankes et Sharvit, 1998; Barton, 1998; Taggart, 1998). Ces lois et ces réglementations minières furent elles-mêmes élaborées à partir d'autres législations existantes (notamment en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Californie), ainsi qu'en étroite collaboration avec les promoteurs miniers d'ici

14. L'Acte d'Amérique du Nord britannique de 1867 (ou la Loi constitutionnelle de 1867, chap. 3 [R.-U.]) consacra aux provinces la propriété des mines et des minéraux (art. 109), de même que la compétence de légiférer en la matière.

15. Canada-Ouest (Ontario) et Canada-Est (Québec) entre 1840 et 1867. Précisons ici qu'avant le Canada-Uni, le système du claim fut introduit pour la première fois dans le *Goldfields Act* de la Colombie-Britannique en 1859.

et d'ailleurs (Lacasse, 1976, p. 17). Les règles, les normes et les principes établis par les entrepreneurs miniers lors de la ruée vers l'or californienne eurent à cet égard, comme on le verra ci-après, une influence prépondérante.

2.1.3. Influence californienne

Alors que certaines racines du principe du *free mining* remontent à la Grèce antique (Hoover et Hoover, 1912; Paquette, 1982, p. 92), la ruée vers l'or californienne en 1849 en constitue l'un des aboutissements les plus marquants. À la suite de la conquête américaine du Mexique en 1846, la Californie se trouvait alors dans un état de faible gouvernance qui dura près de cinq ans (Alford, 1906). Entre-temps, une découverte d'or précipita dans la région plus de 40 000 mineurs. En l'absence de cadres législatifs et d'autorités gouvernementales, les mineurs établirent leurs propres lois et leurs propres instances juridiques afin de réguler leurs activités, favorisant la création d'un régime peu contraignant et nettement favorable à leurs intérêts (Lacasse, 1976, p. 39). À ce titre, l'appropriation unilatérale (sans intervention de l'État) de la ressource à travers le système du claim et selon le principe du premier découvreur devint la règle (*Ibid.*, p. 40). Ce système se répandit assez rapidement et, au moment d'instaurer les premières législations minières fédérales en 1866, Lacasse (1976, p. 41) souligne que le gouvernement américain « était [...] placé devant le fait accompli de coutumes établies par les mineurs qui avaient acquis une crédibilité telle qu'il fut presque forcé de les sanctionner ». L'article 1 de la loi de 1866 stipule notamment que : « *the mineral lands of the public domain, both surveyed and unsurveyed, are hereby declared to be free and open to exploration and occupation* » (*Ibid.*, p. 42)¹⁶. Selon le même auteur, le système d'appropriation libre et unilatérale qui caractérise le régime minier québécois témoignerait « de l'influence persistante de [cette] philosophie du *free mining* de la ruée vers l'or de la Californie en 1849 » (*Ibid.*, p. 41). Les parrains des législations de 1864 au Canada-Uni et de 1880 au Québec ont d'ailleurs clairement invoqué le modèle californien (*Ibid.*, p. 17)¹⁷. Les lois minières de la Colombie-Britannique reprirent, elles aussi, « les principes et règles des mineurs de la Californie » et en Nouvelle-Écosse, « le claim fut également adopté comme mode d'appropriation de droits de mines appartenant à la Couronne » (*Ibid.*, p. 17, 41). Du côté des Territoires du Nord-Ouest, après la ruée vers l'or dans la région du Klondike en 1897, les dispositions des *Quartz Mining*

16. 1866: *An act granting The Right of Way to Ditch and Canal Owners over the Public Lands, and for other Purposes* (14 U.S. Statutes 251).

17. Lacasse nous informe à ce sujet qu'à la suite des découvertes d'or dans la région de la Beauce au Québec et de la ruée minière qu'elles entraînaient au tournant des années 1860, le commissaire des terres de la Couronne à l'époque envoya en Beauce le fonctionnaire Judah afin qu'il y rencontre les entrepreneurs miniers et qu'il y étudie les différents modèles d'aliénation des droits miniers. Judah soumit son rapport à l'automne de 1863. Au printemps 1864, des règlements furent adoptés concernant l'exploitation de l'or au Canada-Uni. Ces règlements prévoyaient notamment la vente de concessions minières comme mode d'attribution des droits miniers. Judah reçut alors l'instruction de retourner en Beauce afin d'y recueillir les réactions des promoteurs miniers eu égard aux règlements proposés. La grande majorité des mineurs critiquèrent le système d'achat de concessions et préférèrent un système de claim de type californien qui leur permettrait d'acquiescer librement, et sans égard à leurs moyens financiers, les ressources minérales des terres publiques. Le système du claim californien fut finalement intégré à l'Acte concernant les mines d'or en juin 1864 (Lacasse, 1976, p. 47-49).

Regulations intégreront à leur tour plusieurs des principes et des règles du système californien (Barton, 1993, p. 149). L'influence du principe du *free mining* californien fut, en ce sens, fondamentale sur la définition des régimes miniers au Canada.

2.1.4. Évolution des régimes au xx^e siècle

Sans pour autant sous-estimer l'importance des mutations qu'a connues l'industrie minière depuis le xix^e siècle, mutations qui ont eu leur influence propre sur la définition des politiques minières canadiennes au cours du xx^e siècle et ont rendu nécessaire une certaine adaptation des législations au contexte économique en évolution, notamment au Québec (Paquette, 1984)¹⁸, nous reconnaissons que le mode d'accès et d'aliénation des ressources minières fondé sur le principe du *free mining* (et sur le claim comme seul titre d'exploration) y est, somme toute, demeuré inchangé au fil des décennies. L'approche privilégiée par les différents gouvernements fut généralement favorable à l'investissement privé et animée par une volonté de croissance économique (Paquette, 1982, p. 110, 546-547). Marc Vallières (1989, p. 235) évoque ainsi l'évolution, dans les années 1960 au Québec, de ce domaine de la politique minière qui nous intéresse :

Tout le système d'aliénation progressive du sous-sol subit certaines transformations qui visent de plus en plus à en faciliter l'accès aux exploitants éventuels, les plus sérieux et les plus importants. La configuration générale du système reste la même, mais la nouvelle loi de 1965 introduit une simplification substantielle des activités de prospection.

Ainsi, si le système québécois d'aliénation des droits d'exploitation minière par vente de concession fut remplacé, en 1965, par un mode de cession des droits par bail¹⁹, il semble bien, selon Pierre Paquette (1984, p. 596), que « [c]ette substitution [serait survenue] après que les zones minéralogiques les plus prometteuses [notamment les principaux gîtes localisés dans la fosse du Labrador au Nouveau-Québec] eussent été cédées aux anciennes conditions, beaucoup plus favorables ». L'auteur avance même que « [q]uoique le mode d'aliénation devint, vers la fin de la période, la location par bail, les locataires trouvaient toujours en la personne du propriétaire de ce domaine, c'est-à-dire l'État, l'agent le plus disposé à promouvoir leurs propres fins » (Paquette, 2000, p. 152). Le libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources minérales représente donc un principe qui est demeuré inscrit dans la politique minière québécoise, largement incitatrice et essentiellement placée, tout au cours du xx^e siècle, sous le signe de la continuité (Paquette, 1984, p. 596-597 ;

18. Ces mutations incluent l'apparition de nouvelles technologies d'exploitation et l'accélération de l'industrialisation nord-américaine, qui auront entre autres pour conséquence de favoriser une restructuration majeure ainsi qu'un processus d'internationalisation de l'industrie (Paquette, 1984).

19. Mentionnons également, comme modifications significatives apportées à ce système, les mesures progressivement intégrées à la législation minière québécoise et visant la « récupération graduelle des concessions improductives [ou sur lesquelles les travaux miniers statutaires imposés en vue du maintien du droit à l'accès aux minéraux ne sont pas ou n'ont pas été réalisés], pourtant réputées inaliénables » (Vallières, 1989, p. 233). Ces concessions inactives étaient vues, à partir des années 1950, comme des « entraves à l'exploration », activité que la politique minière de la province visait précisément à promouvoir (*Ibid.*, p. 235).

Vallières, 1989, p. 52). Récemment, Lamontagne et des Nos notaient à ce sujet que les modifications apportées à la Loi sur les mines du Québec au cours des années 1990 ne modifiaient en rien la volonté de l'État de « favoriser au maximum l'exploitation minière [et visaient au contraire] à simplifier les règles d'acquisition [des droits miniers et] à accroître la sécurité du mode de tenure » (Lamontagne et des Nos, 2005, p. 14, 20). Barton (1993, p. 149) souligne, de son côté, que le régime minier applicable aux Territoires du Nord-Ouest préservera également son caractère libéral et incitateur inspiré du principe du *free mining*.

2.2. Valeurs du système du *free mining* et pouvoir structurel

Si, selon Paquette (1982, p. 110, 546-547), l'adoption du principe du *free mining* au XIX^e siècle découlait d'une volonté politique de créer de la richesse « dans le cadre de l'idéologie du libéralisme économique », elle découlait également d'une situation de dépendance relative de l'État à l'égard du capital, des technologies et de l'expertise issus de l'entrepreneuriat minier privé. Dans ce contexte, les décideurs publics devinrent apparemment très sensibles aux plaidoiries des entrepreneurs miniers (*Ibid.*, p. 110), leur conférant ainsi une identité politique privilégiée et un pouvoir structurel important, comme le rappelle Paquette (1982, p. 149) en citant les Débats sur la législature du Québec du 14 juin 1882 : « “Quels sont les meilleurs moyens d'engager les gens à exploiter nos ressources minières ?”, demanda le commissaire Flynn en juin 1882, “[...] c'est de faciliter”, répondit-il, “l'obtention des permis et donner à ceux qui transigent avec nous parfaite sûreté à tous les points de vue” ».

Cette position répondait en substance aux revendications de l'industrie minière au moment de la passation de la loi minière de 1880 au Québec²⁰. Dès lors, les valeurs d'accessibilité et d'autonomie, de même que les principes sous-jacents au cadre du *free mining*, notamment le libre accès à la ressource, la libre exploitation en cas de découverte et la sécurité de la tenure, c'est-à-dire la protection des droits miniers acquis, devinrent centraux aux régimes miniers de la plupart des juridictions canadiennes (Campbell, 2004; Barton, 1998).

L'ensemble de ces valeurs et principes renvoie à son tour à un principe inhérent au *free mining*: le développement minier est non seulement souhaitable mais prioritaire par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire (Campbell, 2004, p. 1). Bankes et Sharvit observent à cet égard que :

20. « we are free to say that, if the Government err at all at this juncture, it should rather do so on the side of the liberality to the mining interest than on any other, in view of the vast future benefits which the healthy development of that important interest under favourable conditions may be confidently expected to confer upon the Province as a whole » (« The Chaudière Valley and its Mineral Wealth », *The Morning Chronicle de Québec* [1880], cité par Paquette, 1982, p. 149).

free entry systems incorporate an ethic of development rather than an ethic of conservation. They begin with the presumption that all land is open for the potential development [...] since all lands are open for exploration and staking unless withdrawn from entry, this represents a default judgement that mining represents the highest and best use of the lands in question (Bankes et Sharvit, 1998, p. 13; nous soulignons)²¹.

La primauté des activités minières promue par le principe du *free mining* permettrait d'offrir le climat de stabilité recherché par les investisseurs miniers en fonction de leurs valeurs. Szablowski (2007, p. 154) signale à ce propos qu'étant donné les risques financiers déjà relativement élevés associés au domaine minier, « la sécurité du mode de tenure et la stabilité en matière de régulation sont d'une importance primordiale [pour les investissements miniers] ». Dans la même veine, Taggart (1998, p. 28) considère la sécurité de la tenure « comme la première préoccupation quant au choix de l'endroit où investir en exploration (après une géologie prometteuse bien sûr), et toute suggestion visant à codifier le système d'allocation des droits miniers soulève rapidement diverses inquiétudes à propos de la tenure ».

Par ailleurs, l'appropriation unilatérale de la ressource à travers le *claim* et le principe du premier acquéreur conférerait à l'entrepreneur minier une autonomie et une autorité importantes, voire uniques par rapport à d'autres secteurs économiques (Lacasse, 1976; Barton, 1998). Selon Barton (1998, p. 41-42), « il ne fait pas de doute que le système de *free mining* est davantage conçu pour encourager l'activité minière que ne le sont les autres systèmes de disposition des ressources ». La liberté d'action dont est investi l'entrepreneur minier constitue, en soi, une caractéristique significative du *free mining* et de l'identité politique qu'il lui confère et contribue à mettre à l'avant-scène ses valeurs. À l'inverse, la plupart des juridictions canadiennes ne prévoient ni participation, ni consultation des communautés concernées au moment de l'émission de droits miniers (*claim* ou autres), droits qui confèrent à leurs détenteurs d'autres droits, dont ceux d'accéder au territoire, d'y exécuter tout travail d'exploration et, en cas de découverte et sous certaines conditions, d'obtenir un permis d'exploitation. Les processus officiels de consultation et de participation des communautés concernées sont généralement renvoyés à une étape avancée des projets miniers, comme on le verra plus loin.

La délégation d'autorité consacrée aux entrepreneurs miniers par l'entremise du *free mining* se ferait également en partie aux dépens de celle de l'administration publique. En se référant au cas des Territoires du Nord-Ouest durant les années 1990, Barton (1998, p. 39) rappelle ainsi que :

The leading feature of the free entry system is that government agencies do not have any discretionary power at all over the occurrence of mineral exploration, the location of claims, or the procurement of mining leases for production. Discretionary power over these matters does exist; but it is in the hands of the private sector explo-

21. Bankes et Sharvit appuient eux-mêmes leurs observations sur plusieurs ouvrages publiés sur le système du *free entry mining* aux États-Unis et au Canada, notamment : Leshy, 1987; Wilkinson, 1992; Eggert, 1994.

rationists and mining company who decide where to locate claims and apply for leases. This affects the work of the Crown land administrators very significantly, in their efforts to accommodate different land uses such as forestry, new parks, recreation, outfitting, wilderness or habitat protection. It affects the third parties who have interests in Crown land use.

Contrairement au cas des Territoires du Nord-Ouest, l'administrateur du gouvernement du Québec dispose de certains pouvoirs discrétionnaires et peut, par exemple, procéder à l'expropriation d'un claim « à des fins d'utilité publique²² ». Cependant, les actions de l'administrateur, de même que les fondements du régime sur lesquels elles s'appuient, n'en demeurent pas moins orientées selon une hiérarchie de valeurs toujours dominée par le principe du *free mining* (MRNF, 2008).

Comme l'a proposé Strange au sujet de la relation entre « valeurs » et « pouvoir », il appert ainsi que la priorité accordée à certaines valeurs par le principe du *free mining* a pour effet structurant de privilégier certains acteurs. Le libre accès à la ressource et les garanties d'exploitation qui s'y rattachent constituent, selon Karen Campbell (2004, p. 1), « un enjeu structurel clé qui contribue au traitement préférentiel dont jouit l'industrie minière ». L'auteure observe que le *free mining* « élève les promoteurs miniers à une forme de privilège extraordinaire » (*Ibid.*, p. 37), alors que d'autres groupes d'acteurs sont contraints d'évoluer dans les cadres réglementaires établis selon les normes, principes et valeurs propres à ce système. À cet égard, les communautés autochtones ne sont pas isolées des effets structurants du *free mining*. Campbell (2004, p. 4) note, à propos de la situation des Territoires du Nord-Ouest, que :

The current system does not recognize or take into account Aboriginal Title and Rights. Current federal free entry laws do not require consultation with, or protection for, First Nations. Nor do they provide First Nations with a role in land use decisions or an ability to ensure that First Nations Rights and Title can be accommodated as required by recent court decisions.

L'ensemble des observations exposées dans cette section illustrent comment les régimes basés sur le principe du *free mining* semblent caractériser une structure de pouvoir asymétrique qui a pour effet de restreindre l'espace de négociation des acteurs locaux quant aux choix à faire concernant le développement du territoire qu'ils occupent. Tel est le cas notamment parce que ces acteurs sont exclus des processus initiaux d'attribution des droits miniers et que leur participation ne sera sollicitée que tardivement, une fois les projets miniers bien avancés. À l'inverse, le libre accès à la ressource, la sécurité de la tenure des droits miniers et la primauté

22. C'est le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (anciennement de l'Énergie et des Ressources) qui peut exercer ce droit (Loi sur les mines, L.R.Q. chap. M-13.1, art. 82). Cette disposition fut ajoutée à la Loi sur les mines en 1987 et visait vraisemblablement à mettre fin, selon Lamontagne et des Nos, « à la jurisprudence qui avait déclaré invalide un avis d'expropriation de claims miniers en vue de la création d'un parc » (*P.G. du Québec c. Mines Utah Ltée.* J.E. 85-49 [C.A.] qui a confirmé J.E. 84-466 [C.S.]). Cependant, à notre connaissance, aucun ministre n'a exercé ce droit au cours des dernières décennies.

de ces derniers sur d'autres droits d'utilisation du territoire constituent autant de conditions structurelles favorables aux intérêts des entrepreneurs miniers, dont celui de la stabilisation du milieu d'investissement.

À partir de ce constat, nous pourrions maintenant explorer dans quelle mesure ces tendances fortes observées à l'intérieur des régimes miniers canadiens ont pu être maintenues dans les années 1990, et ce, en dépit de l'insertion dans ces régimes de dispositions favorables à l'harmonisation des activités minières avec le milieu social et environnemental.

3. Évolution des régimes miniers et émergence de nouvelles formes de régulation

Bien que l'exploitation des ressources minières soit considérée comme un levier de développement depuis le milieu des années 1800, ce n'est que plusieurs décennies plus tard que des préoccupations extra-économiques seront progressivement intégrées aux régimes miniers. Dans cette dernière section, nous nous intéresserons à l'évolution particulière de ces régimes au cours de cette période plus récente et, tout particulièrement, à l'intégration, en leur sein, de nouvelles valeurs socioenvironnementales²³. Nous pourrions ensuite nous attarder aux répercussions de cette évolution des régimes sur le rôle de l'État en matière de régulation de l'investissement minier au Canada. Ainsi, nous pourrions, d'une part, mettre en lumière les nouveaux modes de régulation qui émergent dans ce contexte et, d'autre part, envisager la possibilité que ces nouveaux modes de régulation participent à une transformation de la structure de pouvoir asymétrique léguée par le principe du *free mining*.

3.1. Émergence des valeurs socioenvironnementales dans les régimes

Alors que les législations environnementales canadienne²⁴ et québécoise trouvent leurs origines dans les années 1970 et que l'industrie minière était visée, dès les années 1960 et 1970, par le mouvement pour la protection de l'environnement en Amérique du Nord, notamment sur la question des pluies acides (Lapalme, 2003, p. 12), ce n'est que vers la fin des années 1980 et le début des années 1990 que les problématiques environnementales et les questions de développement durable ont pris une importance réelle dans les débats sur l'exploitation minière au pays. À cette

23. Les éléments d'analyse présentés dans cette dernière section couvrent essentiellement la période des années 1980 et 1990, en tant que période clé où les tendances observées en matière de régulation des investissements miniers au Canada ont connu certaines évolutions qui marquent toujours les années 2000. Sans vouloir sous-estimer l'importance des développements et des progrès connus depuis la fin des années 1990, nous souhaitons plutôt attirer l'attention sur les processus politiques qui ont rendu possibles ces développements.

24. Sur le plan fédéral, la protection environnementale figure parmi les pouvoirs partagés avec les provinces qui sont attribués à cet ordre de gouvernement en vertu de la Constitution et qui lui confèrent une certaine influence sur les activités minières, qui sont pourtant de compétence provinciale (Shinya, 1998, p. 96; Moisan, 2000, p. 43-65).

époque, tant à l'échelle nationale qu'internationale, la montée des préoccupations environnementales (Simard et Lepage, 2004, p. 352) ainsi que la reconnaissance croissante des droits des populations autochtones sur leurs territoires (Boiselle, 2006; Barsh, 1994) attirent en effet l'attention sur la nécessité d'harmoniser les activités minières avec le milieu social et environnemental où elles se réalisent.

La montée de telles préoccupations témoigne également, à la lumière des considérations théoriques émises en début d'analyse, de l'émergence, dans la structure de l'industrie minière canadienne, de nouvelles valeurs susceptibles de faire concurrence à celles privilégiées jusqu'alors dans les régimes miniers et renfermés dans le principe du *free mining*. Alors que le développement de l'industrie minière a été historiquement encouragé par le principe de liberté d'accès au territoire en tant que source de croissance et de prospérité, la montée des préoccupations environnementales et sociales risquait de fragiliser les bases mêmes de la légitimité dont jouissait cette industrie. En septembre 1992, l'Association minière du Canada (AMC) reconnaissait la nécessité, pour elle, « de gagner la confiance des Canadiens et de prouver qu'elle peut fonctionner dans une perspective de développement durable et dans un milieu écologiquement sensible » (IMW, 1994, p. iii). De même, il semble qu'au début des années 1990, bien que « l'industrie minière [a toujours représenté] un pilier traditionnel de l'économie canadienne, elle n'enregistre plus le niveau d'appui de la part du public en général et du gouvernement dont elle profitait par le passé » (McAllister et Alexander, 1997, p. x). Cette tendance allait rendre en ce sens nécessaire, selon le processus dynamique de régulation-légitimation que l'on a vu²⁵, une certaine adaptation des régimes miniers aux préoccupations de l'heure.

L'institutionnalisation, dans les régimes miniers, des valeurs socioenvironnementales centrées sur le respect de l'environnement et l'équité sociale allait donc s'opérer progressivement au cours de cette période au Canada. D'abord, on a assisté, depuis le début des années 1980, à un certain resserrement du contrôle environnemental sur l'activité industrielle de manière générale, notamment à travers la promulgation de nouvelles lois environnementales et les modifications apportées aux lois existantes²⁶. De même, la mise en œuvre et le renforcement des législations fédérales et provinciales en matière d'évaluation environnementale²⁷ allaient

25. Voir la note 3.

26. Le processus de réforme des législations environnementales canadienne et québécoise a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont attiré l'attention sur les répercussions de la « déréglementation » dans le domaine. Voir Halley, 1998; Lepage, 1998. D'autres ont également attiré l'attention sur l'effet des pressions politiques sur la qualité des normes environnementales qui en a résulté. Voir Revil, 2001; Adkin, 1998. Cette déréglementation ne serait d'ailleurs pas étrangère, selon Simard et Lepage (2004, p. 357), à « l'option de la responsabilisation des acteurs locaux au regard de la gestion environnementale » qui allait être de plus en plus privilégiée à partir des années 1980 au Québec.

27. Il s'agit, en premier lieu, de la modification apportée au Québec en 1978 à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), en vue d'intégrer l'objectif « d'accorder aux citoyens le droit de participer au processus d'évaluation environnementale des projets importants » (Simard et Lepage, 2004, p. 354) et, en second lieu, de l'entrée en vigueur, au Canada, en 1984, du Décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) ayant pour objectif d'« étudier les impacts environnementaux – et les incidences sociales – des grands aménagements et projets sur les terres de la Couronne ou cautionnés par le gouvernement fédéral » (Reed, 1990, p. 11). En 1995, le PEEE était remplacé par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE), par le biais de laquelle le droit du public à participer aux processus d'évaluation était officiellement renforcé. Voir CCE, 1999, p. 8, 18-20.

permettre d'inclure les préoccupations sociales et de créer des droits de participation citoyenne²⁸ aux processus décisionnels entourant l'établissement des projets d'envergure sur le territoire²⁹.

Ensuite, en ce qui concerne plus particulièrement le secteur minier, le gouvernement du Canada a été amené, au milieu des années 1990, d'une part, à revoir un certain nombre de normes environnementales affectant le secteur minier dans le but d'améliorer l'efficacité de la réglementation applicable et de l'harmoniser avec les dispositions provinciales (RNCan, 1998, p. 18) et, d'autre part, à rendre publique, en 1996, une nouvelle politique minière (RNCan, 1996; Hilson, 2000, p. 205). Cette politique définissait, pour les domaines qui relèvent de sa compétence, le rôle du gouvernement, de même que les stratégies à promouvoir pour rendre le concept de développement durable opérationnel dans les processus décisionnels entourant l'industrie minière canadienne (Hilson, 2000, p. 205). De la même manière, au Québec, divers projets de loi ont visé, dans les années 1990, à apporter des modifications à la Loi sur les mines de 1988, en vue d'assurer une meilleure protection environnementale des territoires concernés (ANQ, 1991, p. 7559)³⁰. En ce qui a trait aux Territoires du Nord-Ouest, une loi fédérale, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, était promulguée en 1998, créant une « structure intégrée pour la cogestion des terres et des eaux » dans la région (MAINC, 2001, p. 3).

Les législateurs provinciaux et fédéraux ont donc développé, durant cette période, un ensemble de normes et de structures institutionnelles et politiques porteur de valeurs inédites, qui allait chercher à mieux encadrer les pratiques des entreprises minières au pays. Or, si ce nouveau dispositif réglementaire a eu un effet notable sur le mode d'insertion des projets miniers dans leur milieu social et environnemental (Hilson, 2000, p. 210), il a également posé un nouveau défi à l'État, agent privilégié de la régulation, et à sa légitimité même. Celui-ci, traditionnellement « associé » de l'industrie dans le développement du potentiel minier du pays, était désormais tenu de veiller à l'application des normes environnementales et au respect des droits des Autochtones découlant entre autres de la Loi constitutionnelle de 1982 et de décisions judiciaires de plus en plus favorables à leurs revendications

28. Ces droits concernent également les populations autochtones, au sujet desquelles nous reconnaissons, à l'invitation de Maureen G. Reed (1990, p. 5), que « les revendications des Autochtones vont plus loin que les réclamations d'une population locale, désireuse de jouer son rôle en vertu des principes de la démocratie active. L'intervention des Autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux s'intègre dans un mouvement plus vaste qui réclame ce droit parce qu'il est lié à la propriété des terres [et à la relation de nature écosystémique avec le territoire]. »

29. Il est intéressant de noter que le régime environnemental de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ, chap. 23) prévoyait déjà en 1975 la participation officielle des Cris et des Inuits aux processus d'évaluation environnementale pour les projets d'exploitation minière à la Baie-James et au Nunavik (pour plus d'informations à ce sujet, voir le chapitre 3 de cet ouvrage portant sur le cas de la mine Raglan).

30. À la différence du fédéral, toutefois, le Québec n'a défini aucune politique globale de développement durable pour le secteur minier mais a plutôt misé sur la modification de quelques dispositions de la Loi sur les mines, telle l'exigence d'un plan de réaménagement des sites miniers accompagné d'une garantie financière avant que les travaux d'exploitation ne débutent.

(Boisselle, 2006). Comme nous l'avons vu, une telle intervention discrétionnaire n'était pourtant auparavant permise que de manière très limitée dans le cadre des régimes miniers basés sur le principe du *free mining*.

3.2. Évolution du rôle de l'État : vers de nouvelles formes de régulation du secteur minier

En vue de réconcilier les impératifs internes (demandes sociales, demandes de protection du territoire, etc.) et externes (compétitivité, développement économique, etc.) auxquels il fait ainsi face, l'État tend, dorénavant, à privilégier une approche souple en matière de régulation, s'appuyant sur les mécanismes de marché et autres initiatives volontaires mises de l'avant par les entreprises. La promotion de tels moyens permettrait à l'État de préserver sa légitimité auprès de différentes audiences alors que le principe du *free mining*, inscrit dans les régimes, tend à circonscrire son pouvoir discrétionnaire d'intervenir dans le secteur, notamment en faveur de leurs positions ou de l'intérêt public. Comme l'indique Barton (1998, p. 46) :

the free entry mining system probably lends strength to the view that [...] regulators cannot use their statutory powers in a way that could prevent the holder of a mineral disposition from enjoying the right to explore or to mine that it confers. To some extent, regulators acquiesce in expectation that they will not actually prevent mining.

Pour Szablowski (2007, p. 55), les cadres réglementaires en matière d'évaluation environnementale, en raison de leur nature et de leur structure, joueraient un rôle important et contribueraient à la préservation de la légitimité de l'État, tout en imposant des responsabilités relativement limitées aux gouvernements en matière de régulation et de médiation sociale.

L'État, tout en s'appuyant sur des cadres plus ouverts aux nouvelles préoccupations, apparaîtrait donc, jusqu'à un certain point, « absent » de certains aspects clés de la régulation de l'investissement minier. Comme nous l'avons relevé au début de ce chapitre, l'État joue, selon l'analyse de Szablowski (2007, p. 28, 291), un rôle clair en matière de régulation dans certains domaines, mais fonctionne à travers une délégation indirecte d'autorité dans d'autres, avec pour résultat que la responsabilité des questions sociales sur le plan local, notamment la médiation des intérêts potentiellement contradictoires entre entreprises minières et peuples autochtones, est souvent transférée vers des formes privées de régulation essentiellement gérées par ces entreprises, lesquelles héritent ainsi d'un degré important d'autonomie, d'autorité régulatoire informelle et, par conséquent, de pouvoir structurel. L'appui de l'État au développement minier dans les années 1990 au Canada serait ainsi clairement caractérisé par une stratégie « d'absence sélective ».

En conséquence de cette situation, l'établissement de relations directes entre entreprises et populations autochtones en est venu à représenter un nouveau pôle de régulation-légitimation pour l'industrie, duquel les agences gouvernementales

se trouvent parfois marginalisées, voire, dans certains cas, volontairement exclues. Dans le contexte canadien, ces relations se formalisent généralement dans des mécanismes qui vont du protocole d'entente (*memorandum of understanding*), non contraignant, à l'entente sur les répercussions et avantages (Lapalme, 2003, p. 31). Les ERA « sont signées entre compagnies minières et communautés des Premières nations au Canada afin d'établir des relations formelles entre les deux parties, pour réduire les répercussions prévues de l'activité minière et pour garantir certains avantages économiques pour les communautés touchées » (Sosa et Keenan, 2001, p. 1). Dans tous les cas, il s'agit de modes plus informels de régulation de l'investissement minier qui relèvent des modèles de justice négociée que l'on a vus, et auxquels on a depuis de plus en plus recours, comme nous l'avons expliqué dans l'introduction de ce chapitre.

3.3. Répercussions des nouveaux modes de régulation sur les rapports asymétriques entre les acteurs : rupture ou continuité ?

Il est intéressant de s'attarder sur l'évolution des régimes miniers, ainsi que sur les nouveaux modes de régulation qui en sont issus, car ils ont le potentiel, en accord avec les éléments d'analyse apportés par Strange, de marquer un changement dans l'opérationnalisation des régimes, lequel pourrait mener à un nouvel équilibre dans la distribution du pouvoir structurel confié aux acteurs. Plusieurs auteurs se sont déjà penchés sur les implications des ERA qui sont négociées de nos jours entre entreprises minières et populations autochtones pour la participation effective de ces dernières dans la gestion des répercussions de l'investissement minier (Prno, 2007 ; Hitch, 2006 ; O'Faircheallaigh, 2006 ; PPF, 2005 ; Galbraith, 2005 ; ERM, 2010). Nous proposons, dans la foulée de ces études, de nous intéresser, au-delà des résultats apportés par les ERA, aux **conditions structurelles** dans lesquelles celles-ci émergent, en amont, afin d'aborder, à l'instar de Caine et Krugman (2010, p. 79), les complexités du processus de négociation et la nature des influences extérieures auxquelles il est soumis. Alors que les régimes miniers canadiens et québécois, historiquement fondés sur le principe du *free mining*, n'accordaient qu'une place subsidiaire aux positions des Autochtones dans les processus décisionnels, notre analyse nous amène maintenant à nous demander si l'intégration de dispositions issues de nouvelles valeurs dans les années 1990 et l'apparition de modes plus informels de régulation ont pu offrir à ces populations le levier nécessaire pour que leur soit conféré un pouvoir structurel significatif, susceptible de valoriser leur contribution à la définition ultérieure et à l'opérationnalisation même de ces régimes. Toutefois, certaines conditions de la structure de l'industrie minière canadienne relevées précédemment nous incitent à remettre en question d'entrée de jeu la possibilité que ces nouveaux modes de régulation de l'investissement minier apparus dans les années 1990, selon un modèle de justice négociée, introduisent effectivement un nouvel équilibre dans la distribution du pouvoir structurel confié aux acteurs.

3.3.1. Identité politique des populations autochtones concernées et rapport fiduciaire³¹

Dans l'évaluation des contraintes structurelles qui pourraient affecter le potentiel de transformation des nouveaux modes de régulation, il convient de tenir compte, en premier lieu, de l'héritage légué par le rapport historique établi entre l'État canadien et les peuples autochtones pour la constitution de l'identité politique de ces derniers. Ce rapport, essentiellement basé sur le devoir fiduciaire de l'État à l'égard de ces groupes, révèle que si la consultation des peuples autochtones est peu à peu devenue indispensable lorsque l'État envisage des décisions pouvant nuire à leurs intérêts (Boisselle, 2006), leurs possibilités d'influer sur les décisions susceptibles de porter atteinte à leurs droits demeurent, en vertu de cet héritage, limitées.

Dans l'histoire du droit canadien, la relation particulière qui s'est établie entre la Couronne et les Autochtones a pris naissance dans l'engagement solennel de la première, établi dans la Proclamation royale de 1763³², de « protéger les Indiens dans la jouissance de leurs droits et dans la possession et l'utilisation de leurs terres » (*Ibid.*, p. 4). Si, au XVIII^e siècle, l'esprit de la relation fiduciaire reposait sur une forme d'interdépendance, fondée sur des intérêts réciproques, consolidant ainsi une relation de respect mutuel entre nations (Slattery, 1987), l'idée de « protection accordée » par la Couronne allait, au cours des XIX^e et XX^e siècles, l'emporter sur le rapport égalitaire pour prendre une connotation plus « paternaliste » (Boisselle, 2006, p. 6). Depuis, le rapport fiduciaire tel qu'il est administré confère un pouvoir discrétionnaire à l'État, qui peut « faire usage unilatéralement de ce pouvoir de manière à avoir un effet sur les intérêts du bénéficiaire de l'obligation, qui se trouve pour cette raison dans une position vulnérable³³ ».

À partir de l'arrêt *St. Catherine's Milling* du Comité judiciaire du Conseil privé en 1888³⁴, puis de l'arrêt *Calder*³⁵ en 1973, les tribunaux canadiens se sont en partie employés à donner une dimension plus égalitaire à cette relation fiduciaire, en reconnaissant que les droits ancestraux des Premières nations sont issus de l'occupation immémoriale du territoire. Dans les années 1980 et 1990, au moment où les valeurs socioenvironnementales commençaient à transparaître dans les régimes miniers, une série de décisions de la Cour suprême du Canada favorables à la reconnaissance de ces droits ancestraux étaient rendues, s'appuyant en

31. Nous reconnaissons que la relation politique qui s'est historiquement établie entre les divers peuples autochtones du Canada et l'État canadien ne peut être saisie dans toute sa complexité – et dans toute sa pluralité en fonction des différents groupes – dans les quelques paragraphes qui suivent. Notre cadre d'analyse permettra cependant de rappeler les fondements historiques généraux de cette relation, car elle nous apparaît déterminante pour l'identité politique qui est susceptible d'être portée par ces divers groupes lorsqu'ils interviennent dans le processus de régulation officiel d'un projet minier ou encore dans des négociations directes avec les entreprises minières. À partir de ces observations générales, les spécificités des identités politiques des diverses communautés impliquées dans de telles négociations pourront être abordées dans les études de cas présentées dans les chapitres suivants.

32. L.R.C. 1985, app. II, n^o 1.

33. *Guérin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, au parag. 35.

34. *St. Catherine's Milling & Lumber Company c. The Queen* (1888) 14 A.C. 46 (C.P.).

35. *Calder c. P.G. C.-B.*, [1973] 1 R.C.S. 313 a été la première décision à reconnaître un droit ancestral aux Nisga'a.

partie sur la réforme constitutionnelle de 1982, qui modifiait de façon stratégique la signification du rôle fiduciaire de l'État à l'égard des Autochtones. Avant l'arrêt *Guérin*³⁶, rendu en 1984 par la Cour suprême, le rapport fiduciaire n'avait jamais été interprété comme fondant une obligation de consulter les Autochtones lorsque l'État prétendait porter atteinte à un droit ancestral officiellement reconnu.

Alors que la Cour reconnaît la capacité des Autochtones de prendre leurs propres décisions (Boisselle, 2006, p. 12), le devoir du gouvernement d'agir à titre de conseiller au sujet des conséquences possibles d'une cession de droits, de manière à ce que les Autochtones puissent donner, le cas échéant, un consentement éclairé (Otis et Émond, 1996, p. 553), doit toutefois être mis en perspective avec le fait que « [e]n premier lieu, la Couronne est titulaire de responsabilités uniques envers le public en général, incluant la fonction de gérer la propriété publique pour le bien commun » (D.W. Elliott, cité par Boisselle, 2006, p. 10). À la suite de l'arrêt *Guérin*, les tribunaux ont en ce sens entrepris de restreindre la portée des droits ancestraux, mais d'une manière « conforme au paragr. 35(1)³⁷ » de la Loi constitutionnelle de 1982. Selon la Cour dans l'arrêt *Sparrow* (1990), la reconnaissance des droits accordés par la Constitution doit effectivement passer par un arbitrage entre les intérêts des Autochtones et ceux de la population canadienne en général. Afin de concilier la souveraineté étatique avec l'obligation fiduciaire, la Cour exigera la justification de toute loi ou règlement qui porte atteinte à des droits ancestraux, en érigeant cependant les critères d'une « autochtonité » figée dans les coutumes, pratiques et traditions existant avant l'arrivée des Européens³⁸. Toujours réticente à vouloir fonder les droits contemporains des Autochtones sur leur ancienne autonomie politique et juridique, la Cour a en effet conçu les droits ancestraux « comme la reconnaissance d'un simple fait du passé », évitant d'envisager l'autonomie gouvernementale des Autochtones en tant que « droit ancestral » (Boisselle, 2006). C'est ainsi qu'à l'heure de l'émergence de nouvelles formes de régulation de l'investissement minier basées sur le modèle de justice négociée, et malgré le regain d'espoir suscité par le virage opéré par la réforme constitutionnelle de 1982, l'article 35(1) ne garantissait pas aux Premières nations, sur la base des concepts définis en début d'analyse, une identité politique correspondant à celle d'acteurs politiques autonomes (O'Doherty, 1999).

Ce « rapport fiduciaire » a donc eu un effet important sur la définition du pouvoir structurel dont disposent aujourd'hui les Autochtones au Canada, en ce qu'il soumet leur participation à l'élaboration des priorités du développement, qu'elle fasse l'objet d'un processus officiel ou négocié, à un arbitrage entre la détermination de leurs intérêts et ceux de la société en général. En maintenant le rapport fiduciaire sans rétablir l'esprit d'une relation de nation à nation, l'évolution de la reconnaissance des droits ancestraux a plutôt servi à maintenir la souveraineté de l'État sur

36. *Guérin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.

37. *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 à la p. 1101.

38. Dans la même veine que la décision dans *Sparrow*, la Cour précise l'interprétation à donner à la reconnaissance des droits ancestraux dans la trilogie *Van der Peet*, *Gladstone* et *Smokehouse*.

le territoire et les ressources, sans élucider la question cruciale de savoir comment les peuples autochtones eux-mêmes perçoivent la source de leurs droits. En effet, les tribunaux ont graduellement défini la portée de la reconnaissance des droits découlant d'une occupation immémoriale du territoire en fonction des pratiques qui existaient avant l'arrivée des Européens, mais sans reconnaître au titre de droit ancestral l'autonomie gouvernementale qui existait tout autant à la même époque. Par conséquent, la nature et la portée du pouvoir structurel transmis de la sorte par les tribunaux canadiens aux Autochtones ne rétablit pas un rapport égalitaire susceptible de leur permettre de former une opposition valide aux autres acteurs évoluant dans la même structure de pouvoir, et ce, alors même que le principe du *free mining* qui fonde les régimes miniers au pays pose déjà, comme on l'a vu, des contraintes à cette mobilisation. Certains groupes autochtones se sont d'ailleurs dits préoccupés de voir le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans bien des cas, « reculer par rapport à ses obligations fiduciaires et encourager les communautés autochtones (souvent désseparées) à négocier directement avec les corporations minières (généralement puissantes) » (Hipwell *et al.*, 2002, p. 19).

3.3.2. Hiérarchisation des valeurs

Nous pouvons relever un second facteur au chapitre des contraintes structurelles qui semblent remettre en cause, dans le contexte actuel, la possibilité que les modes négociés de régulation de l'investissement minier puissent mener à un nouvel équilibre dans la distribution du pouvoir structurel conféré aux acteurs. Selon les considérations théoriques énoncées au début de ce chapitre, un régime peut voir ses règles et procédures se modifier sans pour autant s'en trouver transformé, si les principes et normes qui le fondent demeurent intacts (Kebabdjian, 1999). Dans le cas qui nous intéresse, bien que les règles et les procédures, notamment les procédures d'évaluation environnementale menant à l'approbation des projets miniers, aient évolué dans le sens des préoccupations émergentes, le principe du *free mining* n'a, dans les faits, jamais été remis en cause au Canada. Nous constatons que les régimes miniers s'en trouvent, en ce sens, inchangés.

À travers les valeurs prioritaires qu'ils portent et véhiculent, ainsi que les conditions structurelles favorables aux intérêts des entrepreneurs miniers qu'ils mettent en place, et en préférant souvent l'activité minière à d'autres modes d'utilisation du territoire, les régimes fondés sur ce principe tendent à compromettre l'expression réelle de valeurs concurrentes. L'intégration dans les régimes de valeurs associées aux besoins de protection de l'environnement et d'intégration des positions autochtones pourraient par exemple impliquer, dans certains cas, qu'une absence de développement minier soit envisagée. Or, une telle décision demeure plus difficilement concevable d'un point de vue économique et inadmissible dans le cadre du *free mining*, en vertu duquel les gouvernements ne peuvent généralement

refuser à un entrepreneur le droit d'exploiter la ressource découverte lorsque celui-ci satisfait aux principales exigences préalables. Barton (1998, p. 39) reconnaît à ce titre qu'en vertu du système d'aliénation des droits miniers basé sur le *free mining*:

[il] n'y a pas de possibilité d'imposer des conditions à l'octroi d'un claim minier pour modifier la manière selon laquelle on en dispose, par exemple en prenant des mesures particulières pour protéger les valeurs associées à la protection de la faune dans la région, ou encore pour s'assurer qu'il soit octroyé conformément aux politiques en matière de revendications territoriales ou à celles en matière d'emploi et de formation.

Les contraintes ainsi posées sur les pouvoirs discrétionnaires de l'État en matière environnementale eu égard au secteur minier contrastent pourtant, selon l'auteur, avec d'autres modèles d'allocation des droits sur les ressources naturelles qui existent au Canada, notamment dans le secteur pétrolier et gazier (*Ibid.*, p. 51).

En ce qui a trait à l'évolution des régimes, plusieurs auteurs ont par ailleurs noté l'influence prépondérante des préoccupations de rationalisation et de performance économique dans les processus de révision réglementaire opérés dans les années 1990 et pourtant menés en vue d'assurer une meilleure protection environnementale des territoires concernés par le déploiement de projets miniers (Revil, 2001, p. 83-105; O'Reilly, 1998). Au Québec, par exemple, les modifications apportées à la Loi sur les mines au cours des années 1990 ont visé notamment, d'un côté, à mettre de l'avant des « mesures législatives [et] réglementaires afin de garantir la restauration d'emplacements miniers après la fermeture définitive des mines » et, de l'autre, à mettre en œuvre des actions destinées à développer « une concertation avec les représentants de l'industrie [...] pour accélérer la mise en production de gisements et diversifier la production minérale québécoise » (CPET, 1991, p. 3780)³⁹.

Il s'agissait donc à l'époque pour l'État de promouvoir une industrie minière qui œuvre sur une base durable et répond aux aspirations des groupes concernés, tout en demeurant avant tout prospère et compétitive. La conciliation de ces deux grands objectifs illustre bien le dilemme devant lequel sont placés la plupart des États à fort potentiel minier au début des années 1990 et que David Szablowski (2007, p. 27) qualifie de *predicament* (situation difficile). Dans le cas du Canada, la nouvelle donne créée par l'accent mis sur les préoccupations sociales et environnementales est apparue dans un contexte de récession économique, de transnationalisation croissante de l'industrie et d'émergence de nouveaux pays producteurs, notamment au Sud (Shinya, 1998, p. 95). Les impératifs de compétitivité, combinés à la dépendance croissante des gouvernements à l'égard de l'entrepreneuriat minier privé (capital, technologie, expertise, etc.), outre de servir notamment à justifier la

39. Alain Moisan s'est penché sur l'implication du secteur privé dans la régulation environnementale du secteur minier au Québec. Selon cet auteur, la structure de la réglementation mise de l'avant par l'État pour la protection de l'environnement dans ce secteur favoriserait l'émergence de négociations et de partenariats entre l'État et l'industrie dans l'exercice des fonctions administratives et politiques de cette régulation (Moisan, 2000, p. 95).

permanence du principe du *free mining* dans les régimes, ont donc déterminé les modes d'institutionnalisation des valeurs socioenvironnementales dans ces régimes et la place qui leur y sera accordée.

Comme on l'a vu chez Strange, les valeurs présentes au sein d'une structure peuvent entrer en conflit et faire l'objet d'une hiérarchisation, témoignant de l'atteinte d'un équilibre dans les négociations à l'œuvre dans cette structure. Cette analyse nous permet d'affirmer qu'en dépit de l'intégration de nouvelles règles et de procédures novatrices, les contraintes posées par la hiérarchisation des valeurs présentes dans les régimes ont clairement conditionné les négociations à l'œuvre dans la structure minière canadienne et alimenté des dynamiques de pouvoir qui risquent fort de ne pas être à l'avantage des populations locales concernées. Nous pouvons également remettre en question la possibilité que de telles dynamiques donnent lieu à une véritable convergence entre les intérêts des investisseurs miniers privés et ceux des régions et des communautés touchées (Hipwell *et al.*, 2002, p. 10). De fait, les nouveaux espaces de négociation qui semblent s'ouvrir dans les années 1990, en tant que composantes clés du processus de régulation-légitimation de l'investissement minier au Canada, apparaissent circonscrits dans une large mesure par ces dynamiques structurelles fondamentales. Comme les chapitres suivants l'illustreront, l'expérience de plusieurs communautés autochtones ayant participé, au cours de cette période, à la négociation de diverses ERA avec des entreprises minières tend à révéler que ces ententes novatrices ont souvent été conclues selon les principes et dans les cadres prévus soit par les structures de gestion du territoire et des ressources en place dans les régions visées par le développement minier, soit par l'entreprise elle-même, laissant peu de place à une implication des populations dans la détermination des conditions de négociation.

Conclusion

Au terme de ces constats, nous reconnaissons que l'insertion des projets miniers dans leur milieu social et environnemental de même que la question de leur contribution au développement des régions concernées en sont venues à représenter, au Canada comme ailleurs, des défis politiques importants, tant en matière de régulation que de légitimation. Après avoir explicité les concepts qui fondent l'approche théorique à laquelle nous avons recours et qui s'inspire à la fois des travaux de Susan Strange et de David Szablowski, nous avons dressé un bref portrait des processus historiques ayant conduit à l'institutionnalisation de valeurs particulières dans les régimes miniers canadiens et québécois. Nous avons alors pu prendre la mesure de l'héritage légué par le principe du *free mining* en leur sein, et de son influence sur les négociations à l'œuvre dans la structure de pouvoir de l'industrie minière canadienne. Cela nous a conduits à mettre en lumière la nature des arrangements institutionnels qui ont, dans les années 1990, permis l'émergence de nouvelles

formes de régulation et de légitimation de l'investissement minier, se traduisant notamment par des ententes particulières entre groupes autochtones et entreprises minières.

En dernière analyse, nous avons constaté que ces nouvelles formes de régulation qui émergent depuis les années 1990 dans le contexte d'un État « sélectivement absent » s'inscrivent dans une structure qui semble encore fortement marquée par les valeurs liées au principe du *free mining*. L'adaptation des régimes hérités de ces tendances historiques pour tenir compte des préoccupations sociales et environnementales contemporaines a ainsi été opérée d'une manière qui permettait, comme le mentionne Strange, une certaine hiérarchisation des valeurs en présence. Bien que l'apparition de telles préoccupations ait pu laisser croire à des changements en matière de redistribution du pouvoir structurel dans le domaine minier au Canada, cette hiérarchisation aura ultimement permis à certains acteurs de bénéficier des conditions favorables pour occuper des positions dominantes dans les négociations propres à la structure de l'industrie minière, aux dépens d'autres acteurs, à commencer par les populations autochtones concernées, dont l'identité politique reste globalement définie dans le cadre des limites posées par le rapport fiduciaire avec l'État.

Bien que la question de la légitimité des projets d'investissement minier puisse être résolue à court terme par la mise en œuvre d'un cadre de régulation hybride, fondé à la fois sur un régime officiel et sur des régimes de justice négociée, ces populations ne semblent pas avoir hérité, dans ce contexte, d'un pouvoir nouveau d'influencer les normes propres aux régimes, ni avoir tiré des récentes évolutions des régimes un pouvoir qui puisse s'exercer ultérieurement dans la structure, de manière à promouvoir de nouvelles positions relatives au développement minier. Au contraire, en vertu de l'asymétrie de pouvoir qui marque la structure de l'industrie minière canadienne, leurs revendications semblent devoir s'exprimer à l'intérieur de processus qui conditionnent indéniablement les demandes qui sont recevables et celles qui ne le sont pas. Une telle situation précarise la légitimité qui peut sembler acquise par l'ouverture d'un espace de justice négociée, légitimité qui pourrait d'ailleurs être remise en cause dans plusieurs situations à plus long terme.

Les éléments d'analyse présentés ici se rapportent au Canada de manière générale. Même s'ils permettent d'opérationnaliser le cadre théorique présenté en introduction, ils ne peuvent témoigner de la diversité des expériences de régulation de projets miniers qui peut être observée en fonction des structures de pouvoir à l'œuvre pour chacun. Les études de cas présentées dans les chapitres qui forment cet ouvrage permettront justement d'explorer en partie cette diversité dans plusieurs contextes. Une démarche similaire fondée sur le cadre théorique sera déployée pour l'analyse de chacune des expériences de régulation et légitimation ayant caractérisé

les processus d'autorisation, puis d'implantation de quatre projets miniers particuliers, au Canada et dans un pays du Sud où l'industrie minière est en plein essor, le Pérou.

Dans chacun des cas, comme le montre le tableau 1.1, l'analyse fournira un portrait, dans un premier temps, de la structure de pouvoir préalable pour la régulation du projet et, dans un deuxième temps, des rapports de pouvoir entre acteurs ayant caractérisé les négociations lors de la mise en œuvre du cadre de régulation, formé à la fois, selon les cas, du régime légal officiel et de nouveaux régimes informels associés notamment à des ERA.

TABLEAU 1.1. Démarche pour la conduite des études de cas

Introduction

1. STRUCTURE DE POUVOIR précédant l'implantation du projet minier

Présentation générale du projet minier et des communautés concernées

1.1. Régimes miniers en place

Arrangements institutionnels et valeurs portées par les régimes; droits et devoirs des sociétés minières en vertu de ces régimes

1.2. Identité politique pour les communautés impliquées

Identité projetée par les régimes en place; droits de participation en matière de gestion du territoire et des ressources; identité politique concurrente s'il y a lieu (ONG, etc.)

1.3. Pouvoir structurel et répartition des valeurs: qui gagne quoi, qui perd quoi?

Structure de pouvoir résultante pour la régulation d'un projet minier; absence sélective de l'État? Hiérarchisation des valeurs?

2. NÉGOCIATIONS (rapports de pouvoir) pour l'implantation du projet minier

2.1. La mise en œuvre du cadre légal officiel;

Entrée en scène du promoteur, processus d'évaluation environnementale, etc.; reproduction de la structure asymétrique de pouvoir?

2.2. La mise en œuvre du cadre de régulation « informel » de justice négociée, ouvrant la porte à la constitution d'un régime hybride pour la régulation du projet;

Processus de dialogue et/ou négociation de l'entente sur les répercussions et avantages (ERA); quel pouvoir pour les populations locales? Quelle identité politique a été mise de l'avant dans les négociations directes?

2.3. (s'il y a lieu) Ouvertures ou points de fragilité dans les accords ou les arrangements en cours?

Ouvertures dans la structure de pouvoir pour la participation et la représentation des communautés dans les processus décisionnels

Conclusion

Dans quelle mesure la structure de pouvoir asymétrique a-t-elle pu être remise en cause par la création d'un régime hybride pour la régulation du projet?

Alors que dans les contextes particuliers de ces études de cas, l'asymétrie de pouvoir révélée dans ce chapitre pourra également être observée, l'analyse permettra, dans certains d'entre eux, de repérer des facteurs susceptibles de créer certaines ouvertures dans les accords et arrangements issus des rapports de pouvoir relevés.

Dans la pensée de Strange, de telles ouvertures représentent autant de « points de fragilité » qui pourraient donner lieu à des arrangements différents (Chavagneux, 1998, p. 57)⁴⁰. Comme nous le verrons, ces ouvertures pourraient, dans certains contextes, amener une « transformation » dans l'équilibre des pouvoirs structurels atteint et qui tend aujourd'hui à exclure les populations concernées des processus décisionnels liés à la gestion du territoire et des ressources dans les régions qu'elles habitent.

Bibliographie

- Adkin, L.E. (1998). *Politics of Sustainable Development. Citizens, Unions and the Corporations*, Montréal, New York et Londres, Black Rose Books.
- Alford, C.J. (1906). *Mining Law of the British Empire*, Londres, Charles Griffin & Company.
- Amoore, L. (2002). *Globalisation Contested. An International Political Economy of Work*, Manchester, Manchester University Press.
- Assemblée nationale du Québec – ANQ (1991). *Les travaux parlementaires. 34^e législature, 1^{re} session, Index du Journal des débats*, Cahier n° 115, 24 avril.
- Bankes, N. et C. Sharvit (1998). « Free entry mineral regimes and aboriginal title », *Northern Perspectives*, vol. 25, n° 3, p. 12-15.
- Barsh, R.L. (1994). « Indigenous peoples in the 1990s. From object to subject of international law? », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, p. 33-86.
- Barton, B.J. (1993). *Canadian Law of Mining*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- Barton, B.J. (1998). *Reforming the Mining Law of the Northwest Territories, préparé pour le Canadian Arctic Resources Committee*, Calgary.
- Boisselle, A. (2006). *De la consultation des peuples autochtones: Structure institutionnelle d'un dialogue appelé à renouveler la notion des droits ancestraux*, Mémoire de maîtrise en droit, Montréal, Université de Montréal.
- Caine, K.J. et N. Krogman (2010). « Powerful or just plain power-full? A power analysis of impact and benefit agreements in Canada's North », *Organization Environment*, vol. 23, p. 76-98.
- Campbell, K. (2004). *Undermining Our Future: How Mining's Privileged Access to Land Harms People and the Environment. A Discussion Paper on the Need to Reform Mineral Tenure Law in Canada*, West Coast Environmental Law Staff Counsel, janvier.
- Chavagneux, C. (1998). « Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 25-68.
- Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international – CPAECI (2005). *Quatorzième rapport: L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session, Ottawa, juin.
- Commission de coopération environnementale – CCE (1999). *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais.

40. Louise Amoore (2002, p. 44) explique ainsi l'importance de la question du changement social (et du conflit) dans l'approche de l'EPI hétérodoxe : « The final claim identifiable in the new IPE literature is precisely its potential to place social change at the heart of inquiry [...] While for orthodox IPE scholars the purpose of IPE is to bring stability and maintain order, for the scholars of a new IPE the task is to reveal and explore the contradictions, conflicts and tensions that bring about social transformation. Viewed in this way social change potentially becomes characterised by contestation among agents, and understanding of such contests may open up spaces for alternative structures and practices. »

- Commission permanente de l'économie et du travail – CPET (1991). *Secteur mines. Bilan et perspective du domaine*, Cahier n° 72, Assemblée nationale du Québec, 24 avril.
- Earnest, D.C. *et al.* (2000). « Reflections: Blurring the boundaries and shaping the agenda », dans T.C. Lawton, J.N. Rosenau et A.C. Verdun (dir.), *Strange Power. Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, Burlington, Ashgate, p. 409-420.
- Eggert, R.G. (1994). « Reforming the rules for mining on federal lands », *Resources*, vol. 17, automne, p. 6-9.
- Environmental Resources Management – ERM (2010). *Mining Community Development Agreements – Practical Experiences and Field Studies*, Washington, D.C., Rapport final pour la Banque mondiale.
- Extractive Industries Review – EIR (2003). *Volume I: Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives. Rapport final de la Revue des industries extractives*, Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, <[http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600684C58/\\$File/volume1french.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600684C58/$File/volume1french.pdf)>, consulté le 9 janvier 2012.
- Galbraith, L. (2005). *Understanding the Need for Supraregulatory Agreements in Environmental Assessment: An Evaluation from the Northwest Territories, Canada*, Mémoire de maîtrise en géographie, Vancouver, Simon Fraser University.
- Godden, L. *et al.* (2008). « Accommodating interests in resource extraction: Indigenous peoples, local communities and the role of law in economic and social sustainability », *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, n° 1, p. 1-30.
- Groupe consultatif (2007). *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement*, Rapport du Groupe consultatif, 29 mars.
- Halley, P. (1998). « Le droit de l'environnement et la déréglementation au Québec », dans L. Lepage et M. Gauthier (dir.), *Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement*, Montréal, Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, p. 19-49.
- Herz, S., A. La Vina et J. Sohn (2007). *Development without Conflict. The Business Case for Community Consent*, Washington, D.C., World Resources Institute.
- Hilson, G. (2000). « Sustainable development policies in Canada's mining sector: An overview of government and industry efforts », *Environmental Science & Policy*, vol. 3, p. 201-211.
- Hipwell, W. *et al.* (2002). *Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Consultation, Participation and Prospects for Change*, Working Discussion Paper, Ottawa, The North-South Institute.
- Hitch, M.W. (2006). *Impact and Benefit Agreements and the Political Ecology of Mineral Development in Nunavut*, Thèse de doctorat en géographie, Waterloo, University of Waterloo.
- Hoover, H.C. et L.H. Hoover (1912). *Georgius Agricola: De Re Metallica. Translated from the first Latin edition of 1556*, Londres, The Mining Magazine.
- Initiative minière de Whitehorse – IMW (1994). *Rapport final du Groupe d'étude sur l'accès au territoire*, Initiative minière de Whitehorse, novembre.
- Kebabdjian, G. (1999). *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, R.O. et J.S. Nye (1997). *Power and Interdependence*, Toronto, Brown.
- Krasner, S.D. (dir.) (1983). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

- Lacasse, J.-P. (1976). *Le claim en droit québécois*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Lamontagne, D.-C. et J.B. des Nos (2005). *Le droit minier*, Montréal, Éditions Thémis.
- Lapalme, L.-A. (2003). *La dimension sociale du développement durable dans l'industrie minière. Document d'information*, Ottawa, Ressources naturelles Canada, Secteur des minéraux et des métaux, novembre.
- Laplante, L.J. et S.A. Spears (2008). «Out of the conflict zone: The case for community consent processes in the extractive sector», *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 11, p. 69-116.
- Lawton, T.C., J.N. Rosenau et A.C. Verdun (2000). «Introduction: Looking beyond the confines», dans T.C. Lawton, J.N. Rosenau et A.C. Verdun (dir.), *Strange Power. Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, Burlington, Ashgate, p. 3-18.
- Lemieux, A. (2005). «La présence de l'industrie minière canadienne dans le monde», *Annuaire des minéraux du Canada*, Ottawa, Ressources naturelles Canada, p. 7.1-7.21.
- Lepage, L. (1998). «La déréglementation du secteur de l'environnement au Québec: changement ou continuité?», dans L. Lepage et M. Gauthier (dir.), *Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement*, Montréal, Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, p. 51-54.
- Leshy, J.H. (1987). *The Mining Law: A Study in Perpetual Motion*, Washington, Resources for the Future.
- Martimort-Asso, B. (2002). «Régime international», dans A. MacLeod, E. Dufault et F.G. Dufour (dir.), *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna Éditions, p. 204-206.
- McAllister, M.L. et C. Alexander (1997). *A Stake in the Future: Redefining the Canadian Mineral Industry*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2001). *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. Guide du citoyen*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune – MRNF (2008). *Titres d'exploitation*, Gouvernement du Québec, Section Les mines, <<http://www.mrn.gouv.qc.ca/mines/titres/titres-exploration.jsp>>, consulté le 15 juillet 2008.
- Moisan, A. (2000). *La politique environnementale dans le secteur minier au Québec*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Morgan, R. et al. (1993). «New ideas for a strange world: Mélanges for Susan», dans R. Morgan et al. (dir.), *New Diplomacy in the Post-Cold War World. Essays for Susan Strange*, New York, St. Martin's Press, p. 3-23.
- O'Doherty, C. (1999). *Femmes autochtones et déterminants sociaux de la santé: le rôle du droit*, Mémoire de maîtrise en droit, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- O'Faircheallaigh, C. (2006). *Environmental Agreements in Canada: Aboriginal Participation, EIA Follow-Up, and Environmental Management of Major Projects*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- O'Faircheallaigh, C. et S.H. Ali (dir.) (2008). *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibilities*, Sheffield, Greenleaf Publishing Limited.
- O'Reilly, K. (1998). «Staking our claim: Reform of Northern mining law», *Northern Perspectives*, vol. 25, n° 3, p. 1-2.

- Otis, G. et A. Émond (1996). « L'identité autochtone dans les traités contemporains : de l'extinction à l'affirmation du titre ancestral », *McGill Law Journal*, vol. 41, p. 543-570.
- Otto, J.M. (2010). *Community Development Agreement Model Regulations and Example Guidelines*, Rapport préparé pour la Banque mondiale, juin.
- Paquette, P. (1982). *L'extraction de matières premières et la politique minière de l'État : une analyse de leur évolution et de leur contribution au développement économique du Québec, 1867-1975*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Montréal, Université McGill.
- Paquette, P. (1984). « Industries et politiques minières au Québec, une analyse économique 1896-1975 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 37, n° 4, p. 573-602.
- Paquette, P. (2000). *Les mines du Québec. 1867-1975*, Outremont, Les Éditions Carte blanche.
- Prno, J. (2007). *Assessing the Effectiveness of Impact and Benefit Agreements from the Perspective of their Aboriginal Signatories*, Mémoire de maîtrise, Guelph, Faculty of Graduate Studies, University of Guelph.
- Public Policy Forum – PPF (2005). *Sharing in the Benefits of Resource Developments: A Study of First Nations-Industry Impact Benefits Agreements*, Roundtable Discussion Paper, Ottawa, Public Policy Forum.
- Reed, M.G. (1990). *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones : mise en œuvre de la convention définitive des Inuvialuit*, Hull, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE), avril.
- Ressources naturelles Canada – RNCAN (1996). *La politique des minéraux et des métaux du gouvernement du Canada : Des partenariats pour un développement durable*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, Secteur des minéraux et métaux.
- Ressources naturelles Canada – RNCAN (1998). *Rapport global sur l'examen fédéral-provincial-territorial de la réglementation environnementale fédérale touchant le secteur minier au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Ressources naturelles Canada – RNCAN (2011). « Les minéraux et les métaux du Canada : une présence mondiale », *Les minéraux et les métaux du Canada : principaux faits*, Gouvernement du Canada, <<http://www.nrcan.gc.ca/mms-smm/busi-indu/keyfac-prxfat-fra.htm>>, consulté le 15 juillet 2011.
- Revil, É. (2001). *L'OMC et le régime commercial multilatéral : analyse en trois temps de leurs répercussions sur la protection de l'environnement*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Roy Grégoire, E. (2010). « Le rôle équivoque de la communauté internationale dans le processus de transition démocratique au Guatemala », Présentation réalisée dans le cadre de l'Atelier 23 : *Les défis de la démocratisation locale en Amérique latine*, Colloque annuel de la Société québécoise de science politique 2010, Université Laval, 21 mai.
- Roy Grégoire, E. (2011). *Gouvernance du secteur minier et enjeux de cohérence dans la politique étrangère canadienne concernant des pays en situation de conflit et de post-conflit en Amérique latine*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Ruggie, J.G. (1982). « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, p. 195-231.
- Sechooler, A. (2009). « Democratizing global governance? Non-state participation in the World Bank inspection panel and NAFTA », *New Global Studies*, vol. 3, n° 2, article 1, p. 1-35.

- Shinya, W.M. (1998). «Canada's new minerals and metals policy. Advancing the concept of sustainable development in the minerals and metals industry», *Resources Policy*, vol. 24, n° 2, p. 95-104.
- Simard, L. et L. Lepage (2004). «Gestion publique de l'environnement au Québec: quel bilan à l'heure de la concertation?», dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 351-380.
- Slattery, B. (1987). «Understanding aboriginal rights», *Revue du Barreau canadien*, n° 66, p. 727-783.
- Sosa, I. et K. Keenan. (2001). *Impact Benefit Agreements between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*, Environmental Mining Council of British Columbia, Canadian Environmental Law Association et Cooperación: Acción Solidaria para el Desarrollo.
- Stopford, J.M., S. Strange et J.S. Henley (1991). *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Story, J. (2001). «Le système mondial de Susan Strange», *Politique étrangère*, n° 2, avril-juin, p. 433-447.
- Strange, S. (1982). «Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis», *International Organization*, vol. 36, n° 2, p. 337-354.
- Strange, S. (1994). *States and Markets*, 2^e éd., Londres et New York, Continuum.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strange, S. (1998). «International political economy: Beyond economics and international relations», *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 3-24.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Szablowski, D. (2010). «Operationalizing free, prior and informed consent in the extractive sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice», *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, n°s 1-2, p. 111-130.
- Taggart, M. (1998). *The Free Entry Mineral Allocation System in Canada's North: Economics and Alternatives*, Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, Working Paper n° 6.
- Tooze, R. (2001). «Susan Strange et l'économie politique internationale», *L'Économie politique*, vol. 2001/2, n° 10, p. 101-112.
- Trebeck, K. (2008). «Corporate social responsibility and democratisation: Opportunities and obstacles», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 9-23.
- Vallières, M. (1989). *Des mines et des hommes. Histoire de l'industrie minière québécoise*, Québec, Les Publications du Québec.
- Wilkinson, C. (1992). *Crossing the Next Meridian: Land, Water and the Future of the West*, Washington, Island Press.
- Wolfe, W.J. (2001). *Socio-Economic Impact Agreements in Canada 1990-2001. Aboriginal Expectations Meet Conventional Legal, Financial and Business Practices*, Toronto, Prospectors and Developers Association of Canada.
- World Bank (1992). *Strategy for African Mining*, World Bank Technical Paper No. 181, Africa Technical Department Series, Washington, D.C., Mining Unit, Industry and Energy.

Modes de régulation de l'investissement minier au Canada

Quelle ouverture à l'égard des positions autochtones?

Une étude du projet Ekati dans les Territoires du Nord-Ouest

MYRIAM LAFORCE ET JONATHAN TARDIF

Première mine de diamants à être construite et exploitée au Canada, dans les Territoires du Nord-Ouest, le projet Ekati de la société BHP (à travers sa filiale BHP Diamonds Inc.)¹ a fait l'objet, au début des années 1990, d'un processus d'autorisation d'une complexité et d'une envergure hors du commun. Lancé au moment où l'on assistait à l'institutionnalisation de nouvelles valeurs socioenvironnementales dans les politiques publiques concernant les activités minières pratiquées au pays (IMW, 1994; Ker, 1996, p. 2-3, 12), il a suscité l'intervention de divers acteurs aux intérêts multiples et donné lieu à la conclusion de six ententes novatrices négociées en marge du cadre réglementaire officiel. Les modes de régulation auxquels cet investissement a été assujéti à travers les importantes négociations menées à cette fin entre 1992 et 1998 ont non seulement représenté, aux yeux de plusieurs analystes, « le plus vaste [processus de régulation] observé à ce jour dans les [Territoires du Nord-Ouest] » (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 11), mais également constitué un précédent notable pour des dizaines d'autres projets miniers qui allaient voir le jour au cours des années suivantes, et dont les promoteurs allaient chercher une insertion optimale dans le milieu social et environnemental concerné (Prno, 2007, p. 3; Couch, 2002, p. 265; Smillie, 2002, p. 16; Gibson, 2008, p. 138)².

1. Qui prendra en 2001 le nom de BHP Billiton Diamonds Inc. après la fusion de BHP avec la compagnie Billiton sur laquelle nous reviendrons plus loin.
2. Point de vue qui ressort également d'entrevues réalisées le 9 juillet 2008 avec un représentant d'une organisation de la société civile canadienne impliquée dans les questions minières dans le Nord ainsi qu'avec un chercheur d'un institut de recherche canadien qui s'était intéressé au cas Ekati.

Nous nous intéresserons, dans cette étude de cas, aux processus politiques ayant conduit à l'adoption des ententes susmentionnées et, à travers l'analyse des rapports de pouvoir observés, au rôle conféré aux populations autochtones potentiellement touchées par le projet dans la détermination et l'opérationnalisation de ces modes de régulation. Sans vouloir sous-estimer l'importance des développements et des progrès observés depuis la fin des années 1990 en la matière, nous souhaitons nous pencher sur l'un des premiers cas modernes de négociations directes entre communautés autochtones et entreprise minière, tel que connu au Canada, afin de mettre en lumière les évolutions qui ont marqué cette période clé et dont l'influence se fait toujours sentir dans les processus similaires qui sont lancés dans d'autres régions du pays.

Un nombre important de recherches publiées ces dernières années et ayant eu de telles questions pour objet se sont essentiellement concentrées sur la signature des ententes en elles-mêmes (« *the “winning” of agreements* »), négligeant souvent les enjeux propres aux évolutions rencontrées dans le cadre de leur mise en œuvre, laissant ainsi croire à une optimalité des résultats à partir du moment où une entente était conclue (O'Faircheallaigh, cité par Gibson, 2008, p. 125). En nous appuyant sur le cadre théorique présenté dans le premier chapitre de cet ouvrage, nous choisissons de nous centrer sur les processus à l'œuvre plutôt que sur les résultats offerts par une structure de négociation, les derniers demeurant dans tous les cas largement influencés par les premiers.

Dans cette optique et conformément à la démarche exposée dans le premier chapitre, nous nous intéresserons ici, dans un premier temps, à la structure de pouvoir précédant l'implantation du projet minier, telle qu'instituée entre le promoteur, les différentes instances gouvernementales, ainsi que les groupes autochtones concernés. Il s'agira d'abord de prendre la mesure du pouvoir structurel consenti aux populations autochtones dans le cadre du régime minier en place dans les Territoires du Nord-Ouest, et de comprendre ensuite la nature des identités politiques qu'elles portent en vertu de ce régime et des mécanismes de gestion du territoire et des ressources ayant cours à l'époque dans la région visée pour le déploiement de la mine Ekati. Nous chercherons en outre à attirer l'attention sur le rôle et le positionnement de l'État canadien dans le processus d'autorisation du projet. Cette première partie nous permettra, d'une part, d'éclairer les conditions ayant rendu la négociation d'ententes informelles nécessaire à la légitimation de cet investissement et, d'autre part, d'illustrer la structure de pouvoir ainsi engendrée et au sein de laquelle s'inscrit ce nouvel espace de régulation et qui en détermine notamment les possibilités.

Dans un second temps, nous nous attarderons aux négociations en tant que telles qui ont caractérisé le processus de régulation du projet, à la fois officiel (processus d'évaluation environnementale, audiences publiques de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, etc.), et négocié (ententes sur les répercussions

et avantages, entente environnementale, entente socioéconomique). Il s'agira ici de décrire le rôle des acteurs impliqués (et les rapports de pouvoir institués entre eux) afin de faire ressortir les contraintes et les opportunités offertes aux parties prenantes autochtones pour l'inclusion de leurs positions dans le cadre hybride de régulation du projet minier ainsi constitué. Une telle démarche nous permettra de constater le degré d'ouverture et de réceptivité de tels modes de régulation à l'égard des positions autochtones, plurielles et en évolution.

1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet

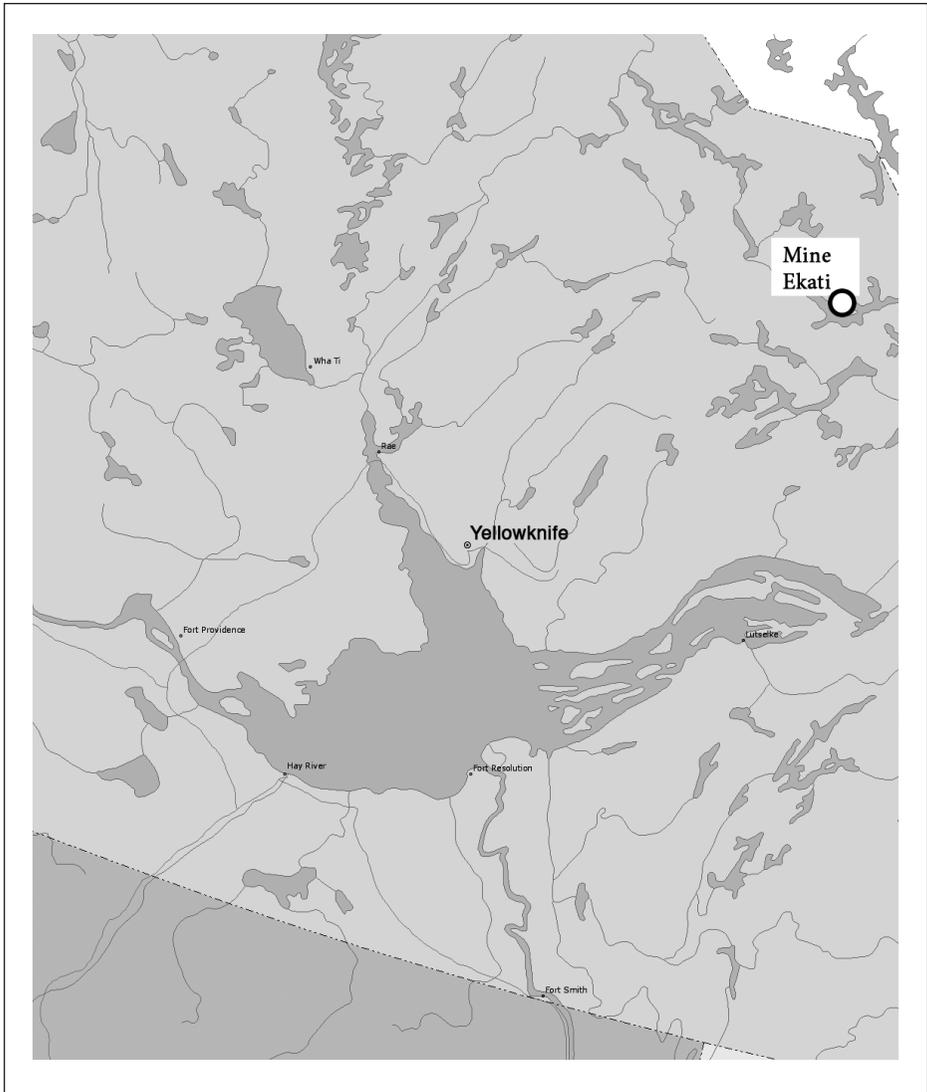
D'une durée de vie prévue de 25 ans, et aujourd'hui propriété de BHP Billiton à 80 %³, la mine Ekati est entrée en phase d'exploitation en octobre 1998, après plus de cinq ans de démarches visant à obtenir, auprès des autorités et des groupes concernés, les autorisations et la légitimité nécessaires pour procéder. Il s'agit d'une exploitation à ciel ouvert et souterraine basée sur cinq dépôts diamantifères situés près du lac de Gras, à environ 300 km au nord-est de Yellowknife, capitale des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) (SCGTIIM, 1997, p. 23) (voir la figure 2.1). Les droits miniers (claims) associés au projet couvrent un territoire de 344 000 hectares dans la vallée du Mackenzie, laquelle comprend tous les T.N.-O., à l'exception du parc national Wood Buffalo et de la région inuvialuit, laquelle est assujettie à un régime territorial particulier issu du règlement des revendications territoriales des Inuits inuvialuits en 1984 (MAINC, 2002, p. 11)⁴.

Selon la plupart des intervenants et analystes, la zone géographique ciblée pour le projet Ekati se situe en dehors des territoires visés par les traités numérotés signés à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle par les deux principales Premières nations établies à proximité (FEAP, 1996i, j, k, m; ICDR, 1997, p. iv). Le territoire visé est néanmoins utilisé traditionnellement par plusieurs peuples autochtones pour la pratique d'activités de chasse et de pêche: «*Land-use and occupancy studies show unequivocally that this region is used extensively and intensively for hunting, fishing, trapping and gathering by Inuit and Dene*» (CARC, 1996, p. 2). Ces peuples ont ainsi été considérés comme susceptibles d'être potentiellement touchés par les répercussions économiques, sociales et environnementales engendrées par les activités de la mine⁵. Aussi sont-ils devenus des parties prenantes importantes étant appelées à jouer, comme on le verra plus loin, un rôle propre dans le processus de régulation et de légitimation de cet investissement minier.

3. En juin 2001, BHP (51 %), qui partageait jusqu'alors les titres de propriété de la mine Ekati avec la compagnie Dia Met (29 %) ainsi qu'avec Charles Fipke et Stewart Blusson (les deux géologues à l'origine de la découverte de diamants dans la région - 10 % chacun), rachetait Dia Met, d'une part, et fusionnait avec la britannique Billiton, d'autre part, pour former la plus importante entreprise d'extraction de ressources naturelles variées au monde (Smillie, 2002, p. 3).

4. Sur le règlement des revendications territoriales des Inuvialuits, voir Reed (1990).

5. Pour un aperçu des répercussions du projet minier alors prévues, voir BHP et Dia Met (1995) et CEEA (1996).

FIGURE 2.1. Positionnement de la mine Ekati dans la région du lac de Gras

Source : Ressources naturelles Canada, 2012.

Parmi ces différents groupes porteurs d'histoires, de coutumes et de visions du monde distinctes (Prno, 2007, p. 36) mais en constante interaction (Gibson, 2008, p. 77), nous comptons tout d'abord les Autochtones de la nation dénée, politiquement regroupés en deux sous-groupes engagés chacun dans un processus visant à mener à terme leurs revendications territoriales respectives⁶ : d'abord le Conseil

6. Notons que les Dénés de la région avaient au départ développé des revendications territoriales communes sur la base d'un mouvement panterritorial, mais il semble que le système de gouvernance établi par le gouvernement fédéral à l'intérieur des communautés, basé sur les conseils tribaux et les organes municipaux, ait participé à une différenciation de ceux-ci (Gibson, 2008, p. 74-75, 81).

des Dogribs assujettis au Traité n° 11 (ci-après les Dogribs)⁷, qui comprend les communautés Wha Ti, Rae Lakes, Rae-Edzo et Snare Lake⁸, puis la Société des tribus visées par le Traité n° 8 (Akaitchos), représentant les Dénés Yellowknives, les Lutsel K'e et les Deninu Kue. De même, les Métis de la région, représentés par l'Alliance des Métis du North Slave, ont aussi été impliqués dans les négociations qui nous intéressent. Enfin, la Kitikmeot Inuit Association (KIA) représente les intérêts de différentes communautés inuites de la région de Kitikmeot au Nunavut qui, au même titre que les groupes précédents, utilisent et occupent traditionnellement le territoire entourant la mine Ekati depuis des siècles (Couch, 2002, p. 270) (voir le tableau 2.1 – il est à souligner que la communauté Deninu Kue n'apparaît pas dans ce tableau, car il s'agit de données provenant de l'entreprise, laquelle, comme nous le verrons plus loin, n'a pas considéré ce groupe comme faisant partie de sa zone d'influence).

TABLEAU 2.1. Caractéristiques des principaux groupes autochtones concernés par le projet Ekati (1995)

	Communautés	Population	Distance p/r au projet (km)
Conseil des Dogribs assujettis au Traité n° 11	Rae-Edzo	1 600	330
	Wha Ti	415	370
	Rae Lakes	255	310
	Snare Lake	135	180
Société des tribus visées par le Traité n° 8 (Dénés Akaitchos)	Lutsel K'e	300	250
	Dettah*	190	310
	N'dilo*	150	310
Alliance des Métis du North Slave	Yellowknife	1 200	310
	Rae-Edzo	50	330
Kitikmeot Inuit Association (KIA)	Kugluktuk (Coppermine)	1 200	400
	Umingmaktok	50	350

* Ces deux communautés sont souvent regroupées sous l'appellation de Dénés Yellowknives.

Données issues de BHP Diamonds Inc. et du NWT Bureau of Statistics, cités par Couch, 2002, p. 271.

La marge de manœuvre dont bénéficient ces groupes pour faire valoir leurs positions dans le cadre de la régulation d'un projet de l'envergure d'Ekati repose en partie sur le pouvoir décisionnel qui leur est conféré par les structures en place dans la région en ce qui a trait à la gestion du territoire et des ressources qu'il contient

- Si depuis la signature de la Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple Tlicho en 2005 ces communautés se désignent, et sont officiellement reconnues, sous l'appellation de Tlicho, nous aurons tout de même recours ici au terme Dogribs, puisqu'on les désignait encore ainsi, en association avec leur traité numéroté, au moment de l'entrée en scène de BHP dans la région et des négociations qui nous intéressent.
- Respectivement reconnues, depuis 2005, sous les appellations de Whati, Gameti, Behchoko et Wekweeti.

(Gibson, 2008, p. 120). En vertu des régimes légaux et politiques constitués à cette fin, les Autochtones s'inscrivent à l'intérieur d'une structure de pouvoir particulière qui définit, à un moment donné et selon un processus dynamique, le pouvoir structurel des différents acteurs en présence. Nous avançons ici, à l'invitation de Strange (1996) et comme relevé dans le premier chapitre, qu'en détenant une forme de pouvoir structurel, un acteur est susceptible d'imposer ses préférences avec plus de succès.

L'analyse des fondements des régimes de gestion des ressources en place dans les Territoires du Nord-Ouest, et, plus particulièrement, dans la vallée du Mackenzie, au moment de l'entrée en scène du projet minier, ainsi que des valeurs qu'ils sous-tendent nous permettra ci-après de faire certains constats concernant la distribution du pouvoir structurel qui en émane et la nature de celui dont héritent les Autochtones. Alors que plusieurs soutiennent que les Premières nations du Canada ont, au cours des dernières années, « évolué de la marge vers le centre de la politique en matière d'environnement et de ressources » (G. Poelzer, cité par Prno, 2007, p. 18), notre analyse nous amènera à vérifier si celles-ci ont hérité, dans le cas qui nous intéresse, d'un pouvoir structurel qui leur permet d'intervenir dans les négociations caractérisant le processus de régulation d'un projet minier, de manière à faire valoir leurs positions. Ont-ils été à même, en vertu des pouvoirs et de l'identité politique qui leur sont conférés par les régimes légaux en place, d'intervenir dans la détermination des conditions de négociation avec le promoteur? Ont-ils tiré de ces négociations un pouvoir nouveau permettant d'influencer la structure décisionnelle en matière de développement du territoire et de ses ressources dans leur région? Nous émettons ici l'hypothèse que les régimes miniers en place dans la région, reposant sur le principe du *free mining*, favorisent une structure de pouvoir plutôt asymétrique, laquelle apparaît peu susceptible d'être remise en cause en contexte de revendications territoriales non résolues dans la région du lac de Gras.

1.1. Régime minier en place : les fondements des mécanismes de gestion des ressources et le pouvoir structurel des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest

Le régime foncier des Territoires du Nord-Ouest reconnaît le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) comme titulaire des droits d'administration et de contrôle sur les terres et les ressources appartenant à la Couronne. La gestion des terres et des eaux, comme des ressources minières, est donc régie par des lois fédérales, alors que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) est chargé, dans le domaine des ressources naturelles, de l'aménagement forestier, des questions locales, de la gestion de la faune et de la lutte contre les incendies (ICDR, 1997, p. 6). Au début des années 1990, une partie des responsabilités du MAINC en la matière faisait l'objet d'une décentralisation, d'une part en vertu des différents processus de règlement des revendications territoriales autochtones qui instituent de nouvelles formes de gestion publique des ressources dans certaines régions précises

telles que la région inuvialuit, le Nunavut alors nouvellement créé et les zones visées par l'entente de règlement avec les Gwich'ins et les groupes du Sahtu (au nord-ouest de la région prévue pour le développement de la mine Ekati).

La décentralisation concernait d'autre part l'objectif du gouvernement fédéral, encore à définir, de « transférer au gouvernement territorial toutes les responsabilités de type provincial, en particulier les responsabilités liées à la gestion des ressources foncières et naturelles, comme les mines, les minéraux, le pétrole et le gaz » (*Ibid.*, p. 6). Néanmoins, comme l'indiquaient Nigel Bankes et Cheryl Sharvit en 1998 (p. 4) pour la période qui nous intéresse,

au moment d'écrire ces lignes, les gouvernements territoriaux n'ont pas de pouvoir effectif pour la passation de lois qui concernent les minéraux et ne pourront être titulaires de tels pouvoirs à moins que, et jusqu'à ce que la Couronne fédérale transfère l'administration et le contrôle des mines et minéraux aux Commissaires [territoriaux]⁹.

De fait, la décentralisation des pouvoirs dans le domaine minier aurait davantage été opérée, depuis, selon la première logique (pour répondre aux critères définis par certaines ententes de règlement des revendications autochtones), bien plus qu'en conformité avec les principes d'une décentralisation d'ordre fédéral-territorial¹⁰. Les Autochtones verraient d'ailleurs dans ce dernier type de décentralisation un risque de perte supplémentaire de contrôle sur le territoire et encourageraient donc plutôt le premier type, plus conforme à leurs aspirations en matière d'autodétermination (Gibson, 2008, p. 72).

1.1.1. Inclusion du principe du *free mining* dans le régime minier des T.N.-O.

La Loi sur les terres territoriales représente le principal texte législatif régissant, en dehors des régions sujettes à un règlement des revendications territoriales, l'utilisation des terres et des ressources s'y trouvant dans les Territoires du Nord-Ouest. La première réglementation minière des T.N.-O. promulguée en 1898 dans le cadre de cette loi est désignée sous le nom de *Quartz Mining Regulations*, qui servit de pierre d'assise aux réglementations minières subséquentes (Bankes et Sharvit, 1998; Barton, 1998; Taggart, 1998). Il convient de signaler ici que les fondements des dispositions de cette première réglementation ont été déterminés dans le contexte de la ruée vers l'or dans la région du Klondike en 1897 et largement inspirés par les principes et les règles établies au milieu du XIX^e siècle par le régime minier californien, que l'on a vu brièvement dans le premier chapitre (Barton, 1993, p. 149). Ce régime, basé sur des lois et instances juridiques établies en grande partie par les

9. Les commissaires territoriaux représentent, pour les territoires au Canada, l'équivalent des lieutenants gouverneurs pour les provinces.

10. Information tirée d'une entrevue réalisée le 19 septembre 2008 avec un intervenant du Nord.

mineurs eux-mêmes dans une forme d'autorégulation de leurs activités, institua des règles et des procédures peu contraignantes pour les promoteurs miniers et institutionnalisa le principe du *free mining* en Amérique du Nord (Lacasse, 1976, p. 39-40).

En intégrant ce principe dans leurs régimes miniers, les législateurs reconnaissent généralement, voire privilégient le libre accès à un droit de propriété sur les ressources minérales du territoire et s'engagent à offrir différentes garanties permettant d'explorer le territoire et, en cas de découverte de minerais, d'exploiter la ressource. L'influence de ce principe à la base du régime californien fut déterminante pour la définition des *Quartz Mining Regulations*, lesquelles, élaborées, comme ailleurs au Canada, en étroite collaboration avec les promoteurs de l'époque (*Ibid.*, p. 17), consacrèrent l'appropriation unilatérale de la ressource grâce au système du claim minier.

Le régime minier applicable aux Territoires du Nord-Ouest préservera, à travers les réglementations qui allaient être adoptées dans les décennies suivantes, son caractère libéral et incitateur inspiré du principe du *free mining* et des valeurs de développement économique et de stabilité sur lesquelles il s'appuie (Barton, 1993, p. 149). Au début des années 1990, le Règlement sur l'exploitation minière au Canada (*Canada Mining Regulations*), adopté en vertu de la Loi sur les terres territoriales présentée plus haut, fondait en effet toujours le régime d'aliénation des minéraux des T.N.-O. sur ce système de libre accès. En vertu du principe établi ici en système, « le seul moyen pour le gouvernement de limiter ou d'empêcher l'exploitation minière sur une terre est d'inscrire cette terre parmi celles sur lesquelles il est interdit de pénétrer pour la prospection des minéraux » (ICDR, 1997, p. 9). Dans les faits, le Règlement sur l'exploitation minière au Canada stipule ceci : « *all lands in the NWT which are vested in the federal Crown or of which Canada has power to dispose are open for staking by licensees* » (Bankes et Sharvit, 1998, p. 31).

Selon Barry J. Barton (1998, p. 39), le *free mining* consacrerait une telle délégation d'autorité aux entrepreneurs miniers que les pouvoirs discrétionnaires des agences gouvernementales quant à la localisation des activités d'exploration minière seraient à peu près nuls. La distribution du pouvoir structurel qui en résulte pour la gestion des ressources minières dans les T.N.-O. serait ainsi caractérisée par une représentation asymétrique des différents intérêts en présence quant à l'utilisation des terres de la Couronne.

1.1.2. Droits et devoirs, valeurs prioritaires et asymétrie dans la structure de pouvoir

Les groupes autochtones évoqués précédemment s'inscrivent précisément parmi les porteurs d'intérêts dans l'utilisation des terres de la Couronne pouvant être potentiellement touchés par les dispositions de libre accès incluses dans le régime minier territorial. Comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre, la Couronne conserve, depuis la Proclamation royale de 1763, des responsabilités de fiduciaire à leur égard, celles de « protéger les Indiens dans la jouissance de leurs droits et dans

la possession et l'utilisation de leurs terres » (Boisselle, 2006, p. 4). Ces responsabilités ont évidemment connu plusieurs adaptations depuis le XVIII^e siècle, au fil de l'évolution du droit et de la jurisprudence. Alors que la Loi constitutionnelle de 1982 a reconnu et confirmé, par l'article 35(1), les droits existants, ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada, l'arrêt *Guérin*¹¹, rendu en 1984 par la Cour suprême, a peu après interprété pour la première fois le rapport fiduciaire comme fondant une obligation de consulter les Autochtones lorsque l'État prétend porter atteinte à un droit ancestral officiellement reconnu.

Les arrêts *Sparrow* (1990) et *Delgamuukw* (1997) viendront par la suite préciser la portée de cette obligation concernant les droits officiellement reconnus, le premier statuant que :

[i]n order to justify interfering with Aboriginal rights [...] the Crown is legally required to first consult with the Aboriginal holders of those rights, including for example the rights to hunt, trap or fish, and then takes steps to minimize the detrimental impacts on Aboriginal rights and compensate the Aboriginal community where those rights are infringed (Jacobs, 2005).

Le second établissait un principe important en reconnaissant que « là où les titres et droits autochtones ont été reconnus, la Couronne doit consulter les populations autochtones concernant ce qui se passe sur leurs terres » (*Ibid.*). Selon la Cour, cette dernière obligation de la Couronne pouvait renvoyer, selon l'ampleur du développement proposé, à une simple « discussion » sur l'atteinte prévue au droit en question ou encore, dans des cas plus rares, à l'obtention du consentement de la part de la nation concernée. L'arrêt *Haida* (2004 – postérieur à la période qui nous intéresse) viendra par la suite confirmer que ce devoir de consultation et de compensation (mais non, dans ce cas, de recherche de consentement) concerne également, sur la base de « l'honneur de la Couronne », tout droit potentiel sur le territoire qui soit connu mais non encore prouvé (Jacobs, 2005 ; Prno, 2007, p. 21).

En dépit de ces reconnaissances juridiques alors en émergence, le régime minier des T.N.-O. tend toujours à privilégier, au début des années 1990, en vertu du principe du *free mining*, les valeurs associées au développement économique, à la liberté d'action et à la stabilité du titre plutôt que celles liées à l'équité et au respect des droits acquis. Le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, qui garantit aux détenteurs de claims le droit d'exploiter les ressources découvertes, ne prévoit en effet aucun droit à l'information, à la consultation ou au consentement pour les Autochtones potentiellement touchés par un futur projet au stade de l'acquisition des titres miniers et de l'exploration¹². Le *free mining* signifie en effet que

11. *Guérin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.

12. La consultation n'intervient généralement que lorsqu'un promoteur procède à la demande de permis en vue de l'exploitation et que le projet est jugé susceptible de causer des impacts significatifs sur le milieu d'accueil et/ou fait l'objet de préoccupations particulières du public, comme ce fut le cas pour Ekati, comme on le verra plus loin (Gibson, 2008, p. 127). Le droit au consentement, bien que désormais au cœur des débats nationaux et internationaux portant sur l'insertion des projets miniers dans leur environnement à travers le concept de libre consentement préalable et éclairé (*free, prior and informed consent*), n'apparaît pas dans la législation canadienne (Herz, La Vina et Sohn, 2007, p. 7-11).

ceux-ci ne peuvent interdire l'accès au territoire qu'ils occupent à aucun prospecteur minier (indépendamment des droits qu'ils détiennent sur ce territoire et à moins seulement que celui-ci fasse l'objet d'une déclaration d'inaliénabilité dans le cadre de négociations sur la résolution des revendications territoriales¹³) (Gibson, 2008, p. 57; Qureshy, 2006, p. 1). Comme le signalaient des représentants de la nation Lutsel K'e (cités par Bankes et Sharvit, 1998, p. 9) dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet Ekati,

bien que la prospection et l'exploration minière aient été menées sur nos terres au lac de Gras depuis plusieurs années, nous n'avons jamais été consultés ou informés à propos de ces activités sur notre territoire. Ce n'est qu'au moment où BHP/Diamet ont pris la décision de construire la mine qu'ils ont commencé à nous consulter.

Il s'agit pourtant là d'une étape du cycle minier qui apparaît cruciale pour le pouvoir structurel des peuples autochtones concernés (Qureshy, 2006, p. 2, 86).

Pour Bankes et Sharvit (1998, p. 1), qui s'intéressent aux conflits entre la législation minière et les revendications de titres autochtones dans les T.N.-O. et au Yukon, les régimes basés sur le *free mining* demeureraient en ce sens « incompatibles avec un titre autochtone existant et [seraient] donc inconstitutionnels à moins qu'ils puissent être justifiés en vertu des critères développés par la Cour suprême du Canada »¹⁴. Instaurés en vue de garantir la stabilité du titre minier, ces régimes pourraient d'ailleurs paradoxalement, dans le contexte de reconnaissance croissante des droits autochtones et de la légitimité de leur rôle dans la gouvernance locale au cours des années 1990 (Hitch, 2006, p. 6), être à la source de risques accrus pour les investisseurs :

Free entry was designed to protect the mineral industry from the uncertainty of political agendas; it assures companies that their efforts to find a profitable mine will pay off if they invest enough. Investing more, however, does not necessarily protect companies from the risk of [First Nations] opposition. In this case, free entry has actually heightened companies' uncertainty by creating a legal and policy vacuum around when and how First Nations can intervene in decision-making (Qureshy, 2006, p. 2-3).

Bien que, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'État canadien conserve le droit de soustraire certaines terres à la prospection minière, ce qui pourrait être fait notamment « pour satisfaire les obligations du Canada en vertu de traités conclus avec les peuples autochtones » (ICDR, 1997, p. 9), les valeurs liées au développement

13. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

14. Il est intéressant de noter que les problématiques posées par de tels régimes sont de plus en plus reconnues au Canada : à l'automne 2008, le gouvernement de l'Ontario lançait un vaste processus de consultation destiné à contribuer à la « modernisation » du régime minier de la province afin de l'adapter aux valeurs du XXI^e siècle. Sur la base des recommandations formulées en ce sens par l'Environmental Commissioner of Ontario (ECO) dans son rapport annuel 2006-2007 (ECO, 2007, p. 64-69), le principe du *free mining* a été remis en question, comme il le fut au Québec en 2010 et en 2011 dans le cadre des consultations tenues en commission parlementaire par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur les projets de loi no 79 et no 14 modifiant la Loi sur les mines du Québec.

économique et à la liberté des investisseurs, telles que portées par le principe du *free mining*, tendent à primer, dans la pratique, sur celles qui favorisent la protection du territoire ou la promotion des intérêts des tiers :

since all lands are open for exploration and staking unless withdrawn from entry, this represents a default judgement that mining represents the highest and best use of the lands in question. This judgement is not intuitively obvious and, in most cases, there will have been no comprehensive planning exercise undertaken to ascertain which lands should be withdrawn for other purposes (Bankes et Sharvit, 1998, p. 13).

Ainsi, le régime légal et politique en place pour l'acquisition de droits d'exploration et d'exploitation minière dans les Territoires du Nord-Ouest tend à donner la priorité aux droits et aux intérêts des entrepreneurs miniers et semble laisser bien peu d'espace à l'expression de positions divergentes et/ou complémentaires, comme celles qui sont souvent défendues par les populations autochtones. La distribution du pouvoir structurel est donc soumise à une logique plutôt asymétrique, les Autochtones étant plus ou moins exclus de la détermination des conditions d'entrée des prospecteurs sur les terres qu'ils occupent. Shauna Qureshy (2006, p. 32) indique par exemple que, « si les groupes autochtones attendent d'être officiellement invités pour apporter une contribution à l'étape de l'exploration avancée, il leur faudra alors mettre en œuvre des efforts considérables pour remonter la pente ». Cette structure de pouvoir asymétrique a ainsi des conséquences importantes sur les modes d'insertion des projets miniers dans leur milieu social et environnemental. Comme le résumait Bankes et Sharvit (1998, p. 27) au sujet des T.N.-O. et du Yukon :

[n]either regime provides for aboriginal involvement in the disposition process. There is no requirement of consultation with First Nations in whose traditional territory the claim is located. There is no opportunity for a First Nation to object to the staking of claims and neither is there any provision for aboriginal involvement at the leasing stage. Finally, even government intervention is kept to a minimum and discretion (or power) strictly confined. Thus the recorder is obliged to record claims and the Minister is obliged to issue a lease provided that in both cases certain minimum and purely formal conditions have been satisfied. Not only do the regimes allow interests to be disposed of on title lands, they actually require such dispositions where demanded by a staker, and there is no discretion to consider aboriginal interests.

1.2. Identité politique des communautés concernées et revendications territoriales

La question de la résolution des revendications territoriales est également susceptible d'avoir une certaine influence sur le pouvoir structurel des Autochtones qui souhaitent participer au processus de régulation d'un projet minier pouvant les concerner. Cette résolution représenterait en effet l'une des voies permettant à

ces groupes de faire reconnaître officiellement leurs droits sur les territoires qu'ils occupent traditionnellement et ainsi de mieux être en mesure de tirer profit des investissements envisagés sur ces territoires. Jusqu'à l'arrêt *Haida* (2004), le devoir de consultation que l'on a vu n'était défini dans la jurisprudence que pour les droits territoriaux officiellement reconnus. Dans les années 1970, au terme d'un long et rigoureux processus de consultation des populations autochtones concernées par un projet de construction de gazoduc dans la vallée du Mackenzie, le juge Thomas Berger (cité par Galbraith, 2005, p. 15) concluait que « le développement industriel ne pourra déboucher sur des bénéfices durables pour les peuples autochtones dans le Nord canadien que si la question de leurs titres fonciers et de leurs droits est réglée à travers un processus de revendications territoriales »¹⁵. Cette position, notamment défendue par les Lutsel K'e dans le cadre du processus de régulation du projet Ekati (Ker, 1996, p. 10), est d'ailleurs encore aujourd'hui souvent incluse dans les revendications des nations autochtones à l'égard des projets de développement des ressources dans le Nord canadien : « *Where issues of land claims, resource co-management and revenue sharing have not been settled with the Crown, First Nations want to avoid prejudicing those of their rights and entitlements that have yet to be recognized* » (Qureshy, 2006, p. 2).

1.2.1. Identité politique et intérêts multiples des communautés concernées

En plus des valeurs associées à la préservation de l'environnement et à la sauvegarde de leur mode de vie traditionnel qui fondent ce type de revendication et auxquels on les associe souvent (Gibson, 2008, p. 58, 62), les groupes autochtones concernés par le projet Ekati ont peu à peu développé au cours du xx^e siècle un plaidoyer en matière de défense de leurs droits ancestraux, lequel a contribué à inscrire le principe d'autodétermination et de contrôle du territoire dans la plupart de leurs interventions politiques et judiciaires contemporaines et à définir en partie leur identité politique comme groupes (*Ibid.*, p. 78, 81 ; Hitch, 2006, p. 61)¹⁶. C'est entre autres sur la base de ces valeurs et de cette identité que leurs intérêts, complexes et pluriels, en matière de développement du territoire et des ressources seront définis devant le projet minier proposé¹⁷.

15. La commission Berger (1998) a d'ailleurs recommandé, à cette fin, l'imposition d'un moratoire d'une durée de 10 ans sur tout projet de développement industriel pour permettre la résolution de ces revendications, et ainsi faciliter le développement d'une économie mixte, respectueuse des valeurs autochtones dans le Nord canadien.

16. Selon June Helm (cité par Gibson, 2008, p. 73), l'une des trois forces fondamentales ayant transformé le mode de vie des Dogribs au cours des années 1960 pourrait se résumer en une « *growing political consciousness, spurred in part due to the interest of multinational oil and gas firms in the region and the subsequent formation of pan-northern political organizations devoted to the pursuit of self determination* ».

17. Afin d'éviter de fournir une conception des intérêts autochtones qui les confine à un certain enfermement identitaire, nous nous gardons bien ici de définir explicitement l'identité autochtone et reconnaissons l'importance de relativiser les thèses différentialistes souvent empruntées par le passé par les tribunaux canadiens (Gibson, 2008, p. 154), et qui tendent à offrir une conception objective de l'altérité autochtone, fondée sur le rapport traditionnel à la terre, et à opposer la modernité aux valeurs traditionnelles auxquelles ils adhèrent (Otis et Émond, 1995-1996).

En général, ces intérêts varient considérablement selon les groupes, allant de l'opposition liée à la méfiance à l'égard des répercussions potentielles de tels projets jusqu'à l'enthousiasme lié aux bénéfices escomptés (Hitch, 2006, p. 60)¹⁸. Tout en cherchant à répondre aux problèmes de chômage et de pauvreté auxquels ils font face (*Ibid.*, p. 62-63), les Autochtones des T.N.-O. ont déjà fait face aux « fausses promesses » issues des projets d'exploitation des ressources et à l'héritage souvent associé à ce type de développement rapide, en termes de répercussions à la fois sociales et environnementales (Weitzner, 2006, p. 3; Ker, 1996, p. 2; Gibson, 2008, p. 57-58), ce qui explique en partie ce positionnement souvent mixte (Couch, 2002, p. 269). Plus récemment selon Alex Ker (1996, p. 2), au cours des années 1980 et au début des années 1990, « on semble assister à un changement vers une attitude et une approche plus ouvertes de la part des populations et des communautés autochtones à l'égard de l'activité économique basée sur [l'exploitation des] ressources ». Ce revirement pourrait être associé à plusieurs facteurs, incluant « l'enchâssement constitutionnel des droits ancestraux et de ceux issus de traités des peuples autochtones en 1982, des décisions judiciaires favorables, la volonté des gouvernements de négocier un partage des pouvoirs, la résolution de certaines revendications autochtones et le développement d'un mode sophistiqué de participation à la vie politique » (*Ibid.*). Ainsi, les Autochtones manifesteraient désormais le souhait d'être participants actifs aux décisions concernant tous les aspects du développement des ressources opéré sur leur territoire :

Native peoples want control over non-renewable resource management. They see control as direct decision making about development and management and not as the indirect giving of advice to other decision-makers (Cassidy et Dale, cités par Hitch, 2006, p. 61; nous soulignons).

Dans le cas des groupes de la région du lac de Gras, si plusieurs se sont dits intéressés par le projet diamantifère, ils considéreraient néanmoins que leurs préoccupations devaient être prises en compte avant que le projet n'aille de l'avant (Stiff, 2001, p. 80). Tout au cours du processus d'évaluation environnementale que nous verrons plus loin, ceux-ci ont d'ailleurs maintes fois rappelé qu'ils se considèrent à la fois comme les « propriétaires » et les « gardiens » du territoire (Couch, 2002, p. 270). Nous verrons maintenant que cette identité n'est cependant pas reflétée dans les mécanismes de régulation prévus par le régime minier que l'on a vu, en l'absence d'une résolution des revendications territoriales qui pourrait potentiellement leur conférer de véritables droits politiques sur le territoire et les ressources.

1.2.2. Effet de l'état des revendications territoriales

On définit généralement la résolution des revendications territoriales comme un processus selon lequel « les peuples autochtones échangent un ensemble de droits incertains et d'intérêts associés au titre autochtone à l'intérieur d'une région donnée

18. Pour un portrait des facteurs pouvant influencer la réponse autochtone par rapport à un projet minier proposé, voir Ker (1996, p. 8-10) et Hitch (2006, p. 60-61).

contre un ensemble de droits et de bénéfices clairement définis et quantifiables» (Ker, 1996, p. 6). Ces droits incluent des droits de propriété et d'usufruit sur les terres et les ressources, des droits de chasse et de cueillette, ainsi que le droit de participer, avec divers degrés d'influence selon les cas, aux initiatives de cogestion environnementale mises en œuvre dans leur contexte (*Ibid.*). Aujourd'hui, plusieurs soutiennent que de tels mécanismes de cogestion des ressources établis dans le cadre des ententes récentes sur les revendications territoriales conclues dans le Nord, et prévoyant notamment de nouvelles modalités pour les procédures d'études d'impact sur l'environnement (*Environmental Impact Assessment – EIA*), créeraient des espaces de régulation inédits qui seraient plus ouverts aux positions autochtones. Grâce à ces espaces, les Premières nations pourraient avoir un plus grand contrôle sur les décisions liées aux questions de gestion du territoire et des ressources (Galbraith, 2005, p. 26; Prno, 2007, p. 20; Gibson, 2008, p. 37, 78; Hitch, 2006, p. 67; WVES, 2000, p. 5).

Les dispositions contenues dans les ententes conclues en vertu de cette résolution comprennent en effet souvent des mécanismes institutionnels permettant une participation directe des peuples autochtones aux processus décisionnels entourant la gestion des ressources et la délivrance de permis (MAINC, 2002, p. 7). De plus, elles ont parfois pour effet de rendre obligatoire, pour un promoteur intéressé à développer les ressources en cause, la négociation directe d'ententes particulières de type ERA sur une répartition des bénéfices avec les groupes autochtones détenant désormais les droits sur les territoires visés (Prno, 2007, p. 20; Smillie, 2002, p. 6; Keeping, 1999-2000, p. 2; Hitch, 2006, p. iii; Ker, 1996, p. 6). La résolution des revendications permet également, dans certains cas, de créer de nouveaux droits pour ces groupes sur le sous-sol, auparavant chasse gardée de l'État¹⁹.

Dans la région qui nous intéresse, la conclusion des deux ententes sur les revendications globales des Dénés Gwich'in et des groupes du Sahtu, en 1992 et 1994, a ainsi mené à l'adoption, en 1998, de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie (LGRVM) (*Mackenzie Valley Resource Management Act*), nouvelle loi qui a une incidence sur le mode de gestion des ressources de l'ensemble de la vallée du Mackenzie²⁰. En instituant un processus officiel de planification de l'utilisation des terres et en établissant de nouveaux mécanismes de cogestion, notamment par la création d'offices publics de gestion des ressources assumant plusieurs des responsabilités autrefois dévolues à l'État fédéral et auxquels siègent de

19. En vertu des ententes sur les revendications territoriales globales des Gwich'in et du Sahtu, les peuples visés héritaient par exemple de droits d'exploitation du sous-sol (droits miniers) sur 6 158 km² dans le premier cas et sur 1 813 km² dans le second cas (MAINC, 2004, p. 2). De même, la ratification, en 1992, de l'entente définitive ayant mené à la création du Nunavut a permis de confirmer le droit de propriété absolue des Inuits sur 355 968 km² de territoire, qui englobe les droits d'exploitation du sous-sol. Cette entente aurait ainsi fait des Inuits du Nunavut, collectivement, «le plus important propriétaire de terres privées d'Amérique du Nord [...] et le plus important propriétaire unique de droits d'exploitation du sous-sol, mis à part les gouvernements» (Paul Quassa, cité par SCGTHIM, 1994, p. 25).

20. Nous mentionnons ces ententes, malgré le fait qu'elles ont été conclues alors que le processus d'approbation d'Ekati était déjà enclenché et qu'elles n'ont pas d'incidence directe sur les groupes autochtones qui nous intéressent, car elles allaient servir de modèle pour la résolution ultérieure des revendications de ces groupes (Stiff, 2001, p. 67).

façon égalitaire des individus désignés par les organisations autochtones régionales, cette loi a permis de renforcer le contrôle direct de ces groupes sur l'utilisation des ressources naturelles des territoires qu'ils occupent traditionnellement²¹.

Ainsi, la priorité accordée aux droits miniers, établie par le principe de *free mining* inclus dans le Règlement sur l'exploitation minière au Canada des Territoires du Nord-Ouest, pourrait, selon certains, être remise en cause en cas de revendications territoriales préalablement résolues (Smillie, 2002, p. 4). Le pouvoir des Autochtones de faire reconnaître à travers cette résolution l'inaliénabilité de certaines terres et ainsi de les soustraire à tout développement minier potentiel contrevient effectivement aux critères de libre accès inscrits dans le régime minier en place (Gibson, 2008, p. 56). Cependant, les territoires sur lesquels des concessions minières ont déjà été accordées sont automatiquement exclus («*grandfathered*») des zones susceptibles d'être classées inaliénables. Selon Virginia Gibson (2008, p. 161-162), le *free mining* aurait ainsi pour effet, puisque instauré en système depuis des décennies, de favoriser encore aujourd'hui le concept de *terra nullius*, lequel contraint les démarches de reconnaissance de l'inaliénabilité des terres, comme celles entreprises par les groupes autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest :

Le fardeau de la preuve ne repose jamais sur le gouvernement fédéral pour démontrer qu'il n'existe pas de revendication territoriale pertinente dans la région avant que ne soient accordés des droits miniers. À l'inverse, des droits miniers sont octroyés et d'importantes portions de territoire sont alors retranchées de possibles demandes d'inaliénabilité des terres.

En 1996, au moment fort des négociations menées par BHP avec les communautés de la région du lac de Gras, on estimait que seulement 1,5 à 2 % des terres étaient soustraites à l'exploration minière au Canada, dont 66 % pour cause de revendications territoriales autochtones résolues ou en voie de résolution (Ker, 1996, p. 11).

Dans cette foulée, la valeur des mécanismes établis dans le cadre de la mise en application des ententes sur les revendications territoriales conclues ces dernières années est depuis peu remise en question, par exemple quant à la capacité réelle de ces ententes à valoriser le pouvoir d'intervention des Autochtones dans les processus décisionnels liés à la gestion des territoires visés. À ce sujet, Bankes et Sharvit (1998, p. 54-55) soulignent que les procédures novatrices d'EIA prévues dans le cadre de la LGRVM ne modifient en rien les règles d'entrée des promoteurs miniers sur

21. Notons par exemple qu'en matière de planification, les *Land Use Planning Boards* créés par la LGRVM pour chacun des deux groupes visés par l'entente en question (les Gwich'in et les Sahtu) et qui regroupent cinq membres, dont deux nommés par les Premières nations impliquées, ont le pouvoir de définir un plan officiel d'utilisation des ressources sur le territoire, plan qui, une fois approuvé par les ministres territorial et fédéral concernés, lie l'ensemble des autorités délivrant permis, licences et autres autorisations concernant tout projet d'utilisation des terres ou des eaux des régions en cause. Les *Planning Boards* jouissent à cet égard du pouvoir de statuer sur la conformité ou non du projet de développement proposé avec le plan qu'ils ont défini, la loi allant jusqu'à « empêcher [...] la délivrance, par les offices de gestion des terres et des eaux, de toute licence, permis ou autre autorisation pour des projets ou des activités qui ne seraient pas conformes au plan d'utilisation des terres concerné » (Stiff, 2001, p. 67; voir également Qureshy, 2006, p. 30; Bankes et Sharvit, 1998, p. 51-52; MAINC, 2004, p. 2).

les terres concernées, basées sur le *free mining*, qui excluent toujours, au stade de l'exploration, la consultation des populations concernées. Lindsay Galbraith (2005, p. 46-47, 58-59) relève pour sa part que bien que les pratiques d'EIA prévues par la LGRVM soient d'une qualité « au-delà de la moyenne », elles ne satisfont toujours pas aux « critères normatifs » des pratiques exemplaires, notamment en ce qui a trait à la « capacité inégale » (en matière de ressources, d'accès à l'information, etc.) des acteurs de faire valoir leurs intérêts dans le cadre de tels processus.

L'analyse ici développée nous amène donc à nous interroger sur la contribution possible des processus de résolution des revendications territoriales autochtones à une réelle remise en cause de l'asymétrie de pouvoir créée par le régime minier dans le Nord canadien. D'un point de vue politique, en effet, de tels processus de résolution auraient aujourd'hui cours dans un contexte qui fonde toujours l'identité politique autochtone sur des droits essentiellement **délégués**, selon les formes correspondant aux valeurs dominantes dans les structures en place (le concept de propriété comme valeur universelle et principe de l'organisation territoriale, la création des réserves, la négociation de traités, la protection fiduciaire, etc.) (Clark, 1990, p. 148 ; Macklem, 1997, p. 134-135). Selon cette logique, une situation de revendications territoriales en suspens dans une région pourrait bien, à l'inverse de ce que soutiennent les auteurs que l'on a vus, présenter une opportunité plus grande d'expression d'une certaine forme de pouvoir pour les peuples visés. Elle laisserait en effet la voie encore ouverte pour l'affirmation potentielle des droits **inhérents** à leur occupation première du territoire, dont la reconnaissance, avec celle de l'autonomie, leur conférerait un pouvoir de revendiquer des droits correspondant à une structure cognitive redéfinie de l'intérieur par les sociétés autochtones (McPherson et Rabb, 1993).

La région visée par le développement minier proposé au début des années 1990 par la compagnie BHP faisait alors justement l'objet de revendications territoriales en suspens ou non résolues. En 1992, au moment où BHP entamait ses travaux de sondage du sous-sol et prenait pour une première fois contact avec certaines des populations potentiellement affectées par ses activités, le statut de ces groupes par rapport au territoire était conflictuel à maints égards. Deux revendications territoriales distinctes étaient en effet alors en cours de négociation (et à des stades distincts d'avancement) avec le gouvernement fédéral : une première impliquant le Conseil des Dogribs assujettis au Traité n° 11, et une seconde impliquant la Société des tribus visées par le Traité n° 8²². Les Métis de la région de Yellowknife portaient également leurs propres revendications, et certaines de ces

22. Jason Prno (2007, p. 37) suggère, à propos des traités numérotés et des racines historiques des revendications territoriales de ces groupes, que « [f]rom the Dene perspective, these treaties [(8 and 11)] promised education, health services, agricultural assistance, and shared benefits from resource development. **The Dene did not believe, as the federal government did, that they had ceded or surrendered their historical rights. This complication has led to much conflict between the Dene and the federal government, including conflicts surrounding Dene land tenure, resource rights, and benefit entitlements, to name a few. Many of these issues continue to be debated to this day, with most Dene feeling as though they have been cheated in the process.** » Pour plus de détails sur le statut et l'état respectif de ces revendications à l'époque, voir ICDR, 1997, p. iv-v.

revendications se chevauchaient littéralement (ICDR, 1997, p. v). Malgré l'utilisation parallèle et partagée de la région que l'on connaissait historiquement (Gibson, 2008, p. 158-160), cette situation n'allait pas sans susciter des tensions entre groupes autochtones (voire en leur sein même), tensions qui rendaient pour le moins difficile une gestion concertée des ressources (ICDR, 1997, p. 4).

Il existe aujourd'hui certaines mesures provisoires qui permettraient aux Autochtones dont les revendications territoriales seraient toujours non résolues de bénéficier de certains droits de participation à la gestion des ressources, au-delà de ceux que prévoit le cadre légal en vigueur (Ker, 1996, p. 31-32). Dans le cadre du Programme d'aide provisoire à la gestion des ressources mis en œuvre par le MAINC, en collaboration avec le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique des T.N.-O., « on attribue des fonds aux groupes des Premières nations et des Métis des régions où il n'y a pas d'entente sur les terres et les ressources afin de les aider à participer aux processus de réglementation, à l'évaluation environnementale et à l'application des lois et politiques en matière de gestion des ressources » (MAINC, 2004, p. 3). Ce programme aurait permis aux groupes autochtones concernés par le projet Ekati « d'obtenir, et de conserver, le droit d'examiner les demandes de licences et de permis pour l'utilisation de l'eau et du sol, l'exploitation forestière, le tourisme, la recherche scientifique et la recherche sur la faune, les droits d'exploitation pétrolière et gazière et les sujets connexes » (MAINC, 2003, p. 10). Par exemple, en 2001 – soit après la fin du processus d'approbation de la mine –, les Dénés Akaitchos du Traité n° 8 ont conclu un *Interim Measures Agreement* avec le gouvernement fédéral, entente provisoire grâce à laquelle ils ont pu faire reconnaître l'inaliénabilité de certaines terres et créer un mécanisme (*Interim Measures Agreement Implementation Office*) permettant d'officialiser diverses procédures d'intervention et de contrôle dans l'attribution de permis d'exploration minière, en attendant la résolution définitive de leurs revendications (Weitzner, 2006, p. 5, 12, 20, 30; Qureshy, 2006, p. 30, 34).

Ainsi, il semble délicat d'adopter une position tranchée quant aux conséquences de l'état de non-résolution des revendications territoriales des Autochtones concernés par le déploiement de la mine Ekati sur le pouvoir structurel de ces derniers (Qureshy, 2006, p. 16). Dans le domaine minier, l'instabilité liée à l'état de non-résolution revêt une importance particulière, puisqu'elle représente certains risques que les prospecteurs et promoteurs cherchent normalement à éviter :

Mineral resource developers in Canada enjoy greater certainty regarding mineral exploration, the locating of claims, and access to and development of mineral deposits in areas where Aboriginal title and claims have been settled through modern treaties or comprehensive land claim agreements than they do in those parts of Canada where issues of Aboriginal title remain outstanding (Ker, 1996, p. 5).

Selon cette réflexion, l'industrie se montre généralement favorable à la résolution rapide des revendications territoriales autochtones dont font l'objet les terres qu'elle convoite (NWT & Nunavut Chamber of Mines, 2006). La découverte de gisements diamantifères aurait d'ailleurs nettement renforcé la pression en ce sens dans la région qui nous intéresse (Gibson, 2008, p. 160).

Dans l'intervalle, et puisque le développement d'un projet minier est souvent sujet à des contraintes de temps bien déterminées en raison des risques financiers déjà relativement élevés associés au secteur (Couch, 2002, p. 272), les promoteurs choisiront parfois d'aller de l'avant sans tenir compte explicitement de l'enjeu des droits autochtones sur le territoire, au risque de compromettre la légitimité de leur investissement (Qureshy, 2006, p. 14). Plusieurs d'entre eux choisiront en effet plutôt d'amorcer des négociations directes avec ces groupes pour s'entendre, par le biais d'une entente sur les répercussions et avantages (ERA), sur un partage de bénéfices et une gestion concertée des incidences prévues de leurs activités, comme ce fut le cas à Ekati.

Bien qu'elles permettent de réduire à court terme certaines incertitudes dans le climat d'investissement²³, les ERA laissent entière la question de la clarification des droits des Autochtones sur les terres qu'ils occupent et qui sont visées par un projet. Alors que les groupes concernés par le projet Ekati se réclamaient, comme on l'a vu, d'une identité de véritables propriétaires des terres et de la ressource, l'absence de résolution de leurs revendications, combinée au type d'engagement promu par les régimes en place dans les Territoires du Nord-Ouest, les a obligés à entrer dans les négociations pour la régulation du projet principalement à titre de parties prenantes (ou *stakeholders*), porteuses d'intérêts à faire valoir, mais pas nécessairement de droits fondamentaux à défendre ou à faire respecter. Le décalage entre deux identités politiques ainsi placées en concurrence semble problématique pour la capacité des communautés à faire reconnaître leurs valeurs comme prioritaires dans la structure de pouvoir à l'œuvre. Mais il l'est également pour les promoteurs miniers, comme l'explique Clayton J. Parr (cité par Qureshy, 2006, p. 15) :

the worst case scenario is to be exploring where the occupants are «squatters holding possession without legal right», because conflict will arise later if they have to be dispossessed. Indigenous peoples are far from «squatters», but this is how they have been historically treated around the world, including in Canada, and this is effectively their status on Crown land under the free entry system.

23. Nous reconnaissons, à l'instar de Qureshy, que la formation de règles (issues de processus officiels ou négociés) ne permet pas nécessairement toujours d'éliminer toute forme d'incertitude et de remettre en cause les déséquilibres de pouvoir qui peuvent survenir. L'incertitude pourrait en effet être recrée autour de la question de savoir comment (voire si) les règles sont mises en œuvre : « [...] et de nouvelles négociations peuvent avoir lieu à propos de la mise en application sélective ou de l'élasticité des règles » (Qureshy, 2006, p. 83).

1.3. Structure de pouvoir résultante et répartition des valeurs

L'entrée en scène de BHP dans la région du lac de Gras au début des années 1990 s'est ainsi faite dans le contexte donné, entre autres, par ces espaces de formalisation des rapports de pouvoir que représentent le régime minier des Territoires du Nord-Ouest et l'identité politique projetée sur les communautés impliquées. La structure en place au moment où allaient commencer les premières négociations à propos de l'implantation de la mine est également marquée par un contexte politique particulier, où l'intervention des différents appareils d'État concernés – et leur non-intervention – jouera un rôle clé dans la répartition des valeurs et des pouvoirs structurels pour les acteurs participant à la régulation du projet.

1.3.1. Importance stratégique du projet minier Ekati et hiérarchisation des valeurs

Au moment où les prospecteurs faisaient la découverte du gisement diamantifère à Ekati, les Territoires du Nord-Ouest se trouvaient dans une situation de crise sociale et économique qui rendait tout nouveau projet d'investissement crucial à maints égards (Smillie, 2002, p. 5). C'est dans cette partie du Canada que le taux de natalité était alors le plus élevé, la population, la plus jeune (NWT & Nunavut Chamber of Mines, 2005, p. 4) et le taux de chômage, parmi les plus importants. Comme la fonction publique territoriale représentait le principal employeur, avec près de 50% des emplois disponibles dans les T.N.-O., la création du Nunavut signifia à l'époque l'élimination de près de 400 postes à Yellowknife (pour une population de 17 000 personnes), ce qui eut des conséquences considérables sur la situation sociale et économique des Territoires (Stiff, 2001, p. 42-43). Par ailleurs, l'économie de la région dépendait alors largement de l'exploitation de l'or (qui connaissait à l'époque un certain déclin) et de l'uranium, sensibles aux fluctuations des marchés mondiaux (Smillie, 2002, p. 3, 5). Plusieurs parlent à cet égard de l'état de « sous-développement » historique du Nord canadien, lié au manque de diversification économique et aux cycles de prospérité-austérité (*boom and bust*) associés à ces industries (Galbraith, 2005, p. 37; Prno, 2007, p. 31).

Si le projet diamantifère qui fait l'objet de cette étude relève également des industries extractives, son envergure projetée laissait néanmoins croire à des bénéfices sans précédent pour la région et à une possible diversification à plus long terme issue des liens économiques susceptibles d'être créés, en amont et en aval de la chaîne de production de diamants (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 7). Selon l'Étude d'impact sur l'environnement (*Environmental Impact Statement* – EIS) soumise par l'entreprise en 1995, la mine devait permettre l'emploi de 830 travailleurs (soit deux fois plus que les autres mines alors en opération dans les T.N.-O.) et la fourniture de biens et équipements issue à 70% du Nord, dont 60% de Yellowknife (BHP, *EIA Summary*, cité par Couch, 2002, p. 271). De même, on prévoyait que le projet offrirait une contribution de l'ordre de 6,2 milliards de dollars au PIB canadien (BHP, *EIA Summary*, cité par *Ibid.*). Pour chaque dollar

gagné au pays, le gouvernement fédéral et le GTNO n'auraient qu'à investir cinq sous pour le renforcement et la création de nouvelles infrastructures nécessaires au projet (BHP, *EIA Summary*, cité par *Ibid.*).

Les bénéfices directs devaient notamment provenir des redevances versées au gouvernement fédéral pour l'exploitation d'une ressource non renouvelable, ainsi que de l'impôt sur les sociétés. On estimait à l'époque les revenus fédéraux à 4,4 milliards de dollars pour les 25 ans de durée de vie de la mine, les bénéfices fiscaux nets obtenus par le GTNO ne s'élevant toutefois qu'à seulement 8 % de ce montant (Smillie, 2002, p. 5). La question du régime de redevances minières a d'ailleurs fait l'objet d'une certaine controverse, plusieurs le considérant trop laxiste alors qu'on envisageait qu'Ekati aurait terminé le remboursement du capital investi au cours des trois ou quatre premières années d'activités et que l'entreprise pourrait tirer des profits quatre fois plus élevés que la part qui devait revenir au gouvernement fédéral, en vertu de la réglementation en place (*Ibid.*)²⁴.

Par ailleurs, le potentiel diamantifère important de la région ayant été révélé à l'origine à travers ce projet, on estimait qu'Ekati pouvait constituer un précédent à cet égard. De fait, cette mine allait devenir le premier développement majeur en la matière dans les T.N.-O. et ouvrir la voie à deux autres projets d'envergure (Diavik et Snap Lake), qui auront à leur tour des répercussions substantielles sur l'économie du Nord canadien (Couch, 2002, p. 266; Stiff, 2001, p. 1; Prno, 2007, p. 35).

Compte tenu des avantages ainsi projetés, et du caractère stratégique de ce projet dans le contexte régional, les agences représentant l'État, particulièrement le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), se sont montrées, dès le départ et tout au cours de son processus d'autorisation, largement favorables à ce projet minier (O'Faircheallaigh, 2006, p. 12; Reanna Erasmus, membre du Yellowknives Dene Health and Social Development Committee, citée par FEAP, 1996g, p. 29)²⁵. Il s'agissait là, pour les gouvernements, d'un positionnement qui reflétait entre autres le « changement de gouvernance » auquel on assistait dans les années 1990 dans le Nord canadien, alors que l'accent était de plus en plus placé sur la déréglementation et la décentralisation, que les programmes gouvernementaux faisaient l'objet de compressions budgétaires et que le « [g]ouvernement fédéral adhérait au paradigme néolibéral, qui postule que le bien public peut être mieux servi en laissant les forces du marché et le secteur privé gérer de manière croissante un certain nombre d'activités humaines qui étaient jusqu'à présent prises en charge par le gouvernement » (Couch, 2002, p. 269).

24. Pour une estimation des bénéfices matérialisés après le début des activités de la mine, voir Gibson (2008, p. 11).

25. Dans les Territoires du Nord-Ouest, et comme il a été mentionné précédemment, c'est le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) qui, par l'entremise de sa Direction des ressources minérales au Programme des affaires du Nord, assume la responsabilité des terres et des ressources, notamment à travers l'établissement des règles régissant l'accès à ces ressources et la délivrance des permis, et qui agit à titre de contact pour le public, l'industrie et les organisations des Premières nations (MAINC, 2002, p. 1). Le développement économique demeure toutefois la responsabilité principale du GTNO, amenant certains analystes à parler d'une « déconnexion » (*disjuncture*) à cet égard entre les responsabilités fédérales liées aux ressources minières et les responsabilités territoriales d'assurer le développement économique de la région, notamment par l'exploitation de ces mêmes ressources (Smillie, 2002, p. 4).

Même si les valeurs liées à la protection de l'environnement et au respect des droits des peuples autochtones commençaient à transparaître dans les modifications que l'on a vues apportées au régime légal de gestion des terres et des ressources dans les T.N.-O. (Sosa et Keenan, 2001, p. 6; Ker, 1996, p. 2-3; GTN, 2001, p. 9-10), il semble bien que les arbitrages opérés dans la mise en application de ce régime ont pu répondre, à certains égards, à des considérations qui dépassent de telles valeurs. Galbraith (2005, p. 23) évoque ainsi le conflit inhérent à la promotion conjointe, dans les régimes légaux d'évaluation des projets, des valeurs associées, d'une part, au développement économique et, d'autre part, à la protection de l'environnement :

Ofentimes it is in the interests of the decision-maker to favour the decision that will encourage « a healthy economy » over « a healthy environment » and, as a result, decision makers are often blamed for giving in to the « inertia of the drive for rapid natural resource and energy development » rather than to the interests of environmental protection [...] This is particularly the case in regions that are considered economically depressed like Newfoundland and Canada's northern territories.

Le contexte dans lequel devait s'opérer le processus de régulation et de légitimation du projet Ekati apparaît ainsi révélateur d'une certaine hiérarchisation des valeurs qui pouvait s'opérer dans la structure décisionnelle permettant son autorisation, en vue de créer un contexte favorable à son établissement. Pour Galbraith (2005, p. 23), dans la situation globale de l'époque aux T.N.-O., « plusieurs [personnes adoptant des points de vue] critiques [estimaient] qu'une décision pour aller de l'avant [était souvent] entendue avant même que le processus d'évaluation ne débute ». Ce préjugé favorable des agences gouvernementales est apparu évident dans les propos exprimés par leurs représentants à plusieurs reprises au cours des audiences publiques qui allaient marquer le processus de régulation d'Ekati (FEAP, 1996). Comme nous le verrons plus loin, cette hiérarchisation ne sera pas sans conséquences pour le pouvoir structurel des peuples autochtones intéressés.

En vertu des politiques et des pratiques définies depuis quelques années sur la base des valeurs socioenvironnementales en émergence, et dont dépendait nouvellement la légitimité même d'un tel investissement (Ker, 1996, p. 25), le gouvernement a néanmoins reconnu les impacts environnementaux pouvant être engendrés par la mine, ainsi que les préoccupations déjà manifestées par le public à cet égard. Le MAINC reconnaissait de surcroît les responsabilités particulières qui lui incombaient en vertu de son rôle de fiduciaire à l'égard des Autochtones :

it is [the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)]'s policy that its operational procedures be respectful of aboriginal interests in their traditional land-use areas. It is DIAND's policy, [...] to consult with aboriginal peoples with respect to issuing water licenses, land leases and land use permits to determine whether there may be any infringement on traditional pursuits (FEAP, 1996k).

Le ministère a donc présenté le dossier devant le ministre de l'Environnement pour un examen public d'après les normes établies par les lois sur l'évaluation environnementale alors en vigueur, sur lequel nous reviendrons plus loin.

En contribuant ainsi à lancer un vaste processus officiel d'évaluation environnementale du projet minier Ekati, et ce, pour en garantir la légitimité, les autorités ont été amenées à concilier leur intérêt de voir le projet aller de l'avant avec les exigences posées par la conduite d'un tel processus, notamment quant aux critères de protection de l'environnement et de défense des intérêts des peuples autochtones détenant des droits sur les territoires prévus pour le développement minier (Hitch, 2006, p. 80). À ce propos, nous considérons que la stratégie déployée globalement par l'État canadien s'apparente à celle décrite par David Szablowski (2007, p. 28) comme une « stratégie d'absence sélective » de certaines des fonctions clés énumérées précédemment. En effet, en parallèle avec les procédures prévues dans le cadre officiel de régulation de ce projet, dans lesquelles l'État serait intervenu de manière ambiguë, comme on le verra en seconde partie d'analyse, celui-ci aurait encouragé la négociation de diverses ententes informelles prenant la forme d'ententes sur les répercussions et avantages (ERA). Le processus de négociation menant à ces ententes, que nous approfondirons dans la seconde partie de ce chapitre, a clairement représenté un nouveau pôle de régulation-légitimation pour un tel investissement, dont l'État s'est trouvé, jusqu'à un certain point, exclu.

1.3.2. ERA et absence sélective de l'État

Comme l'indique Gibson (2008, p. 10), on postule souvent que les ERA sont négociées complètement en marge des structures gouvernementales, en oubliant le rôle fondateur des cadres réglementaires en place (y compris, selon notre analyse, le régime minier) et de la mise en application dont ces régimes font l'objet. Ciaran O'Faircheallaigh (cité par Gibson, 2008, p. 130) avançait ceci à ce sujet en 1996, pour la période qui nous intéresse :

The state obviously plays a crucial role in determining the negotiating power of indigenous people and their capacity to harness that power. The state creates the basic legal framework within which resource development takes place, and so plays a major role both in determining whether negotiations will occur and, if they do, the parameters within which they will be conducted.

Dans le cas d'Ekati, nous observons que la promotion que l'État canadien a semblé faire des ERA comme nouvelles formes de régulation pour ce projet répondait au besoin de privilégier des approches plus souples en la matière, afin de concilier les impératifs liés au démarrage réussi de ce projet minier avec ses responsabilités en tant que fiduciaire à l'égard des Autochtones. Dans son étude indépendante du processus d'approbation de la mine Ekati, l'Institut canadien du droit des ressources (ICDR) a explicité le rôle complexe et multiple que le gouvernement fédéral était appelé à jouer dans le cadre de ce processus. Selon l'Institut, « on pourrait croire » que le gouvernement était à la fois, officiellement :

- ▶ promoteur et facilitateur ;

- ▶ bénéficiaire de revenus importants « si le projet se réalisait et comblait les attentes » ;
- ▶ fournisseur d'infrastructures et de biens publics dans le Nord, « malgré des contraintes financières importantes et la possibilité, grâce à ce projet, de partager le financement et les autres responsabilités dans cette région avec la société BHP » ;
- ▶ source d'expertise et de soutien technique et responsable de l'examen approfondi (« comme décideur et intervenant dans l'évaluation environnementale et les processus réglementaires ») ;
- ▶ organisme de réglementation responsable de la protection de l'intérêt public en matière d'incidences environnementales, socioéconomiques et autres ;
- ▶ propriétaire et gestionnaire des terres ;
- ▶ organisme public chargé de promouvoir les intérêts des populations autochtones et de faire en sorte qu'elles tirent profit du projet ;
- ▶ fiduciaire des populations autochtones ;
- ▶ agent négociateur des revendications autochtones territoriales non réglées et litigieuses ainsi que de l'autonomie gouvernementale (ICDR, 1997, p. 42-43).

L'ICDR (1997, p. 43) reconnaît à ce titre que « [l]a complexité [des] rôles [du gouvernement] et des intérêts potentiellement conflictuels dans ce cas est frappante ». Comme on le verra dans la seconde section de ce chapitre, la conciliation de ces différentes fonctions par les agences gouvernementales les aurait amenées à jouer un rôle clair en matière de régulation dans certains domaines (l'évaluation environnementale, par exemple), mais à fonctionner à travers une délégation indirecte d'autorité dans d'autres (la détermination des bénéfices versés aux groupes autochtones, notamment). L'État canadien serait ainsi apparu comme « sélectivement absent » de ces processus (Szablowski, 2007, p. 28).

À ce sujet, l'ICDR (1997, p. 43) parle pour le cas Ekati d'une « redéfinition du rôle du gouvernement dans certains secteurs » qui se caractériserait par « un retrait de certaines fonctions et par un transfert de responsabilités à d'autres participants et participantes ». L'Institut a observé, dans les négociations qui seront décrites ci-après, plusieurs exemples de dérogation au modèle réglementaire traditionnel (*Ibid.*, p. 44). D'après notre analyse, la hiérarchisation des valeurs notée précédemment et la stratégie d'absence sélective qui en a notamment résulté, apportent, au même titre que l'état des revendications territoriales dans la région, leur lot d'imprévisibilité et de complexité pour l'intervention des différents acteurs appelés à participer au processus de régulation de cet investissement ou à lui conférer une certaine légitimité :

Ces changements apportés au rôle du gouvernement ont des répercussions directes sur le rôle des autres participants et participantes et sur les conditions nécessaires à l'efficacité de l'examen et de la réglementation du projet. Le retrait volontaire du gouvernement dans certains secteurs soulève de grandes questions sur son rôle résiduel et sur les responsabilités transférées à d'autres de manière explicite ou implicite (*Ibid.*, p. 45).

L'absence d'orientation claire de la part du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la propriété des terres contestées, et les incertitudes liées dans ce contexte au partage des redevances, a par exemple représenté l'une des problématiques auxquelles le promoteur a dû faire face et elle l'aurait incité à s'engager dans la négociation d'ERA avec les groupes autochtones ciblés (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 11 ; Hanks et Burlingame, cités par SCGTIIM, 1998, p. 58).

La négociation d'ERA dans le cadre du processus d'autorisation de ce projet participe donc non seulement d'une promotion explicite par l'État de modes plus informels de régulation comme pivot de sa stratégie d'absence sélective, mais également de l'incertitude engendrée par cette même stratégie, incertitude que l'entreprise minière, entre autres acteurs, cherche à lever. Selon Qureshy (2006, p. 35), il s'agirait d'un moyen permettant, en théorie, à la fois aux entreprises et aux Autochtones de « remettre la loi entre leurs propres mains ». La capacité de chacun de ces acteurs à tirer profit de la création de ce nouvel espace de négociation doit toutefois être évaluée à la lumière de la répartition du pouvoir structurel permise par les régimes en place, telle qu'on l'a vue précédemment.

Au terme de ces constats, nous reconnaissons que les conditions préalables à la régulation d'un projet minier réunies à cette époque dans les Territoires du Nord-Ouest n'apparaissent pas *a priori* comme fondatrices d'une structure qui puisse être source d'un pouvoir nouveau pour les groupes autochtones concernés. En effet, malgré l'évolution des régimes en vue d'une participation accrue des Autochtones au cadre de gestion des ressources dans la région, les considérations évoquées ci-dessus nous ont plutôt conduits à observer l'absence d'une véritable remise en cause de la structure asymétrique de pouvoir léguée par le régime minier en place. D'une part, le principe du *free mining* inclus dans ce régime limite les droits à l'information, à la consultation et au consentement des populations locales affectées par un développement minier au stade de l'exploration (WVES, 2000, p. 8), restreignant donc leur pouvoir d'intervention dans la détermination des normes régissant les conditions d'entrée du promoteur sur leurs terres. D'autre part, en contexte de non-résolution des revendications territoriales, les modes officiels de régulation de l'investissement susceptibles de s'appliquer pour le projet Ekati n'offraient pas de perspectives réelles d'inclusion des parties autochtones intéressées en tant que propriétaires et détentrices de droits. Ils ne leur réservaient en effet, dans un climat qui demeure incertain, qu'un rôle subsidiaire de « consultés », et ce, à une étape où le développement minier se trouve généralement déjà sur les rails : « *In the*

absence of settled land claims the Aboriginal groups had no clear right under Canadian law to halt Ekati or to determine the conditions under which it could proceed» (O'Faircheallaigh, 2006, p. 12).

L'analyse de la structure de pouvoir en place nous a en outre permis d'observer que l'incertitude engendrée à la fois par l'absence de droits de propriété clairs sur les terres visées et par la stratégie d'absence sélective déployée par l'État canadien pour préserver sa propre légitimité dans ce dossier tend à encourager le développement de nouveaux modes de régulation suivant un modèle de justice négociée. Plusieurs considèrent d'ailleurs que ces nouveaux modes informels «ont le potentiel de garantir des résultats plus souhaitables» (Galbraith, 2005, p. 26) que les régimes que nous venons de décrire. Parce que négociés officiellement en dehors des cadres définis par l'État, ces nouveaux modes pourraient représenter «de nouvelles possibilités en matière d'indépendance» pour les Autochtones signataires (Gibson, 2008, p. 120). Il s'agit là d'une thèse que la seconde partie de cette étude de cas, jumelée aux constats déjà formulés, nous permettra de remettre en question. En nous intéressant au rôle des acteurs, d'abord dans le cadre de régulation officiel du projet et ensuite dans la négociation de telles ententes, nous pourrions maintenant interroger la valeur des nouveaux espaces politiques créés dans un tel contexte et les ouvertures offertes pour une intervention significative des Autochtones dans le processus de régulation du projet minier Ekati.

2. Négociations pour l'implantation du projet minier

Afin de mettre en lumière les différentes contraintes et opportunités qui se posent relativement à l'inclusion des communautés concernées dans les processus de régulation du projet Ekati, nous nous pencherons ici sur les négociations concrètes qui ont eu lieu lors de la période d'approbation du projet. Cette période s'étend globalement de juillet 1992, alors que le promoteur établissait les premiers contacts avec les communautés susceptibles d'être touchées par ses futures activités, à décembre 1998, date de la signature de la dernière entente sur les répercussions et avantages conclue avec la Kitikmeot Inuit Association, alors que les activités d'extraction de diamants de BHP venaient de débuter. L'analyse des rapports de pouvoir à l'œuvre dans le cadre de ce processus nous conduira à mettre en perspective les observations présentées dans la première partie de ce chapitre quant au degré d'ouverture et de perméabilité des modes de régulation applicables à l'égard des positions autochtones, plurielles et en évolution.

2.1. Analyse du processus initial d'entrée de BHP sur le territoire

Les premières indications laissant croire à la présence de diamants près du lac de Gras dans les Territoires du Nord-Ouest ont été relevées par Charles E. Fipke et Stewart L. Blusson en 1989. Les deux géologues ont dès lors commencé à enregistrer certains claims miniers dans la région, peu avant d'en arriver à une entente pour

l'exploitation du minerai avec l'australienne BHP en 1990 (Couch, 2002, p. 266; Bielawski, 2003, p. 26-29; Krajick, 2001, p. 303-316). L'extraction des premiers diamants eut lieu en 1991. Au terme de cette période, des claims miniers ont été enregistrés sur la plupart des terres de la Couronne disponibles dans la région (Gibson, 2008, p. 10; Bielawski, 2003, p. 29). Kaarina Stiff (2001, p. 49) rappelle à ce sujet qu'entre 1991 et 1994 seulement, « les prospecteurs et les compagnies minières ont obtenu des claims sur une portion plus importante de terres dans le Nord du Canada que celle qu'ils ont eu au cours de tout le demi-siècle précédent ». C'est dans ce contexte que les premiers contacts ont été établis entre BHP et les communautés autochtones de la région, en juillet 1992.

La stratégie de communication du promoteur, inspirée de ce qui était proposé par la société mère, BHP Ltd., était alors centrée sur la politique de « bon voisinage » visant officiellement, d'une part, à stabiliser le climat d'investissement afin d'éliminer les risques de retards²⁶ et, d'autre part, à valoriser l'accès au savoir environnemental unique des populations de la région (Couch, 2002, p. 272). Michael Hitch (2006, p. 141) décrit ainsi le profil de l'entreprise à cet égard : « *BHP has been a leader in terms of its corporate policies on the environment, embracing the fact that the environment extends well beyond the biophysical to include the social* ». Le promoteur aurait ciblé un certain nombre de groupes d'intérêts et préparé la phase initiale de son programme de communication pour chacun d'entre eux (BHP et Dia Met, 1995, vol. I, p. 5.1). Entre 1992 et 1996, les quelque 240 rencontres organisées par BHP avec 12 différentes communautés, rencontres que certains ont décrites comme des « consultations publiques » (Couch, 2002, p. 272), auraient dans les faits pris la forme de séances d'information, présentations publiques, ateliers environnementaux, discussions sur divers thèmes, voyages au futur site minier ainsi qu'à d'autres sites propriétés de BHP à l'extérieur du pays, etc. (Couch, 2002, p. 272; Karen Azinger, Manager of External Affairs, BHP, citée par FEAP, 1996d, p. 23).

Cette phase initiale visait principalement à prévenir les obstacles potentiels à la communication avec les intervenants du Nord relevés par le promoteur²⁷. Il s'agissait ainsi de consulter chacun de ces groupes d'intérêts pour les informer, mais aussi pour leur donner l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes. Comme cela a été noté dans l'Étude d'impact sur l'environnement de BHP pour ce projet :

[g]iven the diversity of the identified groups and their specific issues, this interactive communication process is critical to the creation of an effective dialogue between

26. Comme le précise William J. Couch (2002, p. 272), « [l]es coûts de réponse aux demandes raisonnables du public touché étaient minces en comparaison avec les coûts potentiels de retards éventuels. Un retard d'un mois bloquerait effectivement le projet pour une période pouvant aller jusqu'à un an, l'hiver étant la seule période pendant laquelle le transport d'équipement, de carburant et des autres éléments essentiels est possible, et l'été, la seule période possible pour les travaux majeurs de construction et l'assèchement de lacs. À son tour, une interruption des travaux se traduirait par des coûts très importants en termes d'occasions manquées, d'intérêts sur les investissements et de [perte de] crédibilité aux yeux des investisseurs. »

27. Mentionnons entre autres le manque de connaissances apparent de la population concernant la filière diamants et le profil de BHP, l'appréhension générale du public relativement à la « ruée vers le diamant » qui se déroulait parallèlement, la diversité des communautés et, finalement, l'état de non-résolution des revendications territoriales et l'absence d'orientation claire de la part du gouvernement fédéral quant à la propriété des terres contestées (BHP et Dia Met, 1995, vol. I, p. 5.1; Hanks et Burlingame, cités par SCGTIIM, 1998, p. 58).

the parties involved and ultimately achieving the Proponents's goal of establishing a «good neighbour» policy for the mining operation (BHP et Dia Met, 1995, vol. I, p. 5.1).

L'entreprise détenant alors déjà les droits sur le sous-sol pour les terres visées, en vertu du principe du *free mining* qui lui permettait d'obtenir librement ses claims, elle n'était pas tenue par la loi de procéder à de telles prises de contact avant le début du processus officiel d'évaluation environnementale (Ker, 1996, p. 27). Ainsi, ces démarches n'étaient encadrées d'aucune manière par les autorités fédérales. BHP aurait toutefois fait appel au MAINC pour la détermination des groupes d'intérêts à cibler pour les premiers contacts, un appel auquel le ministère aurait répondu de manière ambiguë.

Selon les recommandations du ministère, l'entreprise aurait d'abord approché les quatre communautés Dogribs, puis trois des quatre communautés Akaitchos du Traité n° 8, pour finalement élargir son programme de communication aux Inuits et aux Métis (BHP et Dia Met, 1995, vol. I, p. 5.10). Selon l'ICDR (1997, p. 51-52), le promoteur a reconnu par la suite que le gouvernement l'aurait mal conseillé concernant les groupes à contacter et, dans un des cas, l'organisation à considérer comme point de contact légitime. Cette situation aurait entre autres conduit à l'exclusion de l'une des quatre communautés du Traité n° 8, Deninu Kue (ou Fort Resolution) des démarches de « consultation » (Bielawski, 2003, p. 125-126; Weitzner, 2006, p. 10). Ces circonstances allaient susciter certaines tensions entre les groupes autochtones, voire au sein même des Akaitchos du Traité n° 8 (Weitzner, 2006, p. 16; Gibson, 2008, p. 157) et créer une structure de négociation bien déterminée, « faisant ressortir des groupements fixes et déterminés, historiquement donnés, et en dehors du contexte économique, politique et idéologique » (Gibson, 2008, p. 77). D'après Gibson (2008, p. 155) :

[a]t issue here is not the substance of the Deninu Kue request for [consultation], but rather the process of scoping groups as « impacted », which seems to rest on this need to prove historic and current use to the mining company in a way that confirms their imaginary of the « Other ».

Des 240 rencontres tenues durant cette période, plus de la moitié auraient eu lieu avec les groupes autochtones et 73 avec les Dogribs seulement²⁸. Ces derniers représentent également le seul groupe avec lequel le promoteur avait amorcé des négociations officielles lors du déclenchement de l'évaluation environnementale. À plusieurs reprises, BHP aurait eu besoin de clarifier cet enjeu avec les intervenants d'autres groupes autochtones dans le cadre des audiences publiques qui ont suivi (Jim Excell, Project Manager, cité par FEAP, 1996c, p. 31). Le fait que les Dogribs comptent le plus grand nombre de communautés directement concernées par les répercussions du projet minier, et qu'ils possédaient alors une certaine expérience

28. Voir les sections 5.1 et 5.5 de l'Étude d'impact sur l'environnement pour un résumé de ces rencontres (BHP et Dia Met, 1995).

en matière de négociation d'ententes dans le domaine minier²⁹, leur a certainement procuré un certain poids politique (Gibson, 2008, p. 144), rendant intéressant, tant pour le MAINC, qui manifestait un intérêt à voir le projet minier aller de l'avant, que pour le promoteur, de s'entendre d'abord avec ce groupe. Selon Gibson (2008, p. 156-157), le gouvernement fédéral aurait joué à certains égards un rôle important dans le traitement plutôt privilégié dont a joui le groupe dans les négociations.

Il semble bien par ailleurs que l'implication des Métis et des Inuits au cours de cette période et des étapes subséquentes était plutôt marginale, en comparaison de celle des deux autres groupes. Les causes de cette marginalisation sont évidemment multiples et complexes, relevant à la fois de facteurs internes (structure des organisations représentatives ambiguë et une certaine dispersion géographique dans le cas des Métis) et externes (peu de considération apparente pour ces groupes de la part du promoteur et des fonctionnaires fédéraux, éloignement plus grand de la zone d'impact pour les Inuits, etc.) (*Ibid.*, p. 158). Dans tous les cas, elles sont certainement liées, en partie, aux pouvoirs politiques moins importants dont sont investis ces deux groupes dans cette région du Canada, et qui, loin d'être remis en cause, sont plutôt apparus comme reproduits dans le cadre du processus de régulation du projet Ekati.

Le caractère informel des démarches préliminaires de prise de contact, s'il a d'une part permis que certaines communautés autochtones de la région fassent l'objet d'un traitement particulier, aura d'autre part créé un contexte propice à l'émergence de conflits, dans le cadre duquel le pouvoir structurel dont allait jouir chacune des nations concernées était largement déterminé par les conditions de consultation mises en place par l'entreprise. L'ICDR (1997, p. 40-41) reconnaît en outre, rappelant notre analyse préalable, que l'entrée en scène de ce projet alors même que les groupes autochtones de la région étaient engagés dans des négociations liées à leurs revendications territoriales respectives pouvait poser problème :

Il est [...] compréhensible que les groupes autochtones se soient fortement inquiétés de l'incidence que pourraient avoir sur les revendications territoriales le jalonnage minier et un certain nombre de propositions concrètes de développement dans des régions où ces revendications territoriales étaient encore pendantes. En particulier, la politique gouvernementale qui consistait à soustraire les terres « dont l'exploration était avancée » de la sélection territoriale liée aux revendications signifiait, pour les groupes autochtones, la possibilité de voir soustraire de leur territoire traditionnel les propriétés minières les plus riches³⁰.

29. Les Dogribs avaient négocié une entente quelques années plus tôt, en 1989, portant principalement sur des questions d'emploi, de formation et d'opportunités d'affaires, avec Neptune Resources Corp. pour la mine Colomac (FEAP, 1996c, p. 10 ; Ker, 1996, p. 28).

30. Voir à ce sujet le témoignage de Felix Lockhart, chef de la nation Lutsel K'e, lors des audiences publiques tenues dans cette communauté (cité par FEAP, 1996e, p. 12).

Nous observons donc là, conformément aux hypothèses avancées dans la première section de ce chapitre, une situation caractérisée par une forte imprévisibilité (ICDR, 1997, p. 52), qui place les populations potentiellement touchées dans une position de dépendance à l'égard de décisions prises à une échelle et selon un processus qui les dépassait alors et qu'ils ne pouvaient anticiper. Dans l'ensemble, ces démarches initiales de prise de contact ne visaient pas à reconnaître des droits particuliers à ces communautés, qui n'ont d'ailleurs pas eu à se prononcer sur le bien-fondé du projet ou à lui accorder (ou non) leur consentement. Le processus officiel de régulation qui allait débiter après ces premiers contacts allait donner lieu, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, à une intervention active de certains groupes dans la régulation du projet. Nous allons ici nous pencher sur le processus officiel de régulation du projet et, dans ce cadre, sur la structure de pouvoir dans laquelle se sont inscrites ces interventions, afin de déterminer si elles représentent réellement l'expression d'un pouvoir structurel nouveau favorisant l'inclusion de leurs positions à ce processus.

2.2. Analyse du processus officiel de régulation du projet

En vertu des lois alors en vigueur, le projet d'exploitation de BHP était sujet à diverses approbations réglementaires, dont l'obtention d'une autorisation en vertu de la Loi sur les pêches, d'une autorisation sur les eaux navigables ainsi que des baux fonciers usuels. La plupart de ces autorisations furent obtenues entre la fin de 1996 et le début de 1997.

De plus, selon le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales, l'exploitation des terres, quel qu'en soit le mode, mais mis à part, en vertu du *free mining*, les activités de prospection, de jalonnage ou de localisation d'un claim minier, requiert également l'obtention d'un permis d'utilisation des terres, dont la demande doit faire l'objet d'un examen préalable dirigé par le Comité régional d'examen de l'environnement (CREE), un comité interministériel basé à Yellowknife et formé de fonctionnaires fédéraux et du gouvernement des T.N.-O. ainsi que de représentants autochtones (ICDR, 1997, p. 10-12). Comme nous l'avons évoqué plus haut, en raison des répercussions possiblement néfastes sur l'environnement et des préoccupations manifestées par le public, le CREE a recommandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le 26 juillet 1994, que le projet Ekati soit assujéti à une évaluation environnementale approfondie, incluant des procédures d'audiences publiques (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 8)³¹. De même, l'obtention du permis pour l'utilisation des eaux territoriales auprès de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest a aussi donné lieu à un examen rigoureux des répercussions potentielles du projet. Nous nous attarderons ici aux opportunités et

31. Ekati devenait ainsi le premier projet minier au Canada à être soumis à un processus d'évaluation environnementale d'une telle envergure, mis à part un projet d'uranium en Saskatchewan (Stiff, 2001, p. 46).

aux contraintes structurelles que recelaient ces deux éléments du processus officiel de régulation du projet en regard d'une inclusion des positions autochtones au cadre de prise de décision.

2.2.1. Processus d'évaluation environnementale

i. Description du processus

Le processus d'évaluation environnementale du projet Ekati a débuté officiellement en décembre 1994 alors que le ministre de l'Environnement constituait, à l'appel du MAINC formulé d'après les recommandations du CREE, une commission d'évaluation *ad hoc*, le *Environmental Assessment Review Panel* (EARP), appelé en français Commission environnementale, chargé de mener à bien l'EIA du projet. Bien que la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie (LGRVM) présentée précédemment fasse aujourd'hui juridiction dans la zone d'influence de la mine Ekati, cette loi, promulguée en 1998, n'était pas encore en vigueur lors du déclenchement des procédures d'approbation du projet, en juillet 1994. L'évaluation environnementale du projet de BHP était alors plutôt assujettie au Décret sur les lignes directrices relatives au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), datant de 1984, tout en devant être réalisée, selon la demande du ministre de l'Environnement, « dans l'esprit de » la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE), qui avait déjà obtenu la sanction royale mais n'allait entrer en vigueur qu'en janvier 1995 (pour ensuite être elle-même remplacée, trois ans plus tard, dans la vallée du Mackenzie, par la LGRVM) (ICDR, 1997, p. 10) (voir la figure 2.2). Cette dernière considération devait notamment impliquer que soit conduite une évaluation des impacts cumulatifs du projet et que les principes de développement durable guident le processus (CARC, 1996, p. 2).

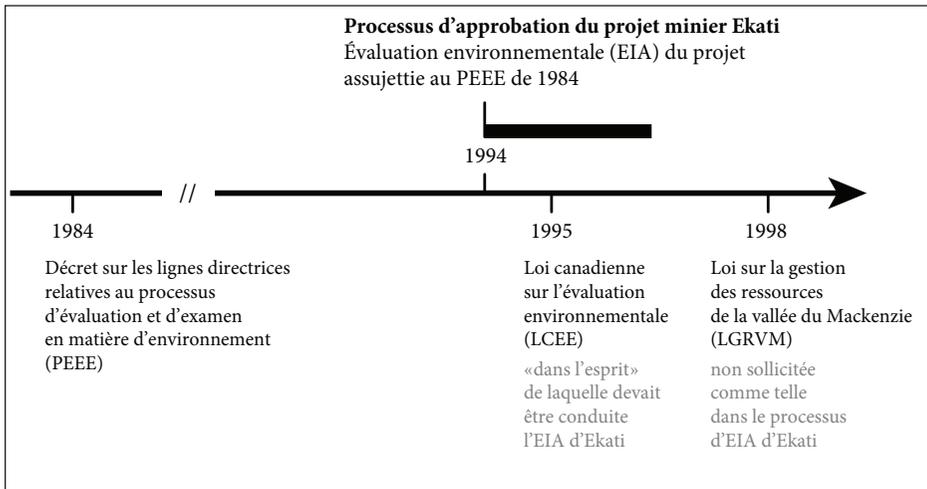
La nomination des membres de la Commission environnementale, sur la base des recommandations de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), a soulevé de nombreuses critiques, notamment qu'un seul des quatre membres était d'origine autochtone et qu'aucun d'entre eux n'avait apparemment de compétences en matière d'écologie (Nikiforuk, 1997, p. 12)³².

Le mandat de la Commission, soit l'évaluation des impacts environnementaux et socioéconomiques du projet à court et à long termes, dans les Territoires du Nord-Ouest, était dicté par le ministre de l'Environnement et élaboré en consultation avec le MAINC, le GTNO et les groupes autochtones directement touchés. En janvier 1995, elle fit connaître ses procédures opérationnelles et publia l'ébauche des lignes directrices pour la préparation, par le promoteur, d'une étude des impacts sur l'environnement (EIS) du projet. La Commission tint ensuite, au printemps suivant,

32. Couch (2002, p. 272) précise que la Commission était constituée 1) à la présidence, d'un avocat basé à Calgary et possédant 24 ans d'expérience de négociation avec les peuples autochtones, gouvernements, groupes environnementaux et petites entreprises dans les T.N.-O.; 2) d'un professeur de géologie à la retraite, spécialisé dans les questions nordiques; 3) d'un Déné, spécialiste des communications avec les Premières nations; et 4) d'un consultant économique basé à Yellowknife et spécialisé dans la gestion environnementale des ressources dans les T.N.-O.

diverses rencontres dans huit collectivités des T.N.-O. afin de déterminer la portée de l'examen auquel elle procéderait et d'obtenir des commentaires sur l'ébauche des lignes directrices publiées. La Commission reçut à cette occasion 50 mémoires et écouta 125 présentations qui guidèrent la rédaction des lignes directrices finales et des renseignements précis exigés par le gouvernement pour l'EIS. Ces lignes directrices prévoyaient notamment que « le savoir traditionnel aurait une contribution aussi importante à apporter que le savoir scientifique ou en matière d'ingénierie » (ACEE, citée par Couch, 2002, p. 273). L'EIS fut finalement déposée par BHP en juillet 1995.

FIGURE 2.2. Évolution du régime légal d'évaluation environnementale dans les T.N.-O. et processus d'approbation du projet minier Ekati



C'est à ce moment que débuta la période de 90 jours au cours de laquelle l'EIS devait être étudiée. Mis à part quelques renseignements supplémentaires demandés au promoteur, la Commission jugea le document assez satisfaisant pour commencer à planifier les audiences publiques visant à recueillir les commentaires des groupes concernés. L'ACEE offrit à cet effet une aide financière aux différents intervenants (Couch, 2002, p. 272). En tout, 12 groupes, dont cinq groupes autochtones, se partagèrent 150 000 dollars. Dix-huit jours d'audiences publiques furent tenus en janvier et février 1996 dans neuf différentes collectivités. La Commission faisait une distinction entre les audiences communautaires, qui étaient basées sur des procédures plus informelles visant à préserver une certaine spontanéité pour permettre la participation de tous les intéressés, et les audiences techniques, pour la présentation, dans un cadre plus strict, de l'information scientifique, dont celle liée au savoir traditionnel autochtone. On affirmait vouloir traiter l'information issue de ces deux types d'audiences de manière équivalente (Couch, 2002, p. 272). La Commission reçut alors 75 mémoires écrits et écouta environ 260 présentations.

La Commission présenta son rapport final en juin 1996 aux ministres de l'Environnement et des Affaires indiennes (CEAA, 1996). Le rapport concluait que les impacts socioéconomiques et environnementaux d'Ekati étaient prévisibles et qu'ils pouvaient être atténués et donc que le projet pouvait être approuvé (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 8 ; WVES, 2000, p. 34). Il contenait néanmoins 29 recommandations concernant « les conditions de réalisation du projet et [...] une procédure appropriée de gestion des effets cumulatifs de tout aménagement futur par la BHP au site du lac de Gras » (ICDR, 1997, p. 15). Parmi ces recommandations, certaines étaient formulées comme des conditions préalables d'approbation auxquelles on suggérait d'accorder une attention spéciale dans le cadre du processus de régulation du projet (*Ibid.*). Notons que la question de la résolution rapide des revendications territoriales autochtones était incluse dans le rapport, conformément aux doléances exprimées à la fois par les Dogribs, les Dénés Yellowknives, les Lutsel K'e et les Métis au cours des audiences publiques. Selon eux, les revendications territoriales devaient être réglées avant que le projet n'aille de l'avant, rappelant les conclusions tirées par Thomas Berger deux décennies plus tôt. Stiff (2001, p. 79) relate à ce propos que « [c]ertains, y compris les Dénés de Yellowknives et de Lutsel K'e, ont exprimé une forte opposition au projet et ont indiqué qu'ils étaient prêts à demander une injonction des tribunaux pour empêcher le projet de se poursuivre tant que la question de la propriété de la terre ne serait pas résolue ». De même, la question des répercussions potentielles des activités minières sur le caribou, la qualité de l'eau, le poisson et la végétation a été soulevée par les participants autochtones, entre autres préoccupations environnementales. Sur la base des conclusions de la Commission, le gouvernement du Canada donna néanmoins son approbation conditionnelle³³ au projet en août 1996 (WVES, 2000, p. 34).

ii. Évaluation des opportunités et des contraintes

L'évaluation environnementale revêtait une importance particulière dans le cadre du processus de régulation du projet de BHP, car c'est en vertu des procédures qu'elle prévoyait que les populations potentiellement touchées pouvaient faire entendre leurs positions selon des règles claires et officiellement établies dans le cadre légal³⁴. Plusieurs ont d'ailleurs reconnu, au terme du processus, que la Commission aurait fait preuve d'une volonté réelle d'accommoder les participants n'ayant pas d'expérience dans ce genre d'exercice. Les audiences communautaires auraient été « organisées selon le modèle retenu pour d'autres rencontres autochtones » (Couch, 2002, p. 274), établissant un cadre apparemment ouvert pour que les groupes autochtones intéressés puissent exprimer leurs positions. Ceux-ci ont d'ailleurs bénéficié de l'appui de différents groupes environnementaux qui ont facilité l'accès à de l'information d'ordre scientifique. Au cours des audiences publiques, les Autochtones

33. L'approbation finale viendra quant à elle à l'issue des étapes suivantes du processus de régulation, qui seront décrites plus loin.

34. Comme nous le verrons plus loin, cette opportunité apparaîtra également dans le cadre prévu par les audiences de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest.

ont pu faire intervenir plusieurs experts en matière d'environnement, contribuant à renforcer leurs positions et à gagner une certaine crédibilité (Chief Felix Lockhart, cité par FEAP, 1996e, p. 12; Terry Fenge, Northern Environmental Coalition, cité par FEAP, 1996n; 1996o, p. 72). Ils auraient en outre évoqué à plusieurs reprises diverses décisions judiciaires passées (les cas *Ben Noel* [Rick Edjericon, cité par FEAP, 1996g, p. 46], *Paulette et Sikyeau* [Bill Erasmus, chef de la nation dénée, cité par FEAP, 1996g, p. 40]), pour signifier la possibilité d'un recours aux tribunaux dans le cas d'une décision défavorable à leur endroit. L'exercice de droits de consultation reconnus en vertu du cadre légal et d'une identité politique de parties prenantes (ou *stakeholders*) a donc été accompagné dans une certaine mesure par des revendications relevant d'une identité de propriétaires, fondée sur des valeurs socioenvironnementales clairement définies, notamment grâce à l'appui des organisations environnementales.

De même, il semble que les communautés aient eu connaissance des activités du promoteur dans d'autres pays, du moins en partie, une connaissance qui a été soulignée au cours des audiences publiques (Charlie Football, cité par FEAP, 1996d, p. 37-38). Lors des audiences générales à Yellowknife, un leader autochtone de Papouasie-Nouvelle-Guinée ainsi que l'avocat le représentant sont venus exposer les problèmes causés par la présence de BHP dans le pays (O'Reilly, 1996, p. 2). Le dévoilement public des faux pas du promoteur en matière d'environnement et de relations avec les peuples autochtones a représenté à cet égard une stratégie devenue partie intégrante du processus de régulation et susceptible d'entraîner, inversement, une « décertification » de l'investissement (Szablowski, 2007, p. 69-70). Cette stratégie risquait donc de mener à une perte de légitimité pour l'entreprise, qui pouvait être fort coûteuse à ce stade. La pression ainsi exercée par les communautés autochtones, grâce à l'appui des groupes environnementaux, a eu une influence déterminante sur la volonté de BHP d'engager des négociations directes, en marge de ce processus, avec les groupes autochtones.

Au-delà des opportunités représentées par la participation des Autochtones aux audiences publiques menées à cette occasion, nous reconnaissons que leur capacité à définir les termes selon lesquels devait être approuvé le projet n'est pas apparue comme significative. Plusieurs contraintes structurelles ont en effet contribué à limiter à ce titre la valeur de cet espace de régulation officiel, tant d'un point de vue légal qu'institutionnel.

D'abord, l'instabilité léguée par le régime de lois applicables pour l'évaluation environnementale, alors en redéfinition, a certainement eu une influence sur la qualité des opportunités de participation offertes aux Autochtones en regard des attentes créées dans ce contexte (ICDR, 1997, p. 41). Le processus d'approbation du projet se situait en effet dans le cadre des discussions de l'époque qui, d'une part, venaient de permettre l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et, d'autre part, allaient donner lieu, quelques années plus tard, dans

la vallée du Mackenzie, à l'entrée en vigueur de la LGRVM (MAINC, 2004, p. 1), deux régimes alors définis en vue de mieux tenir compte des valeurs et intérêts autochtones. Le contexte flou entourant la contribution respectivement souhaitée par les autorités de chacun de ces régimes à l'évaluation environnementale du projet Ekati a rendu difficile une intervention informée des parties prenantes à ce processus et laissé entre les mains des acteurs les plus influents (gouvernement et entreprise) la détermination des modalités suivant lesquelles devait être menée cette évaluation (ICDR, 1997, p. 41)³⁵.

Dans les faits, il semble qu'on s'en soit essentiellement remis aux mécanismes prévus par le PEEE et « à l'esprit » de la LCEE, dont les aspects problématiques ont été maintes fois recensés dans la littérature (Galbraith, 2005 ; Nikiforuk, 1997). Par exemple, l'approche généralement privilégiée dans les évaluations environnementales tenues dans le cadre du PEEE et de la LCEE, de nature « *top-down* », fut critiquée pour son manque d'ouverture aux positions autochtones ; en outre, combinée au manque de ressources financières, aux contraintes de temps (O'Faircheallaigh, 2006, p. 10-11) et à l'accès difficile aux formes technocratiques de connaissance valorisées dans le cadre de tels processus, elle tendrait à favoriser certaines parties, « imposant en conséquence une vision dominante du monde, où la terre, parmi d'autres composantes de l'écosystème potentiellement de haute valeur, est appréciée en premier lieu pour sa valeur marchande plus que pour d'autres valeurs potentielles » (Galbraith, 2005, p. 24). Cette tendance se trouverait renforcée dans les territoires au Canada, alors que les gouvernements en place ne jouissent pas des mêmes pouvoirs que les provinces en matière d'évaluation environnementale et que les décisions finales en matière de gestion des ressources et de planification de leur utilisation relèvent toujours, ultimement, d'autorités basées à Ottawa (le MAINC, dans le cas Ekati) (Galbraith, 2005, p. 25 ; Weitzner, 2006, p. 5). O'Faircheallaigh (2006, p. 6) souligne à ce sujet la nature ambiguë de la relation qui existait entre, d'une part, les structures établies pour l'évaluation environnementale et, d'autre part, celles établies en matière de prise de décision par l'entreprise et de régulation gouvernementale :

While Aboriginal interests are certainly represented in forums such as environmental review panel hearings, the decision-makers are predominantly non-Aboriginal (environmental impact review panels, government officials and ministers). The final decision-makers (the responsible minister, Cabinet) are always non-Aboriginal.

La nature discrétionnaire du processus de prise de décision concluant les évaluations environnementales tenues dans le cadre des lois en vigueur à l'époque toucherait d'ailleurs tout particulièrement ces groupes autochtones en voie d'en arriver à une entente sur leurs revendications. Il semblerait qu'au cours des audiences publiques tenues en 1996, des représentants du MAINC auraient statué qu'on n'ac-

35. Rappelons que tout comme la détermination de l'intérêt de soumettre un projet minier à une évaluation environnementale, la décision d'approuver ou non les projets, et, le cas échéant, à quelles conditions, relève du gouvernement fédéral, lequel est invité à tenir compte à cette fin des doléances exprimées par la population (Weitzner, 2006, p. 5). Aussi le pouvoir de la Commission, courroie de transmission de ces doléances, se limitait-il essentiellement à formuler des recommandations, auxquelles le gouvernement avait le loisir de donner suite ou non.

corderait pas aux Dénés le droit de sélectionner, dans le cadre des négociations territoriales en cours, les terres situées à l'intérieur du périmètre de 4 000 km² de concessions appartenant à BHP : « *Prohibitions in the federal landclaims [sic] policy, and the fact that the company's property was in an "advanced" stage of exploration, were offered as reasons for this refusal* » (O'Reilly, 1996, p. 3). Or, selon le Canadian Arctic Resources Committee (CARC), organisation membre de la Northern Environmental Coalition engagée dans les négociations :

In the hearings, the Yellowknives Dene First Nation tabled maps they had used in land-claims negotiations in the late 1980s and during the North Slave land withdrawal negotiations illustrating the Dene interest in owning land at Lac de Gras well before diamonds were discovered there. Land ownership at Lac de Gras remains unclear, and neither the report of the environmental assessment panel nor government's response to it has helped to resolve this issue (Ibid.).

De fait, l'exemple des préoccupations liées à la résolution préalable des revendications territoriales, entendues mais non prises en compte dans la décision du gouvernement d'accorder son approbation conditionnelle au projet, nous invite à nous interroger sur la perméabilité des lieux de pouvoir à l'intervention des groupes autochtones dans le cadre du processus officiel de régulation du projet Ekati. Selon le régime légal applicable, l'influence qu'ils détenaient à cet égard devait s'exercer à travers la Commission, dont les pouvoirs discrétionnaires demeuraient limités, comme cela a déjà été démontré. Si l'évaluation environnementale a su conférer une certaine légitimité à BHP alors que l'entreprise réagissait aux critiques émises au sujet de son comportement à l'étranger et que la Commission dissipait les doutes sur la portée des impacts négatifs de la mine prévue, elle ne semble pas avoir requis à cette fin, dans ce cas précis, la mise en place d'un cadre de régulation plus « ouvert » aux autres positions que ce qui était déjà prévu dans le régime légal. À ce sujet, Galbraith (2005, p. 11) rappelle de manière générale que le processus d'évaluation environnementale « est limité dans sa capacité à satisfaire les intérêts et les besoins des peuples autochtones dans le Nord canadien », une conclusion que l'expérience d'Ekati nous invite à considérer.

Au chapitre des contraintes institutionnelles, bien que la Commission eût reçu de l'ACEE la directive, alors sans précédent dans les annales de l'évaluation environnementale canadienne, de « tenir pleinement compte à la fois des connaissances traditionnelles et des autres renseignements scientifiques dans son évaluation des effets environnementaux et socioéconomiques du projet » (ICDR, 1997, p. 14), la précipitation de l'examen n'aurait apparemment pas permis de satisfaire les exigences liées à une réelle intégration de considérations issues du savoir traditionnel autochtone³⁶ (CARC, 1996, p. 3). En raison de la complexité de la tâche,

36. À l'instar de Couch (2002, p. 270), on peut définir le savoir traditionnel (*traditional knowledge* – TK) comme un savoir « *derived from life experience and observation by Aboriginal people [...] Such knowledge is tested continually in daily living and survival, and only that which has value is handed down. TK [...] is holistic and cannot be compartmentalised or separated from the people who hold it because it defines their identity.* »

«l'intégration des connaissances traditionnelles à une évaluation environnementale [étant] un concept relativement nouveau [et pour lequel] il n'existe encore aucune approche largement acceptée» (Commission environnementale, citée par SCGTIIM, 1997, p. 23), la responsabilité d'une prise en compte intégrale de ce savoir dans le processus de collecte des données de base, d'évaluation des effets potentiels et d'établissement de mesures d'atténuation et de programmes de surveillance, a dans les faits été redirigée par la Commission vers le promoteur (EIS de BHP, citée par SCGTIIM, 1997, p. 23).

À cette fin, BHP a lancé une étude sur les connaissances traditionnelles des Autochtones de la région, laquelle devait être réalisée en deux temps et conjointement avec les principaux intéressés. En vue de faciliter cette participation, le promoteur versait, dès avril 1995, des fonds particuliers aux Dénés assujettis aux Traités 8 et 11, ainsi qu'aux Inuits et aux Métis. Les deux phases de l'étude ont été menées parallèlement au processus d'évaluation environnementale et la seconde phase n'était pas encore complétée à la fin des audiences publiques (en effet, aucune discussion à ce sujet n'avait encore eu lieu avec les deux groupes du Traité n° 8 ciblés [les Lutsel K'e et les Yellowknives], qui avaient refusé de participer à la première phase). Comme l'indiquaient en 1998 Hanks et Burlingame (cités par SCGTIIM, 1998, p. 63), employés de BHP : «À ce stade, aucune des études sur les connaissances traditionnelles menées dans le cadre de l'étape II n'avait progressé au point où la recherche pourrait contribuer au processus de planification de la gestion environnementale».

L'intégration des enjeux de savoir traditionnel et de l'expertise locale représentée, selon notre analyse, une avenue qui pourrait permettre de mettre en cause l'asymétrie de pouvoir observée précédemment sur les questions de décisions liées aux ressources. La prise en compte équivalente de telles considérations à l'intérieur du processus de régulation, telle que prévue dans le mandat de la Commission, aurait en effet pu fournir à ces groupes, seuls détenteurs de ce savoir, un pouvoir structurel nouveau. Or la plupart des observateurs ont reconnu que l'intégration des connaissances traditionnelles autochtones au cadre de régulation du projet aura été plus ou moins réussie (CARC, 1996, p. 5; Commission environnementale, citée par SCGTIIM, 1997, p. 24-27). Les raisons invoquées à cet égard sont multiples : diversité des savoirs selon les groupes ; réceptivité plus ou moins grande de certaines communautés qui, d'une part, craignaient que de telles connaissances soient détachées «des systèmes de connaissances plus larges qui leur donnent leur sens et leur valeur» (Commission environnementale, citée par SCGTIIM, 1997, p. 24) et, d'autre part, insistaient sur l'importance de conserver la mainmise sur l'utilisation et la gestion de ces connaissances ; absence de normes ou de méthodes acceptées pour une telle intégration ; temps alloué insuffisant et démarrage tardif de la recherche en comparaison des études scientifiques ; absence de précédent en la matière ; difficultés logistiques (diversité linguistique et culturelle, notamment) ; ambiguïtés liées à la politique sur la collecte et l'application des connaissances traditionnelles dans

l'examen des projets, entre autres dans sa définition et son absence de bases légales (Commission environnementale, citée par SCGTIIM, 1997, p. 24, 26; Couch, 2002, p. 272); et, enfin, l'une des principales difficultés de l'avis de la Commission, « le manque de directives de la part du gouvernement », tant à l'échelle territoriale que fédérale (Commission environnementale, citée par SCGTIIM, 1997, p. 27).

Ainsi, alors que l'intégration du savoir traditionnel au processus de régulation du projet Ekati aurait pu conférer aux Autochtones un pouvoir structurel nouveau, il semble bien que, paradoxalement, leur pouvoir déjà limité dans les procédures d'évaluation environnementale que l'on a vues, telles que prévues par le régime en place, ait restreint leur capacité à utiliser cette opportunité comme un levier pour acquérir une position plus avantageuse dans la structure de pouvoir à l'œuvre dans ce cas. Il s'agit là d'une contrainte supplémentaire à l'intégration des Autochtones dans le cadre officiel de régulation du projet Ekati. En outre, le fait que l'exigence pour la Commission de tenir compte de ce savoir a été redirigée vers l'entreprise, dans un cadre donc plus informel, laissait présager des prochaines étapes du processus de régulation du projet, alors qu'on allait effectivement assister, en raison de l'absence sélective de l'État, à une certaine « informalisation » de la structure de négociation entre les acteurs. Les audiences publiques tenues dans le cadre des démarches d'obtention du permis d'utilisation devant l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, en fondant des procédures difficilement prévisibles (O'Reilly, 1998, p. 3), participèrent également à leur manière à la naissance d'un cadre hybride pour la régulation de cet investissement, comme on le verra ici.

2.2.2. Permis obtenu à la suite des audiences de l'Office des eaux des T.N.-O.

En août 1996, l'annonce de l'approbation du projet par le ministre des Affaires indiennes, Ron Irwin, à la suite du dépôt du rapport de la Commission environnementale, indiquait une approbation conditionnelle dans la mesure où certaines étapes du processus de régulation étaient toujours en cours.

Parmi celles-ci, le promoteur avait déjà déposé, en mars 1996, une demande de permis d'utilisation des eaux devant l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, un tribunal quasi judiciaire indépendant veillant à la mise en œuvre du régime de la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest. L'Office avait entre autres pour mandat, à cet égard :

d'assurer la distribution et le partage équitables des droits d'exploitation des eaux dans le Nord entre les parties ayant des revendications légitimes et parfois conflictuelles à l'égard de cette ressource [et] de veiller à ce que les droits sur les eaux soient alloués conformément aux intérêts régionaux et nationaux immédiats et à long terme (ICDR, 1997, p. 29-30).

Au même titre que l'évaluation environnementale, la demande de permis d'utilisation des eaux de type A devait faire l'objet d'audiences publiques. Dans le cas d'Ekati, ces audiences devaient être tenues sur deux jours et avaient été prévues par l'Office pour le mois de septembre 1996. Contrairement aux audiences tenues plus tôt dans le cadre de l'EIA, celles-ci semblent avoir donné lieu, à la surprise de l'ensemble des acteurs, à un examen des plus rigoureux de la demande de BHP, auquel certains groupes autochtones auraient contribué dans une large mesure. Comme le relate à ce sujet l'ICDR (1997, p. 31) :

[a]u moment de l'audience de la BHP, les 9 et 10 septembre, il est devenu clair que les circonstances défiaient sérieusement la procédure habituelle et le calendrier proposé par l'Office. Plusieurs parties étaient représentées par des avocats et le ton était agressif dès le départ. À noter en particulier, le conseiller juridique du Conseil des Dogribs qui a fait un examen exhaustif et critique de la demande écrite de la BHP et de sa présentation à l'Office, pour ensuite soumettre les fonctionnaires gouvernementaux à un interrogatoire serré. Le Conseil des Dogribs a aussi présenté ses propres preuves techniques détaillées de ce qu'il alléguait être des lacunes dans la demande de la BHP.

De l'avis des Autochtones et des fonctionnaires du MAINC engagés dans le processus de régulation d'Ekati (*Ibid.*), le promoteur aurait été surpris par la tournure des événements et, tout comme les fonctionnaires, voire comme l'Office lui-même, il n'aurait pas été suffisamment préparé pour une évaluation aussi stricte : « *Since BHP Diamonds Inc. had considered the Panel's recommendations* [les recommandations présentées par la Commission dans le cadre de l'EIA] *to be an agreement-in-principle, it did not anticipate that the Board would request the amount of detailed information that it did* » (Couch, 2002, p. 276).

Une deuxième série d'audiences publiques a donc été convoquée par l'Office pour le mois suivant. Celui-ci répondait en ce sens aux demandes des groupes appelés à se prononcer, qui craignaient que les deux journées prévues à l'origine ne puissent donner à tous l'occasion de se faire entendre et qui attireraient l'attention sur la complexité de la demande soumise (ICDR, 1997, p. 31). La période entre les deux étapes a notamment permis à l'Office des eaux de retenir les services d'experts indépendants pour être mieux conseillé lors de l'examen technique et donné lieu à des discussions plus approfondies entre les parties intéressées. Les débats tenus dans le cadre des audiences d'octobre auraient bénéficié de ces avancées et adopté un ton plus conciliant. L'ICDR (1997, p. 32) remarque à ce sujet que « [l]es Dogribs du Traité n° 11, par exemple, ont [alors] déclaré qu'ils ne s'opposaient plus au projet et leurs présentations ont porté sur les conditions du permis d'utilisation des eaux », plutôt que sur les lacunes de la demande de BHP. Le permis, « le plus complet et détaillé jamais émis par l'Office des eaux » (Couch, 2002, p. 276), a finalement été délivré en février 1997.

i. Évaluation des opportunités et des contraintes

Dans ce cas précis, les Premières nations semblent avoir bénéficié d'un pouvoir réel, sans précédent par rapport aux autres négociations officielles auxquelles on avait assisté jusqu'alors (O'Reilly, 1998, p. 3). Le contexte offert pour la participation aux audiences publiques est en effet apparu comme plus ouvert aux positions autochtones, étant donné notamment que « [d]e l'avis de certains représentants du gouvernement et d'autres, c'est la présentation des Dogribs devant l'Office des eaux qui est à l'origine, selon le mot de l'un d'entre eux, du "renversement" relatif à la rigueur de l'examen technique de la demande de la BHP » (ICDR, 1997, p. 44). En ce sens, il semble que les Dogribs ont su influencer cette étape du processus de régulation d'Ekati d'une manière inédite, voire exiger du promoteur – et de l'organisme chargé de la délivrance du permis – un degré de précision que le gouvernement lui-même ne requerrait pas. Ellen Bielawski (2003, p. 64, 67-68) évoque ainsi les opportunités créées par l'espace de régulation officiel représenté par les audiences de l'Office des eaux :

Right now, the Water Licence remains the strongest regulatory instrument that exists to limit, to delay or even to prevent opening the mine [...] The Water Board hearings is the last chance, the waist of the hourglass, to make arguments about mining diamonds, for and against, in a public forum. All other discussions will take place in closed negotiations or within the government bureaucracy.

Certaines questions demeurent toutefois, par exemple au sujet de l'effet précis de cette influence inédite sur la décision : les audiences de l'Office des eaux n'auraient apparemment pas pu déboucher sur une absence de délivrance de permis, compte tenu des conséquences d'une telle décision et des intérêts importants en jeu (*Ibid.*, p. 159). Par ailleurs, la participation des autres groupes autochtones aux audiences de l'Office des eaux, bien qu'elle ait semblé bénéficier d'un appui du MAINC, notamment du point de vue financier (*Ibid.*, p. 168), a été fort peu détaillée dans la littérature, laissant néanmoins entrevoir des disparités dans l'équilibre des pouvoirs et la part qui échoit en ce sens à ces groupes de manière générale. Nous reconnaissons à nouveau que la plus grande cohésion interne des Dogribs, leur statut privilégié lors des premiers contacts avec BHP et leur expérience passée de négociation ont pu leur permettre de mieux tirer profit des opportunités offertes que les autres groupes.

Quoi qu'il en soit, cette étape du processus officiel de régulation du projet minier, dont l'articulation avec l'ensemble du processus de régulation est demeurée vague et ambiguë (*Ibid.*, p. 67, 74), témoigne à sa manière de la stratégie d'absence sélective de l'État décrite précédemment. Au final, la rigueur de l'encadrement légal appliqué à ce projet minier a en grande partie résulté de l'intervention de certains groupes autochtones, selon les moyens qu'ils ont pu mobiliser à cette fin (connaissance associée aux expériences passées du promoteur à l'étranger, soutien technique, etc.) (ICDR, 1997, p. 44).

Nous soutenons, à partir des constats énoncés au cours des pages qui précèdent, que l'État canadien et ses différentes agences semblent être intervenus de manière partielle dans ce processus de régulation officiel, en partie en raison de leur position initiale. Non seulement les indications formulées par le MAINC quant aux groupes à consulter sont-elles apparues problématiques, mais, comme en a fait foi, entre autres, la question de l'intégration du savoir traditionnel, les modalités de l'exercice de leur pouvoir par les acteurs sont demeurées largement indéfinies, notamment dans le contexte de revendications territoriales non résolues. En vertu d'une telle stratégie déployée par l'État, l'application des modes officiels de régulation a certes pu favoriser la participation de groupes autochtones bien outillés; mais elle a également donné lieu, à certains égards, et conformément à l'hypothèse que nous avons énoncée dans la première partie de ce chapitre, à l'expression d'une structure de pouvoir asymétrique, où les conditions de consultation (les « règles du jeu » en termes de temps et de moyens financiers, par exemple) avaient tendance à être posées par le gouvernement, puis, lorsque laissées imprécises, interprétées par le promoteur. De même, l'issue de ce processus de régulation officielle – l'autorisation du projet – était largement déterminée d'avance.

C'est précisément cette stratégie d'absence sélective de l'État qui, d'une part, a conduit le ministre Irwin à insister sur la conclusion d'une série d'ententes informelles avant la délivrance des approbations finales et, d'autre part, a servi d'incitatif pour que le promoteur aille de l'avant à cet égard. De l'avis de plusieurs, ces ententes établissaient une plate-forme nouvelle où des progrès plus importants pouvaient être réalisés dans l'inclusion des positions autochtones au processus de régulation du projet Ekati, se posant même comme des composantes émancipatrices et transformatives de ce processus (Gibson, 2008, p. 120-121), une perspective que nous allons soumettre à la discussion dans les sous-sections suivantes.

2.3. Analyse du processus informel de régulation et de légitimation

En plus de requérir un permis d'utilisation des eaux, l'approbation finale du projet a dépendu, de manière originale, de l'atteinte de « progrès satisfaisants » dans la négociation de différentes ententes sur les répercussions et avantages avec certaines communautés, ainsi que d'une entente socioéconomique et d'une entente environnementale (O'Faircheallaigh, 2006, p. 12). Il s'agissait là d'une décision à certains égards controversée annoncée par le ministre des Affaires indiennes dans sa présentation de la réponse officielle du gouvernement au rapport de la Commission environnementale, en août 1996. Si le promoteur avait alors déjà engagé des pourparlers avec les groupes autochtones approchés en 1992 en vue de conclure différentes ERA et était en voie de sceller les ententes environnementale et socioéconomique en question, le ministre a, à cette occasion, imposé un échéancier de 60 jours afin de faire progresser ces négociations jusqu'à un point non défini (le concept de « progrès satisfaisants » ayant été laissé imprécis), mais dont allait dépendre la délivrance

ultime des derniers permis nécessaires au lancement des activités (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 8). Par cette décision politique, les démarches informelles et volontaires de négociation menées par BHP prenaient une importance nouvelle, et les ententes négociées allaient jouer un rôle inédit dans le processus de régulation du projet, en dépit de leur absence de base légale (Keeping, 1999-2000, p. 1).

D'abord, au même titre que le transfert de responsabilité en matière de prise en compte des connaissances traditionnelles autochtones, cette décision illustre une fois de plus la position paradoxale du gouvernement dans le processus de régulation de ce projet. L'imposition, par le ministère, d'un calendrier serré pour la conclusion de négociations informelles déjà en marche et le fait que les autorisations officielles aient été rendues dépendantes de ce calendrier³⁷ témoignent d'une intervention discrétionnaire qui en a surpris plus d'un, à commencer par le promoteur. Ainsi, la stratégie d'absence sélective déployée jusqu'alors par le gouvernement prenait là tout son sens. En effet, il est possible de penser que c'est, d'une part, dans l'objectif de garantir, autrement que par le cadre légal, les bénéfices à être perçus par les groupes concernés, que l'État a rendu nécessaire la conclusion de telles ententes, en tenant compte des valeurs socioenvironnementales en émergence et de son rôle de fiduciaire: « [Le recours aux ERA] permet aux groupes autochtones d'obtenir des avantages socioéconomiques directement du promoteur du projet, plutôt que de devoir s'en remettre au gouvernement pour combler leurs besoins dans ce secteur et obtenir les ressources nécessaires » (ICDR, 1997, p. 44). Mais il faut reconnaître, d'autre part, que l'imposition d'un échéancier aussi serré poursuivait l'objectif de voir le projet minier aller de l'avant sans trop de délais, et ce, en augmentant du même coup sa légitimité devant les principaux groupes d'intérêts (plus grande que celle qui aurait été tirée du simple processus régulateur officiel). Ainsi, le gouvernement pouvait réagir aux pressions externes et internes qu'il subissait en usant de son pouvoir discrétionnaire, mais à des fins conformes à sa position originale dans le dossier.

Les conséquences de cette intervention sur la structure de pouvoir à l'œuvre sont multiples. Si, comme le mentionne Couch (2002, p. 275), « le besoin d'obtenir l'approbation conditionnelle du ministre, le calendrier très serré, la particularité de certains de ses objectifs et la discrétion ministérielle qu'il s'est réservée, ont simultanément mis beaucoup de pression sur tout le monde », il ne fait aucun doute que ces conditions plaçaient les groupes autochtones dans une position très délicate. La pression faite par le ministre sur les parties prenantes aux négociations, aussi étonnante fut-elle pour le promoteur, visait néanmoins à éviter, dans son intérêt, les délais indus avant le démarrage des activités reliées à l'exploitation de la mine (*Ibid.*, p. 277). L'accélération des démarches exerçait cependant une

37. Kevin O'Reilly (1996, p. 2) soulève toutefois un doute sur le lien entre ces ententes négociées et les autorisations officielles en révélant que « durant la période des 60 jours [...], le MAINC a apporté un amendement au permis d'utilisation des terres de BHP couvrant ses activités d'exploration au lac de Gras. L'amendement permettait à BHP de commencer la construction [des installations pour le] projet pendant la période des 60 jours et avant [la délivrance de] l'autorisation [par le] cabinet ».

pression supplémentaire sur les moyens déjà limités des communautés en termes de ressources financières et humaines. Il semble par exemple que la communauté de Lutsel K'e et, plus largement, le groupe Akaitcho du Traité n° 8 se soient sentis « pris au piège » à partir de ce moment-là (Bielawski, 2003, p. 122 ; Weitzner, 2006, p. 29).

En recourant à cette mesure, le gouvernement a ni plus ni moins transféré la responsabilité de la médiation sociale du projet au promoteur tout en veillant, notamment par l'entremise d'un envoyé spécial du ministre, à faire progresser les négociations au rythme voulu (ICDR, 1997, p. 85).

2.3.1. Ententes environnementale et socioéconomique

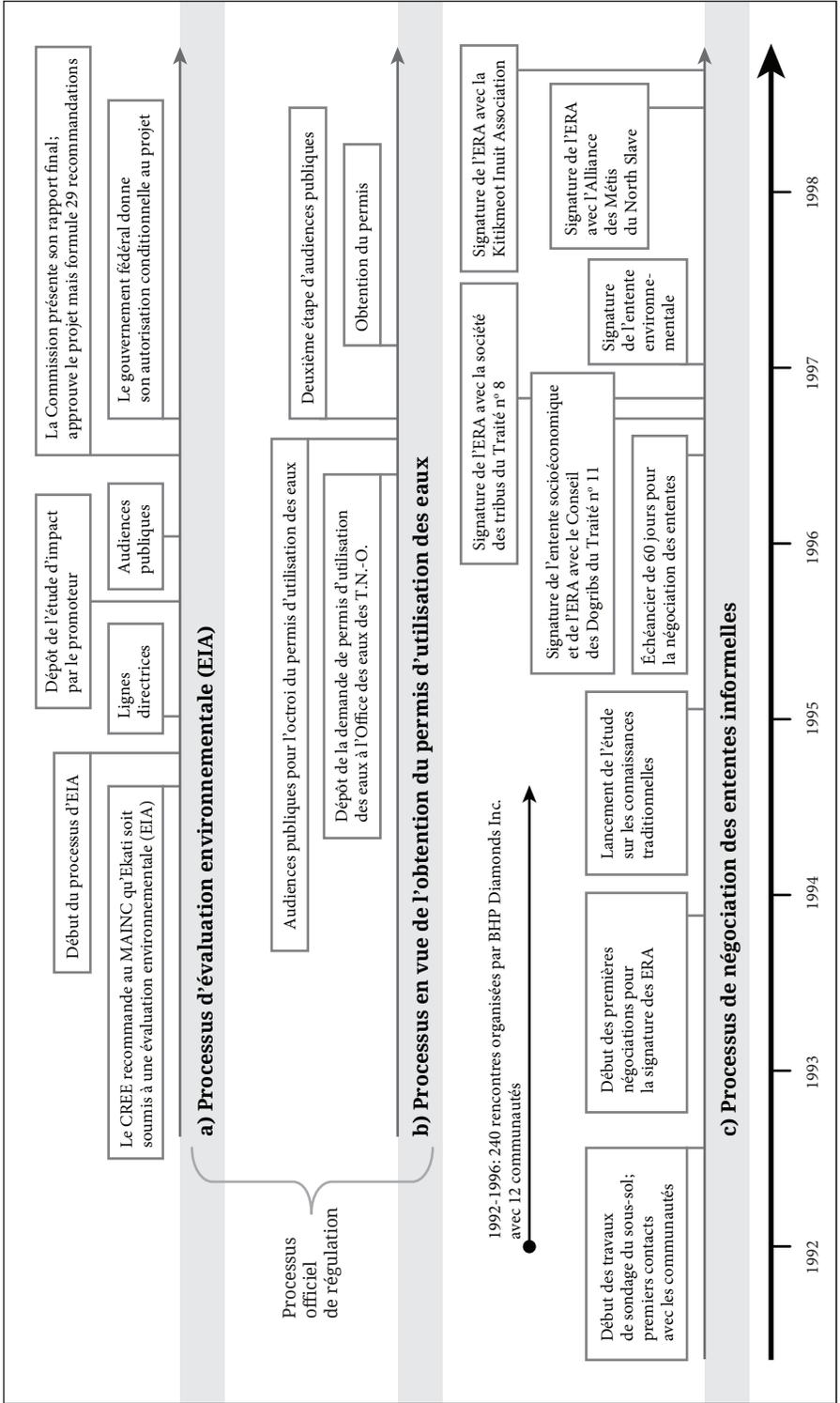
i. Description des ententes

Avec le lancement de l'échéancier de 60 jours, des négociations soutenues et simultanées dans plusieurs dossiers différents ont donc été enclenchées, incluant non seulement les ERA, mais également les ententes environnementale et socioéconomique, sans compter les audiences publiques de l'Office des eaux des T.N.-O. qui se déroulaient simultanément. Toutes ces négociations réunissaient, à quelques variantes près, les mêmes acteurs, qui ont donc été très sollicités au cours de cette courte période, comme le montre la figure 2.3, où sont résumées les différentes étapes de régulation du projet.

D'abord, l'entente environnementale, signée le 6 janvier 1997, a été négociée entre le promoteur et les gouvernements fédéral et territorial dans le but officiel de répondre à différentes préoccupations environnementales incluses dans les recommandations formulées par la Commission ayant dirigé l'EIA, mais non prises en compte par le cadre réglementaire officiel. Parmi ces recommandations figurait celle d'assurer une participation continue des groupes autochtones à la gestion environnementale du projet. Mentionnons que ces derniers, tout en ayant été invités à intervenir dans les démarches de négociation de cette entente, n'en sont pas signataires (O'Faircheallaigh, 2006, p. 12).

L'entente environnementale engageait BHP à prendre diverses mesures tout au cours de la durée de vie de la mine, dont la préparation de plans de gestion environnementale ainsi que de rapport annuels à soumettre au gouvernement et aux organisations représentatives autochtones ; à créer un dépôt de sécurité sujet à des augmentations annuelles pour les impacts potentiels sur les terres et sur l'eau ; à intégrer les connaissances traditionnelles autochtones et à leur offrir une considération équivalente à celle accordée au savoir scientifique dans tous les programmes environnementaux mis en œuvre (Couch, 2002, p. 275) ; et, finalement, à financer la création et le fonctionnement d'un office de surveillance environnementale indépendant (*Independent Environmental Monitoring Agency – IEMA*), appelé à exercer un suivi par rapport aux autres mesures et aux questions de gestion environnementale du projet Ekati de manière générale (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 9).

FIGURE 2.3. Déroulement du processus de mise en œuvre du cadre de régulation hybride pour le projet Ekati



Cet office, dont le fonctionnement dépend du financement du promoteur lui-même (O’Faircheallaigh, 2006, p. 20-22), est l’une des composantes les plus importantes de l’entente environnementale et l’un des moyens les plus explicites créé à travers cette négociation en vue de garantir une participation continue des groupes autochtones à la régulation environnementale de cet investissement (notamment par des consultations fréquentes et directes) (Couch, 2002, p. 275; Galbraith, 2005, p. 78; MAINC, 2004, p. 3)³⁸. En effet, le conseil de direction de l’IEMA est formé de quatre membres nommés par ces groupes et de trois autres nommés par le gouvernement fédéral, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ainsi que par BHP, en consultation avec les organisations autochtones (O’Reilly, 1998, p. 6), lesquelles détiennent un droit de veto concernant ces nominations (O’Faircheallaigh, 2006, p. 15). Les recommandations formulées par l’Office, bien que n’ayant pas force de loi, doivent faire l’objet d’un suivi, faute de quoi l’entreprise est tenue de justifier son inaction (Galbraith, 2005, p. 78).

L’entente socioéconomique représente la seconde entente conclue par BHP en octobre 1996 (conformément au délai de 60 jours), cette fois avec pour unique contrepartie le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Elle visait également à combler les lacunes du cadre de régulation officiel, ici en matière d’impacts et, surtout, de bénéfices économiques pour le milieu social pour l’ensemble des résidents des T.N.-O., y compris les Autochtones. Les principales motivations qui ont nourri les négociations ayant conduit à la signature de cette entente auraient été « d’assurer que de la formation, des opportunités d’emplois et d’affaires sont mises à la disposition des résidents du Nord, [de] protéger et promouvoir le bien-être de toutes les personnes et communautés touchées et de minimiser toute répercussion sociale [négative] du projet » (entente socioéconomique, citée par Smillie, 2002, p. 6).

L’entente a établi différents engagements de type contractuel pour certaines activités non considérées par les lois en vigueur, assortis d’objectifs particuliers. Ceux-ci concernaient entre autres l’emploi préférentiel de travailleurs du Nord et de travailleurs autochtones, l’achat local de biens et d’équipements ainsi que les effets d’entraînement sur les industries connexes, les programmes de formation et de recrutement, la production d’indicateurs de santé communautaire, différents programmes de soutien à l’emploi, etc. La réalisation de ces objectifs était toutefois laissée sous la responsabilité unique du promoteur, puisque l’entente ne prévoyait aucune pénalité ou mesure de sanction dans les cas de non-atteinte, contrairement à ce qui était inclus dans l’entente environnementale, comme nous le verrons plus loin (Couch, 2002, p. 275-276). Par ailleurs, contrairement aux ententes socio-économiques qui seront conclues dans les années subséquentes dans les T.N.-O. dans le cadre d’autres projets diamantifères, l’entente Ekati n’a pas prévu la création d’un comité chargé de superviser sa mise en application (Galbraith, 2005, p. 79).

38. Point de vue qui ressort également d’une entrevue réalisée le 9 juillet 2008 avec un chercheur d’un institut de recherche canadien s’étant penché sur le cas Ekati.

ii. Évaluation des opportunités et des contraintes

Le caractère novateur et bénéfique de ces ententes a été relevé par maints observateurs, aussi critiques fussent-ils du cadre de régulation du projet Ekati de manière générale (O'Reilly, 1998, p. 6; O'Faircheallaigh, 2006, p. 15). Par exemple, on a convenu que grâce aux dispositions négociées dans le cadre de l'entente socioéconomique, les Autochtones ont pu occuper environ 18 % des postes à la mine à l'étape de la construction, au-delà des objectifs fixés, alors qu'environ 52 % du total des approvisionnements de BHP au stade de la construction étaient issus d'entreprises nordiques (l'objectif ayant été fixé à 28 %), dont 24 % appartenaient à des Autochtones (Hanks et Burlingame, cités par SCGTIIM, 1998, p. 60-61; Smillie, 2002, p. 6; Brown et Heinz, 1999).

De même, la conclusion de l'entente socioéconomique a permis, conformément à la volonté du gouvernement régional, à une industrie de traitement du diamant de voir le jour dans les T.N.-O., en lui garantissant la fourniture constante d'une portion de la production de diamants bruts de la mine (10 %). Trois entreprises de coupe et de polissage ont ainsi été créées, dont une avec propriété majoritaire des Dénés Yellowknives et une autre issue d'une coentreprise entre Arslanian Cutting Works et certaines communautés Dogribs (Smillie, 2002, p. 7). Cette avancée est le résultat d'un positionnement ferme de la part du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui tranche quelque peu avec la stratégie d'absence sélective déployée de manière générale par le gouvernement fédéral et le MAINC :

The establishment of a cutting and polishing industry presupposes a steady supply of rough diamonds, and at the beginning of negotiations BHP Billiton was opposed, intending to sort and sell all of its diamonds in Antwerp, or to De Beers in London. Negotiations became difficult until the Territorial Minister of Resources threatened to impose a mining tax «that would choke a mule». BHP Billiton subsequently agreed to make up to 10 % of its production, by value, available to local firms for cutting and polishing (Smillie, 2002, p. 7).

Par cette stratégie de négociation directe, le GTNO aura eu une certaine influence sur la structure de pouvoir à l'œuvre de manière générale pour la régulation du projet Ekati. Le pouvoir structurel hérité par l'entreprise des régimes en place et qui lui permet dans l'ensemble de définir, en fonction de ses valeurs, plusieurs modalités de négociation des conditions d'encadrement du projet se trouvait, dans les faits, quelque peu remis en cause le gouvernement territorial arrivant à faire prévaloir les valeurs de prospérité et de développement sur celles de flexibilité et d'autonomie décisionnelle.

En introduisant ainsi quelques modifications dans la structure de pouvoir asymétrique léguée par les régimes, la négociation de ces deux ententes était susceptible d'ouvrir un nouvel espace permettant d'intégrer au cadre de régulation du projet minier certaines valeurs portées par les Autochtones et dont on ne tenait pas compte dans le cadre de régulation officiel. Par exemple, alors que les Dogribs

signalaient que leurs principales préoccupations liées aux projets de développement des ressources et du territoire concernaient la protection des caribous, de l'eau et des terres, la législation en place ne prévoyait ni de permis, ni de programmes particuliers destinés à évaluer et, le cas échéant, à prendre les mesures voulues, pour assurer la sauvegarde des caribous (Galbraith, 2005, p. 71). Il s'agit cependant de l'un des dossiers supervisés par l'Office créé en vertu de l'entente environnementale. Cet office, dans les années suivant sa création, est d'ailleurs apparu comme une agence représentant bien les valeurs des groupes concernés, de leur avis même, ce qui facilitait grandement leur inclusion à la structure prévue pour la gestion des impacts d'Ekati en cours de fonctionnement (O'Faircheallaigh, 2006, p. 16-18, 22-23).

L'entente environnementale consiste en une entente contraignante d'un point de vue légal et relève en ce sens du modèle de « justice négociée » (Couch, 2002, p. 275; Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 9). C'est cette entente de même que le permis d'utilisation des eaux qui établissaient de manière hybride les conditions d'utilisation des terres pour lesquelles des baux fonciers avaient été accordés. Ainsi, tout en ayant été négociée, comme l'entente socioéconomique, dans un cadre « informel » dénué de règles et de procédures prédéfinies, l'entente environnementale avait une force exécutoire et contribuait donc à combler, dans une certaine mesure, les lacunes propres au régime minier alors en place et celles, qui étaient apparues dans le cadre du processus d'évaluation environnementale tenu plus tôt (Galbraith, 2005, p. 40, 71).

En dépit de ces succès, il semble que la conclusion de telles ententes ne peut pas servir seule à résoudre l'ensemble des problèmes posés par les modes de régulation officiel de l'investissement minier relevés précédemment. Ainsi, la création de l'Office indépendant de surveillance environnementale n'aurait, selon certains observateurs et aux dires même du promoteur, ni offert un cadre assurant une supervision environnementale optimale des activités de la mine, dans l'intérêt public, ni servi à réduire de manière significative l'instabilité créée par le cadre de régulation appliqué à ce projet, problème que BHP avait tout intérêt à résoudre :

[BHP] argues that the Agency's existence has served to confuse lines of accountability, allowed government regulators to avoid some of the responsibility they would bear under more conventional regulatory regimes, and thus created complexity and a lack of transparency that is not conducive to maximizing environmental outcomes (O'Faircheallaigh, 2006, p. 18).

Le fait que les agences gouvernementales chargées de la régulation du projet n'avaient pas imposé de contraintes environnementales ou socioéconomiques plus importantes que ce qui était déjà prévu par le cadre légal, mais néanmoins encouragé un engagement ferme du promoteur à cet égard, conformément à la stratégie d'absence sélective déployée par l'État, peut notamment s'expliquer par la hiérarchisation des valeurs à laquelle on aurait alors assisté, les considérations de développement économique prenant le pas sur celles liées à la protection du territoire.

Il n'en demeure pas moins que la négociation d'une entente de type contractuel par le gouvernement, en marge du processus réglementaire officiel, soulève plusieurs interrogations quant au caractère contraignant des engagements ainsi officialisés (certains liés à l'entente environnementale semblent l'être alors que d'autres, liés à l'entente socioéconomique, non) et à leur rapport aux lois (Prno, 2007, p. 117; O'Reilly, 1998, p. 8).

La procédure privilégiée par l'État dans ce contexte semble essentiellement résider dans l'offre de régimes légaux attrayants pour les investisseurs, à compléter par des mesures négociées de manière *ad hoc*, variant d'un projet à un autre, et correspondant aux retombées réellement attendues en fonction de valeurs socio-environnementales en émergence dans la structure. Les négociations propres à chaque projet présentent certes l'avantage de pouvoir s'adapter au contexte général ainsi qu'à la nature du projet (et du promoteur) impliqué, flexibilité que n'offre aucun régime légal (O'Faircheallaigh, 2006, p. 75). Elles présentent en revanche plusieurs risques, par exemple celui de créer une multitude de juridictions au statut ambigu, dont le contrôle et la supervision représentent un réel défi, celui de complexifier la planification pour le gouvernement et celui de ne pas encourager – les enjeux les plus fondamentaux pouvant être négociés de manière parallèle – une mise à jour des lois qui pourrait permettre de pallier de manière directe les « lacunes » des régimes en place déjà relevées (*Ibid.*, p. 74).

Du point de vue des populations autochtones, si les clauses et principes inclus dans l'entente environnementale, notamment à travers l'IEMA, semblent leur accorder dans les faits une plus grande marge de manœuvre pour intervenir alors que ceux de l'entente socioéconomique valorisent leur participation à l'industrie minière, l'informalité liée à l'application de ces clauses est susceptible de poser problème. D'un côté, les conditions de financement de la participation autochtone aux nouveaux mécanismes créés par ces ententes ne semblent pas clairement définies, rendant le rôle de ces groupes dans la régulation du projet plus difficile à assumer (*Ibid.*, p. 22). De l'autre, en vertu des identités politiques projetées, ces ententes confinent toujours les groupes autochtones à un rôle de conseillers au lieu de leur accorder un rôle de participants actifs aux processus décisionnels (Weitzner, 2006, p. 14). Comme le souligne O'Faircheallaigh (2006, p. 70) au sujet d'Ekati et d'autres projets miniers ayant fait l'objet de telles négociations, « la participation autochtone ne s'étend pas, dans aucune des ententes, jusqu'à l'exercice de pouvoirs de réglementation, le gouvernement conservant le plein contrôle en la matière ».

Le pouvoir d'intervention des Autochtones dans la détermination des règles de gestion environnementale du projet, fonction de leur pouvoir structurel global, est apparu comme limité à plusieurs égards, étant donné par exemple qu'ils ne sont signataires d'aucune de ces ententes :

The Aboriginal groups are not parties to the Ekati [environmental agreement] and in this specific sense are not recognized as having legal interests in the environmental management and monitoring of Ekati. One practical outcome of this situation is that they are not in a position to sue for breach of contract if they believe that [BHP] and the governments are not honouring their commitments in relation, for example, to facilitating effective Aboriginal participation or to fully considering Aboriginal TK [(traditional knowledge)] (Ibid., p. 26-27).

Nous nous intéresserons maintenant aux opportunités offertes à cet égard lorsque ces groupes sont eux-mêmes signataires, comme ce fut le cas pour la conclusion des ententes sur les répercussions et avantages que les peuples autochtones concernés ont négociées directement avec le promoteur.

2.3.2. Ententes sur les répercussions et avantages conclus avec quatre groupes autochtones

Les ententes sur les répercussions et avantages ayant été négociées entre BHP et quatre groupes autochtones de la région représentent l'autre volet du cadre de justice négociée appliqué à la régulation du projet minier Ekati au cours des années 1990. Tout comme les ententes environnementale et socioéconomique, elles ont été incluses en août 1996 dans le lot des négociations au sujet desquelles des « progrès satisfaisants » devaient être accomplis dans les 60 jours avant que le ministre Irwin n'accorde au promoteur les autorisations finales nécessaires au démarrage des activités.

i. Description des ententes

Au même titre que l'entente socioéconomique, ces ententes auraient été rendues nécessaires pour garantir un certain nombre de retombées du projet minier, cette fois non pas pour l'ensemble des citoyens des T.N.-O., mais bien pour chacune des communautés autochtones concernées. En ce sens, les ERA visaient à combler les lacunes du cadre de régulation officiel, lequel, dans le contexte de revendications territoriales en suspens que l'on a vu, ne prévoyait aucune modalité de partage direct des bénéfices ou de la rente minière perçue par le gouvernement fédéral avec les groupes concernés (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 11 ; Hitch, 2006, p. 67). Galbraith (2005, p. 84) précise à ce sujet que :

[T]o create benefits associated with mining, in the cases of unsettled claim areas, the « mitigation » measures are either no development or settling a land claim. Since both options are not usually feasible to achieve in a short period of time, it is necessary to provide compensation as an alternative.

Les ERA négociées dans le cadre du processus de régulation du projet Ekati représentent des ententes privées, bilatérales et confidentielles conclues entre le promoteur et chacune des communautés concernées (Couch, 2002, p. 276). Tout en étant généralement présentées comme des instruments d'ordre essentiellement contractuel, elles jouent aujourd'hui un rôle clé dans la régulation et, peut-être

encore plus fondamentalement, dans la légitimation d'un investissement minier, rôle qu'il importe donc de ne pas sous-estimer (Sosa et Keenan, 2001, p. 8). Elles incluent généralement des objectifs ciblés en matière d'emploi préférentiel, d'opportunités d'affaires, de formation, ainsi que des versements monétaires tout au cours de la durée de vie de la mine (*Ibid.*, p. 9-17).

ii. Évaluation des opportunités et des contraintes

Alors que certains auteurs soutiennent que le déclenchement de négociations en vue de la conclusion d'ententes sur les répercussions et avantages en 1994 résulte d'une initiative volontaire de BHP (ensuite « officialisée » par les 60 jours imposés par le MAINC) dans la foulée des premiers contacts établis avec les groupes autochtones en 1992 et en accord avec les valeurs alors présentes dans la structure de l'industrie minière canadienne (Witteman, Davis et Hanks, 1999, p. 11 ; Couch, 2002, p. 276), d'autres avancent que BHP serait plutôt entrée dans ce processus à contrecœur (Smillie, 2002, p. 6). R.B. Gibson (cité par Hitch, 2006, p. 56) souligne à ce sujet, de manière générale, que :

« Voluntary initiatives » is a misleading label for those activities that are rarely voluntary in the usual sense. Virtually all such initiatives are undertaken because the relevant actors have been pressured to act. The distinguishing feature of voluntary initiatives is that the pressures to act are not directly from regulatory obligations.

À l'instar des ententes environnementale et socioéconomique, aucune norme légale ne vient encadrer de telles négociations pour le secteur minier ou prévoir les thèmes devant figurer dans de telles ententes dans les Territoires du Nord-Ouest (Keeping, 1999-2000). Elles ne se déroulent toutefois pas en vase clos par rapport au cadre de régulation officiel et demeurent largement influencées par celui-ci³⁹.

Cet intérêt de l'entreprise à officialiser ses liens avec les occupants des terres comprises dans sa zone d'influence a certes joué un rôle fondamental dans la volonté de BHP à entrer en négociation avec eux. Conformément aux hypothèses avancées en début d'analyse en ce qui a trait à la vulnérabilité de l'entreprise à l'égard de l'incertitude entourant les droits de propriété sur les terres visées pour le développement minier, la conclusion d'ententes lui permettait en effet de gérer les « risques sociaux et politiques » qui sont apparus bien réels à travers la motivation et le rôle actif joué par certains groupes autochtones dans le cadre du processus de régulation officiel du projet (notamment en matière de « décertification potentielle », pour reprendre le terme de Szablowski) (Qureshy, 2006, p. 18). De même, la conclusion d'ententes représentait également une voie permettant d'écarter les risques de recours légaux qui auraient pu ralentir le processus d'autorisation d'une manière

39. Depuis Ekati, le contenu des ERA est toutefois de plus en plus prévu et prescrit par les ententes sur les revendications territoriales conclues entre le gouvernement fédéral et certaines Premières nations des Territoires du Nord-Ouest, notamment le Sahtu Dene and Métis Comprehensive Land Claim Settlement Act, conclu en 1994, ainsi que le Tlicho Land Claims and Self-Government Act (visant les Dogribs du Traité n° 11) conclu en 2004 (Galbraith, 2005, p. 35).

qui aurait contrevenu aux intérêts du gouvernement comme aux siens (Galbraith, 2005, p. 76). En ce sens, cette conclusion participe dans une large mesure à l'acquisition, par le promoteur, d'une légitimité aux bases plus solides que celle conférée par le seul cadre légal officiel dans la région. Les négociations auraient donc été enclenchées sur la base d'un intérêt équivalent des deux parties dans la conclusion réussie de telles ententes et d'une dépendance mutuelle, laquelle « découle à la fois du besoin, pour le promoteur, d'un accès clair aux territoires autochtones traditionnels, où les droits fonciers demeurent incertains, et [de] l'intérêt des groupes autochtones à recevoir des bénéfices économiques en matière d'emplois, d'opportunités d'affaires et de compensations financières » (*Ibid.*, p. 75).

Cette dépendance mutuelle à l'égard des ERA pourrait permettre de croire à un certain équilibre dans la distribution du pouvoir structurel conféré aux acteurs dans le cadre de ces négociations. Puisque l'atteinte de « progrès satisfaisants » en vue de la signature des ERA a été incluse comme une condition à l'approbation finale du projet minier, une certaine forme d'influence politique aurait été concédée aux Autochtones (*Ibid.*, p. 87), bien que cette influence demeure difficile à mesurer, compte tenu de l'ambiguïté entourant la notion de « progrès satisfaisants » et du manque d'information concernant les négociations en tant que telles. Les groupes autochtones auraient par ailleurs eu recours à des appuis qui leur auraient permis d'imposer à divers égards leurs vues dans les négociations (Smillie, 2002, p. 6). Certains analystes sont d'avis que les bénéfices économiques tirés de la négociation d'ERA « contribuent à la fois aux intérêts de développement durable du gouvernement des T.N.-O. et aux intérêts de souveraineté et de renforcement de capacités de plusieurs groupes autochtones » (Galbraith, 2005, p. 83).

Selon plusieurs auteurs, l'affirmation des droits et des titres autochtones sur le territoire, sur la base d'une identité politique de propriétaires clairement revendiquée, représenterait l'une des principales motivations des populations locales pour entrer en négociation avec un promoteur minier et un objectif clair, voire le premier objectif, des ERA à leurs yeux (Prno, 2007, p. 89; Gibson, 2008, p. 124). Ainsi, les nations autochtones verraient dans les ERA un moyen de faire reconnaître leur autorité (ou leurs droits inhérents) sur leurs terres, en l'absence de revendications territoriales résolues (ou de droits proprement délégués) (Prno, 2007, p. 89-90; Public Policy Forum, 2006, p. 7; Galbraith, 2005, p. 84; O'Reilly, 1999-2000, p. 1). À ce sujet, Gibson (2008, p. 120) explique ainsi la situation des groupes qui nous intéressent :

The diamond mines, though within the traditional territories of the Dene and Métis, were withdrawn from land claim negotiations with the federal governments. The only way to therefore negotiate any rights to this territory, since land title could never be achieved with the Crown, was to argue for bilateral agreements with the mining companies. This small space for negotiation was hard won – and represents both a huge loss and a small gain. The territory was claimed and so that it was withdrawn by the Crown means those mineral rights and the royalties they represent are

lost [...] As the leadership of communities negotiated these agreements, they sought to gain new possibilities of livelihoods for citizens, developing the structures and opportunities of resilience [...] Since agreement making occurs outside of the realm of the government, there are new possibilities of independence.

Les Autochtones chercheraient donc à tirer de ces négociations un pouvoir structurel en aval, qui puisse leur permettre de mieux intervenir dans la structure décisionnelle liée aux questions de gestion du territoire et des ressources, en acquérant, par leur entremise, un rôle important dans les processus décisionnels futurs (Couch, 2002, p. 277). Dans le cas d'Ekati, il s'agit là, comme on l'a vu, d'un rôle que ni les audiences publiques tenues dans le cadre du processus officiel de régulation, ni la négociation d'ententes parallèles (socioéconomique et environnementale) entre entreprise et gouvernement n'ont semblé pouvoir leur conférer.

Notre analyse nous invite cependant à nuancer cette perspective et à nous demander si les ERA peuvent représenter pour l'ensemble des groupes autochtones visés une véritable source de pouvoir structurel. Les constats présents dans la littérature tendent à laisser croire à une relation plutôt inverse : les nations ayant déjà acquis une forme de pouvoir dans les processus décisionnels liés à la gestion du territoire et des ressources profiteraient davantage de l'espace créé par la négociation d'ERA et pourraient mieux intervenir dans la régulation d'un projet minier, à leur avantage (O'Reilly, 1999-2000, p. 1 ; Galbraith, 2005, p. 39 ; O'Faircheallaigh, 2004 ; Prno, 2007, p. 86-87).

L'objectif n'étant pas de dresser ici la liste des facteurs susceptibles de renforcer la position autochtone aux négociations – cela ayant déjà été considéré dans de nombreuses analyses (Prno, 2007 ; Galbraith, 2005 ; Weitzner, 2006 ; Sosa et Keenan, 2001) –, nous souhaitons plutôt attirer l'attention sur le type d'identité politique projeté chez les groupes participant aux négociations à travers la structure de pouvoir à l'œuvre, identité qui détermine en partie leur mode d'inclusion au processus de régulation du projet.

Comme le rappellent Ghislain Otis et André Émond (1995-1996), les peuples autochtones au Canada voient dans leurs droits territoriaux la plus haute expression de leur identité. Or l'identité politique que les mécanismes négociés de régulation du projet Ekati auront permis de projeter sur les nations situées dans sa zone d'influence semble d'un tout autre ordre. En contexte d'absence sélective de l'État⁴⁰ et de hiérarchisation des valeurs faisant en général passer celle de développement devant celles de justice et d'équité (Gibson, 2008, p. 247), ces peuples sont entrés dans les négociations avec le promoteur en étant avant tout reconnus

40. Comme l'indique Gibson (2008, p. 134), « l'obligation de consulter [...] peut être considérée comme étant en partie réalisée lorsqu'une ERA est conclue. Si le gouvernement ne peut déléguer cette obligation, l'ERA peut être perçue comme représentant un progrès substantiel en vue d'un processus de consultation [...] : "Techniquement, nous ne participons à aucun aspect de ces négociations, et ne considérons même pas cette éventualité – ces négociations sont des négociations privées entre les deux parties. Notre travail consiste à nous assurer que les Premières nations disposent des ressources nécessaires pour les amener à un certain pied d'égalité, de sorte qu'elles soient capables de s'engager de manière constructive dans un dialogue avec le promoteur, à une plus large échelle." (Entrevue avec un employé fédéral, 18 août 2006). » (Point de vue également exprimé par un représentant du MAINC lors d'une entrevue réalisée le 9 juillet 2008.)

comme des partenaires d'affaires, et non comme des titulaires de droits sur les territoires envisagés pour la réalisation du projet. Cette tendance serait largement associée, selon Qureshy (2006, p. 46), aux valeurs prônées généralement par les entreprises minières, lesquelles, en vertu du pouvoir structurel que leur confère le cadre légal en place, définissent en grande partie les règles auxquelles seront soumises ces négociations :

I infer from companies' desire to establish a « reciprocal » business-like relationship with First Nations and their desire for more predictability that they believe a relationship premised on negotiating economic objectives would bring greater certainty than a relationship premised on negotiating political rights to land.

La disposition d'une entreprise à négocier serait d'ailleurs fonction, selon l'auteure (2006, p. 51), de la perception qu'elle a de sa capacité potentielle à « amoindrir » le « sentiment » de propriétaires détenteurs de droits chez les populations visées. Dans le cas d'Ekati, les groupes consultés pour l'évaluation environnementale ont, comme on l'a vu, clairement affirmé une telle identité politique. Le processus de justice négociée qui a émergé de cette initiative n'en a cependant pas moins été conduit sur la base d'une relation d'affaires que l'on voulait profitable des deux côtés, plus que sur la base d'une reconnaissance de droits politiques, en rupture avec les fondements des modèles libéraux de régulation :

Liberal legal systems base a significant part of their legitimacy on a conceptualisation of the individual as an active, rights-bearing agent who is protected from arbitrary government action by the rule of law and by principles of fair process. When a person stands to be dispossessed by a public authority, she is not only often entitled to economic rights of compensation, she is also entitled to political and civil rights designed to allow her to protect her own interests (Szabłowski, 2007, p. 117).

Par conséquent, si, par la conclusion d'une ERA, ces groupes sont désormais directement inclus dans les processus de négociation entourant la constitution d'un régime hybride de régulation, ce sont encore eux qui doivent avant tout s'adapter aux conditions déterminées ainsi qu'aux valeurs prônées, souvent de manière implicite, par les entreprises et les agences gouvernementales globalement favorables au projet. Pendant que les Autochtones sont invités, à travers ces ententes, à participer à l'économie de marché générée dans la région par la mine, les termes selon lesquels les ERA sont définies ne reconnaissent souvent de « culture » qu'à eux, laissant dans l'ombre les orientations importantes qui guident la culture dominante portée par le gouvernement et par le promoteur (Gibson, 2008, p. 121, 152). Gibson (2008, p. ii) relève à ce sujet que, alors que les communautés locales entreraient en relation avec les compagnies dans une perspective de réciprocité, les contraintes et déséquilibres qui caractérisent la relation entreprises-communautés seraient liés, dans une large mesure, « au fait que la société coloniale présuppose l'universalité de ses valeurs, pratiques et culture particulières ». Aussi ces ententes représentent-elles toujours, selon l'auteure (*Ibid.*, p. 21), une accommodation partielle et incomplète des intérêts autochtones.

Tout en étant entrées en négociation avec BHP dans une perspective correspondant à leurs valeurs, les nations concernées par le projet Ekati ont vu leur capacité à garder leur relation avec le promoteur ouverte et sujette à des ajustements être limitée par le sens même conféré aux ERA par les acteurs détenant le pouvoir structurel d'en déterminer la portée et l'utilité comme mode de régulation de l'investissement minier. Pour ces acteurs, les ententes supposent que les communautés accordent ni plus ni moins leur consentement au projet, consentement vu comme un élément donné et fini (les ERA concluant donc la relation), par opposition avec la vision du consentement qu'ont les populations autochtones (selon laquelle les ERA représenteraient davantage le début d'une relation) (*Ibid.*, p. 128).

De l'avis de certains auteurs, ces ententes, loin d'être sujettes à des renégociations, seraient de surcroît dans une certaine mesure conçues, à l'instar des traités territoriaux conclus par le passé avec l'État, dans l'objectif de stabiliser et, éventuellement, d'éteindre certains de ces droits dont les Autochtones se reconnaissent porteurs (Galbraith, 2005, p. 75-76). Cette limitation serait notamment observable en ce qui a trait au droit de regard des nations autochtones quant aux décisions éventuellement prises concernant le développement de la zone prévue pour le projet minier. À Ekati comme dans bien des cas, les ERA ont permis de sceller, entre autres, un engagement des communautés à ne pas s'opposer et à ne pas mobiliser de moyens spécifiques pouvant éventuellement menacer les activités de la mine⁴¹. Bien que la confidentialité des ERA signées à Ekati ne permette pas de vérifier le détail des clauses incluses, le *Model Agreement* utilisé par BHP dans le cadre de ces négociations établit que :

[e]n contrepartie [de la signature de cette entente], le [groupe en question] ne s'opposera pas à délivrance de tout permis d'autorisation ou approbation concernant la construction ou le développement du Projet, [tel que] requis par tout organisme de réglementation ayant compétence [pour l'encadrement du] projet (Keeping, 1999, p. 31).

Selon Irene Sosa et Karyn Keenan (2001, p. 10), cette clause aurait empêché « au moins une nation » de s'opposer à la décision de l'Office des eaux des T.N.-O. concernant l'octroi du permis sur les eaux dans le cadre des audiences que l'on a vues. Dans les faits, les quelque dix années suivant l'entrée en opération de la mine n'ont pas donné lieu à des opportunités de renégociation des clauses des ERA, et ce, malgré la volonté de certains groupes de procéder en ce sens (Gibson, 2008, p. 129).

41. Galbraith (2005, p. 75) souligne par ailleurs que l'entente conclue quelques années plus tard entre les Dénés Yellowknives et la compagnie Diavik Diamond Mines Inc. limite, de son côté, le droit des premiers de recourir aux tribunaux advenant une violation présumée par la seconde de leurs droits sur les territoires couverts par la zone prévue pour le projet. À ce sujet, Sosa et Keenan (2001, p. 18) reconnaissent qu'« il est recommandé qu'une ERA prévoie des mécanismes de résolution des différends et qu'elle exige que de tels mécanismes soient épuisés avant que l'on ait recours à des mesures d'application plus conflictuelles et coûteuses, telles que le recours aux tribunaux. Cependant, les Premières nations devraient aussi pouvoir avoir accès au système judiciaire canadien au besoin et jouir de garanties quant aux moyens financiers nécessaires et quant à une interprétation possible et sans ambiguïté des dispositions de l'ERA par un tribunal. »

La conclusion de telles ententes signifierait donc que les populations autochtones accordent non seulement leur « consentement » au projet visé, mais par surcroît leur appui (Sosa et Keenan, 2001, p. 21), un principe qui, d'après Viviane Weitzner (2006, p. 29), violerait le standard émergent du libre consentement préalable et éclairé, lequel aborde la consultation et le consentement comme des processus continus. Ainsi, certains avancent que « étant donné que bon nombre de ces groupes [autochtones] souhaitent résolument gouverner leurs propres terres et ressources, les ERA agissent comme un complément non nécessaire, voire, dans une certaine mesure, comme un obstacle pour l'atteinte de ces objectifs globaux » (Galbraith, 2005, p. 87). En ce sens, les valeurs d'autonomie et de contrôle du territoire que ces groupes ont exprimées auraient été plus ou moins prises en compte dans la structure décisionnelle entourant le projet Ekati. Les nations autochtones signataires auraient été intégrées dans les processus négociés de régulation davantage comme des parties prenantes (*stakeholders*) plus ou moins actives, porteuses d'intérêts – avant tout économiques – à défendre, mais non comme des acteurs titulaires de droits (*rightholders*) (Szablowski, 2007, p. 118). Leur capacité à transformer, par leur participation à des négociations directes avec les entrepreneurs miniers, la structure de pouvoir asymétrique que nous avons relevée précédemment, ne semble donc pas significativement renforcée par la création de ces nouveaux espaces de régulation.

Conclusion

Au terme de cette étude de cas sur les processus politiques ayant conduit à la conclusion d'ententes directes entre populations locales et entreprise minière dans les Territoires du Nord-Ouest, nous reconnaissons qu'en dépit de l'avancée réelle qu'elle représente par comparaison avec les pratiques passées (Hitch, 2006, p. iii), l'instauration d'un régime de justice négociée pour la régulation du projet minier Ekati, formé de diverses ententes bilatérales et venant compléter les procédures officielles normales, n'a pas permis, dans le contexte particulier que nous avons vu, d'ouvrir un espace nouveau où les communautés autochtones touchées pouvaient mieux faire valoir leurs positions à l'égard du développement proposé. Alors que ces populations se réclamaient de valeurs liées à l'autonomie et au contrôle du territoire, les processus observés, bien que leur ayant permis d'exprimer leurs doléances et, dans certains cas, d'exiger une certaine rigueur dans l'examen des requêtes du promoteur, n'ont pas semblé déboucher sur un rééquilibrage de la structure de pouvoir en leur faveur. Cette structure de pouvoir demeure encore, au moment de la soumission du projet dans la région du lac de Gras, fortement marquée par l'héritage légué dans le régime minier par le principe du *free mining*, lequel tend, comme nous l'avons démontré, à limiter les possibilités d'inclusion des acteurs autochtones dans les processus décisionnels liés à l'autorisation d'un tel projet. En vertu des cadres

applicables, le pouvoir structurel détenu par les groupes concernés était restreint, alors que les règles posées pour la régulation du projet Ekati étaient largement déterminées par d'autres acteurs.

L'application d'un cadre de régulation hybride a certes donné lieu, de manière nouvelle pour l'époque, à une certaine prise en compte de ce qu'étaient les intérêts autochtones à l'égard du projet. Il semble bien qu'à partir d'Ekati, les autorités n'aient plus jamais été en mesure d'accorder leur consentement et les autorisations nécessaires au démarrage d'un projet minier sur des terres occupées par des Premières nations sans considérer celles-ci, au risque de remettre en cause leur légitimité et de compromettre définitivement celle de l'investisseur. Le caractère stratégique du projet de BHP et son échéancier étaient cependant tels qu'une certaine hiérarchisation des valeurs et des priorités a pu colorer le processus d'autorisation de la mine, avant même qu'il ne débute. À travers l'adoption d'une stratégie que nous avons qualifiée d'absence sélective, l'État a pu concilier les intérêts en présence, et ce, en toute légitimité, mais non sans conséquences pour la structure de pouvoir qui serait en vigueur dans le cadre des multiples négociations qui allaient suivre.

Cette stratégie aura tout d'abord encouragé une intervention ambiguë de l'État dans le processus de régulation officiel, offrant par là un cadre incertain pour la définition des conditions de l'exercice de leur pouvoir par les autres acteurs en présence. Elle aura en outre rendu le développement d'un cadre « informel » de régulation nécessaire à la légitimation du projet. Ce cadre informel a entre autres permis, comme nous l'avons suggéré, de combler certaines des lacunes fondamentales des modes officiels de régulation ayant été appliqués. Cela dit, en raison de l'absence de prévisibilité et de normes claires pour guider la négociation des ententes conclues dans ce contexte particulier, les procédures de négociation, tout comme les résultats, sont devenues tributaires de la bonne volonté du promoteur, qui avait alors toute la latitude pour définir les modalités selon lesquelles les autres acteurs devaient négocier.

Malgré l'ouverture d'un nouvel espace de négociation, BHP a ainsi hérité de ces tendances la capacité pleine et entière de produire les normes orientant la structure dans laquelle les Autochtones ont dû s'inscrire. Cette situation a fait en sorte que les asymétries de pouvoir léguées par les régimes en place dans la région pouvaient s'exprimer, d'abord entre le promoteur et les groupes concernés, mais également entre ces groupes eux-mêmes. Dans l'ensemble, il est apparu que les nations impliquées n'ont pu jouir, en amont, d'un pouvoir structurel suffisant pour faire valoir leurs positions en matière d'autonomie au moment d'entrer dans les négociations avec l'entreprise. Elles n'ont apparemment pas non plus retiré de ces négociations, en aval, une marge de manœuvre leur permettant d'intervenir plus activement à l'avenir dans les processus décisionnels liés à la gestion du territoire et des ressources dans la région.

Bon nombre des interrogations soulevées ici ont été liées à l'état de non-résolution des revendications territoriales des Autochtones de la région, laissant croire à des opportunités plus grandes et mieux définies dans des cas inverses. Si l'analyse des possibilités créées en matière de pouvoir structurel dans des situations de revendications résolues et d'ententes modernes existant à ce sujet dépasse le cadre de ce chapitre⁴², nous convenons que la mise en place de modes négociés de régulation des projets miniers ne peut, dans le contexte actuel, occulter le débat qui doit être mené au Canada concernant l'implication et le rôle des nations autochtones et de leurs institutions représentatives dans le processus officiel de régulation de tels investissements (Public Policy Forum, 2006, p. i). Devant la capacité manifeste de certains groupes à contester à l'origine la légitimité du projet minier dans le cas qui nous intéresse, l'incertitude créée par cet état de non-résolution, de même que par la stratégie d'absence sélective de l'État, a certes pu influencer sur la volonté du promoteur de rechercher le consentement et une forme d'association avec les populations locales, laissant entrevoir une opportunité d'inclusion nouvelle pour ces dernières. Or, en contexte de structure de pouvoir asymétrique léguée par le régime minier et par la relation historique entretenue avec l'État canadien, cette association devait prendre une forme prédéterminée par l'entreprise et les agences gouvernementales, soit celle d'ententes sur les répercussions et avantages, où, tout en pouvant réaliser certains gains, principalement d'ordre économique, les Autochtones étaient avant tout admis à titre de partenaires d'affaires. Le type d'engagement promu par ces nouveaux régimes de justice négociée tendait ainsi à projeter sur ces groupes une identité politique bien différente de celle dont ils se réclamaient au moment de l'arrivée du promoteur dans la région.

Devant les fausses promesses des nouveaux modes informels de régulation des projets miniers aujourd'hui promus, on peut se demander si la clarification des droits de ces peuples sur les territoires qu'ils occupent traditionnellement pourra progressivement donner lieu à de nouveaux pouvoirs et leur permettre d'être des vis-à-vis légitimes aux yeux des promoteurs qui cherchent à mettre en valeur les ressources de leur région. La consolidation d'une économie diversifiée, en accord avec les valeurs qu'ils défendent et à laquelle les investisseurs miniers pourraient contribuer – sans se substituer aux stratégies de développement mises en œuvre sur le plan local –, semble dans tous les cas dépendre de telles évolutions dans la reconnaissance de leurs droits fondamentaux. Ultiment, cette analyse nous aura amenés à reconnaître que la recherche de solutions garantissant à plus long terme la légitimité des projets miniers dans des régions telles que le Nord canadien, sensibles tant du point de vue social qu'environnemental, ne peut faire l'économie de la compréhension des origines des asymétries de pouvoir à l'œuvre entre les différents acteurs participant à leur régulation.

42. Le chapitre suivant portant sur l'entente Raglan pourra fournir des indications intéressantes à ce sujet.

Bibliographie

- Bankes, N. et C. Sharvit (1998). *Aboriginal Title and Free Entry Mining Regimes in Northern Canada*, Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, Working Paper n° 2.
- Barton, B.J. (1993). *Canadian Law of Mining*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- Barton, B.J. (1998). *Reforming the Mining Law of the Northwest Territories*, Calgary, Canadian Arctic Resources Committee.
- Berger, T.R. (1988). *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Pipeline Inquiry*, Vancouver, Douglas and McIntyre.
- BHP Diamonds Inc. et Dia Met Minerals Ltd. (1995). *NWT Diamonds Project – Environmental Impact Statement*, 4 volumes, juillet 1995.
- Bielawski, E. (2003). *Rogue Diamonds. Northern Riches on Dene Land*, Vancouver/Toronto, Douglas & McIntyre.
- Boisselle, A. (2006). *De la consultation des peuples autochtones: Structure institutionnelle d'un dialogue appelé à renouveler la notion des droits ancestraux*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté de droit, Université de Montréal.
- Brown, B. et H. Heinz (1999). « **The NWT community mobilization partnership and job development strategy** », dans J.E. Udd et A.D. Keen (dir.), *Mining in the Arctic: Proceedings of the 5th International Symposium on Mining in the Arctic*, Rotterdam, Balkema, p. 177-180.
- Canadian Arctic Resources Committee – CARC (1996). « Critique of the BHP environmental assessment: Purpose, structure, and process », *Northern Perspectives*, vol. 24, n^{os} 1-4, automne-hiver.
- Canadian Environmental Assessment Agency – CEAA (1996). *NWT Diamonds Project: Report of the Environment Assessment Panel*, Hull, Gouvernement du Canada, 7 Federal Environmental Assessment Review Office.
- Clark, B.A. (1990). *Native Liberty, Crown Sovereignty: The Existing Aboriginal Right of Self-Government in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Couch, W.J. (2002). « Strategic resolution of policy, environmental and socio-economic impacts in Canadian Arctic Diamond Mining: BHP's NWT Diamond project », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 20, n° 4, décembre 2002, p. 265-278.
- Environmental Commissioner of Ontario – ECO (2007). *Reconciling our Priorities. Annual Report 2006-2007*, Toronto, Environmental Commissioner of Ontario.
- Federal Environmental Assessment Panel – FEAP (1996). *Federal Environmental Assessment Panel Review of BHP Diamonds Inc. Northwest Territories Diamonds Project*, Public Hearing:
- a. Wha Ti, Northwest Territories, January 22.
 - b. Rae Lakes, Northwest Territories, January 23.
 - c. Rae-Edzo, Northwest Territories, January 25.
 - d. Snare Lake, Northwest Territories, January 26.
 - e. Lutsel K'e, Northwest Territories, January 29.
 - f. Kugluktuk, Northwest Territories, January 31.
 - g. N'Dilo, Northwest Territories, February 2.
 - h. Dettah, Northwest Territories, February 3.
 - i. General Session, Yellowknife, Northwest Territories, February 12.

- j. Technical Session, Traditional Knowledge, Yellowknife, Northwest Territories, February 13.
- k. General Session, Yellowknife, Northwest Territories, February 14.
- l. Technical Session, Environmental Management Plans, Yellowknife, Northwest Territories, February 16.
- m. General Session, Yellowknife, Northwest Territories, February 17.
- n. Technical Session, Water, Yellowknife, Northwest Territories, February 19.
- o. Technical Session, Wildlife, Yellowknife, Northwest Territories, February 20.
- p. Technical Session, Socio-Economics, Yellowknife, Northwest Territories, February 21.
- q. Technical Session, Socio-Economics, Yellowknife, Northwest Territories, February 22.
- r. Technical Session, General, Yellowknife, Northwest Territories, February 23.

- Galbraith, L. (2005). *Understanding the Need for Supraregulatory Agreements in Environmental Assessment: An Evaluation from the Northwest Territories, Canada*, Mémoire de maîtrise, Vancouver, Department of Geography, Simon Fraser University.
- Gibson, V.V. (2008). *Negotiated Spaces: Work, Home and the Relationships in the Dene Diamond Economy*, Thèse de doctorat, Vancouver, Faculty of Graduated Studies, University of British Columbia.
- Groupe de travail national de l'industrie, des Autochtones et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux – GTN (2001). *Les partenariats entre l'industrie et les Autochtones dans les activités liées aux minéraux et aux métaux « Cap sur l'action »*, Rapport présenté au ministre des Mines, Québec, conférence du 10 septembre.
- Herz, S., A. La Vina et J. Sohn (2007). *Development without Conflict. The Business Case for Community Consent*, Washington, D.C., World Resources Institute.
- Hitch, M.W. (2006). *Impact and Benefit Agreements and the Political Ecology of Mineral Development in Nunavut*, Thèse de doctorat en géographie, Waterloo, University of Waterloo.
- Initiative minière de Whitehorse – IMW (1994). *Accord du Conseil de direction. Rapport final*, L'initiative minière de Whitehorse, novembre.
- Institut canadien du droit aux ressources – ICDR (1997). *Étude indépendante du processus d'approbation de la mine de diamants de la BHP*, Calgary, Institut canadien du droit aux ressources.
- Jacobs, D.M. (2005). *Consulting and Accommodating First Nations in Canada: A Duty That Reaps Benefits*, Présentation au National Claims Research Workshop, juillet, <<http://gsdl.ubcic.bc.ca/collect/firstna1/import/NCRW-/202005-/2-0-/20Winnipeg/consulting-/20and-/20Accommodating-/20First-/20Nations-/20in-/20Canada-/20-/20Dr./20D.pdf>>, consulté le 12 août 2008.
- Keeping, J. (1999). *Local Benefits from Mineral Development: The Law Applicable in the Northwest Territories*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- Keeping, J. (1999-2000). « The legal and constitutional basis for benefits agreements: A summary », *Northern Perspectives*, vol. 25, n° 4, automne-hiver, <<http://www.carc.org/pubs/v25no4/3.htm>>, consulté le 14 août 2008.
- Ker, A. (1996). *Shifting Ground: Aboriginal-Mining Industry Relations in Canada, Summary Report*, North York, Compass Consulting.
- Krajick, K. (2001). *Barren Lands: An Epic Search for Diamonds in the North American Arctic*, New York, Times Books, Henry Holt & Company.

- Lacasse, J.-P. (1976). *Le claim en droit québécois*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Macklem, P. (1997). « What's law got to do with it? The protection of aboriginal title in Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 35, p. 125-137.
- McPherson, D.H. et J.D. Rabb (1993). *Indian from the Inside: A Study in Ethno-Metaphysics*, Thunder Bay, Lakehead University.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2002). *Votre guide sur les administrateurs des terres publiques dans les Territoires du Nord-Ouest*, Yellowknife, Gouvernement du Canada, Direction des opérations, Bureau de l'administration des terres.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2003). *Gestion environnementale du MAINC dans les Territoires du Nord-Ouest: guide à l'intention des citoyens*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2004). *T.N.-O. francparler: territoire et autonomie gouvernementale*, Ottawa, Gouvernement du Canada, automne 2004.
- Nikiforuk, A. (1997). *The Failure of Environmental Assessment in Canada*, Ottawa, Walter & Duncan Gordon Foundation.
- Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines (2005). *Sustainable Economies: Aboriginal Participation in the Northwest Territories Mining Industry, 1990-2004*, Yellowknife, NWT & Nunavut Chamber of Mines.
- Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines (2006). *Northwest Territories – Great Mineral Potential for all Canadians, Briefing Note July 2006*, Yellowknife, NWT & Nunavut Chamber of Mines.
- O'Faircheallaigh, C. (2004). « Evaluating agreements between indigenous people and resource developers », dans M. Langton *et al.* (dir.), *Honour Among Nations? Treaties and Agreements Among Indigenous Peoples*, Melbourne, Melbourne University Press, p. 303-328.
- O'Faircheallaigh, C. (2006). *Environmental Agreements in Canada: Aboriginal Participation, EIA Follow-Up and Environmental Management of Major Projects*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- O'Reilly, K. (1996). « Diamond mining and the demise of environmental assessment in the North », *Northern Perspectives*, vol. 24, n^{os} 1-4, automne-hiver, <<http://www.carc.org/pubs/v24no1-4/mining.htm>>, consulté le 14 août 2008.
- O'Reilly, K. (1998). *The BHP Independent Environmental Monitoring Agency as a Management Tool*, Rapport préparé pour la Labrador Inuit Association, soumis au Voisey's Bay Environmental Assessment Panel, octobre, <<http://www.carc.org/rndtable/vbpanels.html>>, consulté le 20 octobre 2008.
- O'Reilly, K. (1999-2000). « Impact and benefit agreements: Tools for sustainable development? », *Northern Perspectives*, vol. 25, n^{os} 4, automne-hiver, <<http://www.carc.org/pubs/v25no4/1.htm>>, consulté le 14 août 2008.
- Otis, G. et A. Émond (1996). « L'identité autochtone dans les traités contemporains : de l'extinction à l'affirmation du titre ancestral », *McGill Law Journal*, vol. 41, p. 543-570.
- Prno, J. (2007). *Assessing the Effectiveness of Impact and Benefit Agreements from the Perspective of their Aboriginal Signatories*, Mémoire de maîtrise, Guelph, Faculty of Graduate Studies, University of Guelph.
- Public Policy Forum (2006). *Sharing in the Benefits of Resource Developments: A Study of First Nations-Industry Impact Benefits Agreements*, Rapport final, Ottawa, Public Policy Forum.

- Qureshy, S. (2006). *Landlords and Political Traps: How Mineral Exploration Companies Seek Access to First Nation Territory*, Ottawa, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University.
- Reed, M.G. (1990). *L'évaluation environnementale et les revendications des peuples autochtones: mise en œuvre de la convention définitive des Inuvialuit*, Hull, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE), avril.
- Ressources naturelles Canada (2012). « Régions principales d'exploration à la recherche de diamants, 1997 (zoom sur "Territoires du Nord-Ouest") », *L'Atlas du Canada*, <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/economic/diamondexploration/diamondexploration>>, consulté le 27 janvier 2012.
- Smillie, I. (2002). *Fire in the Ice: Benefits, Protection and Regulation in the Canadian Diamond Industry*, Ottawa, Partnership Africa Canada.
- Sosa, I. et K. Keenan (2001). *Impact Benefit Agreements between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*, Victoria, Toronto et Lima, Environmental Mining Council of British Columbia, Canadian Environmental Law Association et Cooperación: Acción Solidaria para el Desarrollo.
- Sous-comité du Groupe de travail interministériel sur l'industrie minière – SCGTIIM (1994). *Rapport sur la participation des Autochtones à l'exploitation minière*, Cinquième rapport annuel.
- Sous-comité du Groupe de travail interministériel sur l'industrie minière – SCGTIIM (1997). *Accroître les connaissances. Rapport sur la participation des Autochtones à l'industrie minière*, Huitième rapport annuel.
- Sous-comité du Groupe de travail interministériel sur l'industrie minière – SCGTIIM (1998). *Créer des partenariats. Rapport sur la participation des Autochtones à l'industrie minière*, Neuvième rapport annuel.
- Stiff, K. (2001). *Cumulative Effects Assessment and Sustainability: Diamond Mining in the Slave Geological Province*, Mémoire de maîtrise en études de l'environnement, Waterloo, University of Waterloo.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Taggart, M. (1998). *The Free Entry Mineral Allocation System in Canada's North: Economics and Alternatives*, Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, Working Paper n° 6.
- Weitzner, V. (2006). « *Dealing Full Force* ». *Lutsel K'e Dene First Nation's Experience Negotiating with Mining Companies*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- Winds and Voices Environmental Services Inc. – WVES (2000). *Determining Significance of Environmental Effects: An Aboriginal Perspective*, Hull, Canadian Environmental Assessment Agency, Research and Development Monograph Series.
- Witteman, J., L.M. Davis et C. Hanks (1999). « Regulatory approval process for BHP's Ekati Diamond Mine, Northwest Territories, Canada », dans J.E. Udd et A.D. Keen (dir.), *Mining in the Arctic: Proceedings of the 5th International Symposium on Mining in the Arctic*, Rotterdam, Balkema, p. 7-14.

Régulation du secteur minier au Québec

Quelles contraintes et quelles ouvertures
à l'égard des populations locales ?
Le cas du projet minier Raglan

ETIENNE ROY GRÉGOIRE, UGO LAPOINTE ET GENEVIÈVE KING-RUEL

Première mine d'envergure dans l'Arctique québécois, la mine Raglan a fait l'objet au cours des années 1990 d'un processus de régulation particulier, incluant la signature d'une entente entre l'entreprise Falconbridge limitée (ci-après Falconbridge) et les communautés inuites concernées. Parmi les éléments novateurs de cette entente sur les répercussions et les avantages (ERA), soulignons notamment la formule de partage des profits, la priorité d'emploi accordée aux Inuits, des programmes de formation de la main-d'œuvre, des partenariats d'affaires, la mise sur pied d'un comité de suivi conjoint, une procédure de résolution des conflits, ainsi que la possibilité de renégocier les termes de l'entente en cas de modifications des spécificités du projet proposé.

Fréquemment citée en exemple comme figure de proue du « développement minier durable », l'Entente Raglan a, tout comme les ententes conclues dans le cadre des mines de diamant des Territoires du Nord-Ouest, suscité l'intérêt de nombreuses entreprises et communautés. Pour Øyvind Hushovd, président de Falconbridge en 1998 :

Compte tenu des engagements pris envers la population du territoire du Nunavik, l'entente de Raglan fera date dans l'histoire de l'exploration minière au Canada et du développement du Nord canadien. Raglan marque le début d'une nouvelle ère du développement minier, caractérisée par le souci d'une collaboration efficace entre différents partenaires permettant de tenir compte des préoccupations des habitants des régions concernées et d'y faire suite (Falconbridge Ltée, 1999, p. 12).

L'Entente Raglan a été décrite comme un moyen d'assurer une meilleure harmonisation des activités minières dans les milieux sociaux et environnementaux où elles s'implantent. Ce type d'entente, qui promet un contrôle accru des communautés sur les activités économiques déployées dans leur milieu, a été l'objet de multiples et fréquentes interrogations. Quoi qu'il en soit, l'Entente Raglan participe d'un mode de régulation du secteur minier dans le cadre duquel l'interface directe entre les compagnies et les communautés autochtones offre d'importantes opportunités de légitimation pour l'industrie et les entreprises minières impliquées. En principe, cette légitimité est basée sur un rapport de force plus équilibré entre compagnies et communautés, où les droits et intérêts de ces dernières occupent une place prédominante. Peu de recherches ont été effectuées, cependant, pour analyser dans quelle mesure ce rééquilibrage s'est effectivement réalisé.

L'Entente Raglan étant considérée comme une référence pour l'ensemble de l'industrie, et étant donné qu'elle offre l'occasion d'approfondir notre compréhension des particularités du régime minier s'appliquant dans le Nord du Québec, il est intéressant de se pencher sur les processus politiques ayant conduit, au début des années 1990, à son adoption. Nous prendrons cependant un certain recul par rapport au processus de négociation lui-même et aux facteurs ayant mené à un accord plus ou moins favorable pour les communautés – aspects qui ne constituent pas, à proprement parler, l'objet du présent chapitre. Nous analyserons plutôt la manière dont l'ERA s'insère dans la définition et l'opérationnalisation d'un nouveau mode de régulation et de légitimation de l'investissement minier et son effet sur le pouvoir structurel exercé par les Autochtones dans ce régime.

Pour ce faire, nous nous interrogerons d'abord sur le contexte dans lequel l'espace de négociation entre le promoteur, les différentes instances gouvernementales et les groupes autochtones concernés a été créé. D'une part, il s'agira de prendre la mesure des pouvoirs structurels consentis à l'intérieur des structures de gestion du territoire et des ressources ayant cours dans la région du Nunavik au moment de la négociation et de la conclusion de l'Entente. D'autre part, il importera d'évaluer le rôle et le positionnement des gouvernements québécois et canadien dans le processus d'autorisation du projet. Cette première partie permettra de décrire et de caractériser la structure de pouvoir au sein de laquelle s'inscrit ce nouvel espace de régulation, les valeurs correspondant au régime, et de discuter des contraintes et des possibilités offertes par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) aux populations locales.

La seconde partie étudiera certaines implications de l'utilisation du régime hybride de consultation et de régulation ayant caractérisé la mise en place de ce projet, régime hybride combinant les multiples processus menés par les institutions étatiques (processus d'évaluation environnementale, audiences publiques, octroi de permis, etc.) et un processus de justice négociée (négociation de l'ERA) (Szablowski, 2010, p. 117, 123). D'une part, l'étude s'intéressera à l'interaction entre le processus

de négociation de l'Entente Raglan et les processus officiels de régulation environnementale. D'autre part, les implications de ce processus historique sur les dynamiques sociales et politiques plus larges à l'œuvre dans le Nord du Québec seront analysées. Il sera alors possible d'évaluer dans quelle mesure le régime mis en place par la négociation d'une ERA permet de modifier la structure de pouvoir s'exerçant dans le secteur minier canadien et québécois.

Outre une revue documentaire réalisée sur des sources primaires et secondaires, des entrevues avec des acteurs clés ont été conduites pour mener cette recherche à bien.

1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet

La mine Raglan est opérée par la Société minière Raglan du Québec (SMRQ), une filiale appartenant originellement en totalité à la compagnie Falconbridge et qui fut acquise par la minière Xstrata en 2006. En 2004, les revenus potentiels du gisement Raglan étaient évalués à plus de 5 milliards de dollars sur 20 ans¹. À l'échelle régionale, le potentiel minier était alors estimé à plus de 14 milliards de dollars (MRNFP, 2004).

Approximativement 600 personnes travaillent et habitent dans les installations de la mine, où elles se rendent par avion, suivant un système d'alternance entre un nombre déterminé de semaines de travail consécutives et de semaines de congé. Combinant des sections sous-terraines et des sections à ciel ouvert de même qu'un concentrateur, la mine Raglan produit un concentré nickel-cuivre à teneur élevée, acheminé par voie maritime à partir de ses propres installations portuaires. Le concentré est ensuite transformé à Sudbury, où il est fondu, puis transporté en Norvège pour y être raffiné.

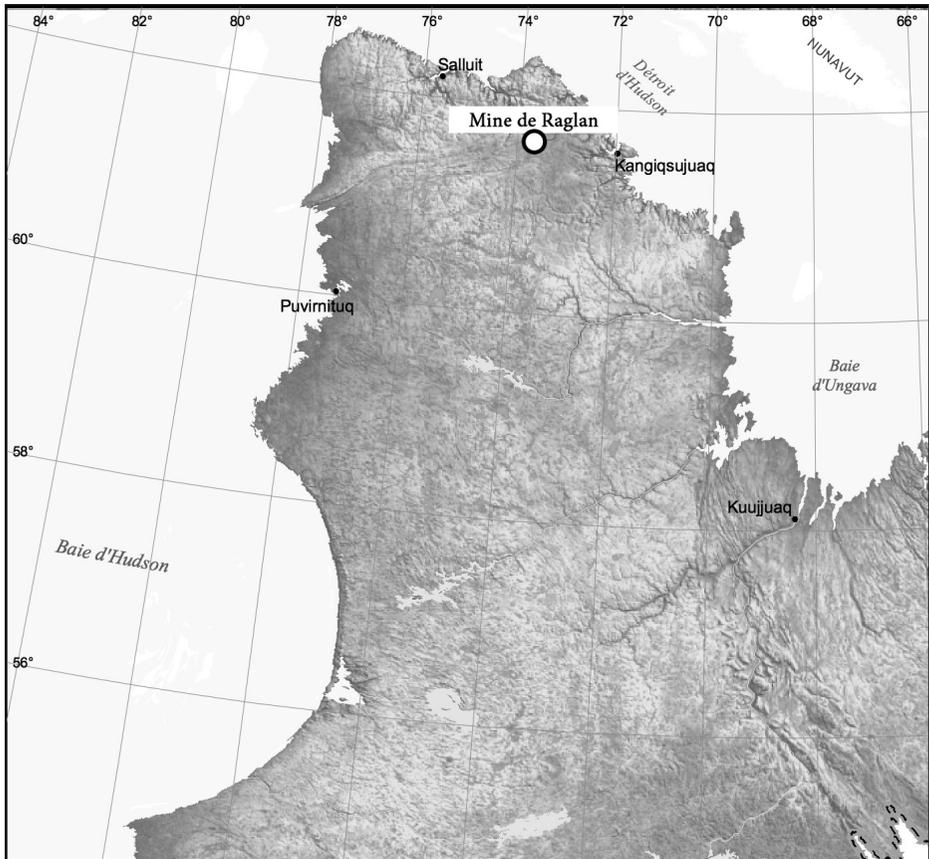
Les réserves de la mine Raglan étaient initialement estimées à 22 millions de tonnes de minerai. Dès son ouverture, la mine a produit annuellement 21 000 tonnes de nickel, 5 000 tonnes de cuivre, 200 tonnes de cobalt, ainsi que d'importantes quantités de métaux précieux. Cela représentait en 1998 pour Falconbridge une augmentation d'environ 50 % de sa production canadienne de nickel. En 2009, la production de nickel a atteint près de 30 000 tonnes. En 2010, Xstrata a annoncé qu'elle prévoyait ouvrir de nouvelles mines souterraines à Raglan, dont les coûts de revient seraient parmi les plus bas au monde, et ce, malgré les obstacles que représentent le climat rigoureux et la distance (Falconbridge ltée, 1998, p. 12; Xstrata, 2010, p. 81; RNCan, 2007).

1. Estimations basées sur un prix de 3 dollars canadiens par livre de nickel.

En plus des installations de la mine elles-mêmes, le projet Raglan impliquait la réfection et l'agrandissement des installations portuaires de Baie-Déception, à 100 km au nord de la mine, le réaménagement de la route entre Baie-Déception et Asbestos Hill (65 km), la construction d'une nouvelle route (30 km) entre Asbestos Hill et Raglan et la réfection des aéroports de Donaldson et de Baie-Déception.

Parmi les 14 villages inuits du Nunavik, les communautés de Salluit (environ 1000 habitants) et de Kangiqsujuaq (environ 400 habitants) sont celles qui sont situées le plus près de la mine Raglan (voir la figure 3.1)². Trois autres communautés – Kangirsuk, Quaqtaq et Puvirnituk – sont concernées directement par les impacts engendrés par la mine et ont conséquemment été prises en compte dans l'Entente Raglan.

FIGURE 3.1. Positionnement géographique de la mine de Raglan au Québec et des communautés inuites voisines



Source: MRNF, 2012.

2. Selon les termes de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), les communautés inuites sont regroupées dans des « villages nordiques » qui sont administrés par un conseil municipal élu, « dont le fonctionnement est semblable à celui des autres municipalités du Québec » (Benoit, 2004, p. IV).

1.1. Fondements et évolution du régime minier au Nunavik³

Dès l'annexion du Nunavik au Québec en 1912⁴, les gouvernements successifs⁵ ont privilégié à l'égard du développement des ressources minérales au Nunavik une approche généralement favorable à l'investissement privé et inscrite dans la poursuite de la croissance économique⁶. L'État y a maintenu notamment le principe de **divisibilité** entre les droits de surface et de sous-sol, ainsi que celui de la **domanialité**, c'est-à-dire la propriété des ressources minières dévolue à l'État. Ces principes, hérités de l'époque coloniale française et britannique, permettaient le prolongement au Nunavik d'un troisième principe central au régime minier québécois, soit celui du *free mining*. Ce principe, institué au Québec en consultation avec les entrepreneurs miniers au tournant du XIX^e siècle⁷, vise essentiellement, comme on l'a vu, le libre accès aux ressources minières du territoire et leur libre exploitation. Ce principe confère une autorité et une autonomie importantes aux entrepreneurs miniers, comme le souligne Karen Campbell (2004, p. 1) : « *The allocation of mineral tenures, or the law of free entry, is a key structural issue that contributes to the preferential treatment enjoyed by the mining industry*⁸. »

Le régime du *free mining* a d'ailleurs été renforcé au Nunavik à partir de 1919, l'État y instituant un double système d'acquisition des titres miniers qui, comme le souligne Paquette (1982, p. 281-282), facilitait davantage l'acquisition de droits miniers :

[en 1919] le Parti conservateur alors au pouvoir élabora une nouvelle réglementation faisant du Nouveau-Québec une zone d'exploration et d'exploitation minière privilégiée en permettant l'aliénation des droits aux minéraux détenus

3. Dans cette section, les observations historiques du régime minier québécois couvrant la période précédant 1975 proviennent principalement de la thèse doctorale de Pierre Paquette (1982), de même que de l'analyse de J.-P. Lacasse (1976) sur les origines du système du « claim » au Québec. Étant donné le peu, voire l'absence d'analyse globale concernant le régime minier québécois depuis 1975, nous avons dû procéder à une analyse plus systématique des sources de documentation primaires (principalement des publications gouvernementales). À ce titre, nous avons d'abord effectué un échantillonnage ponctuel de la documentation disponible à intervalle régulier : 1975, 1985, 1990, 1995 et 2000. Cela nous a permis par la suite de découvrir d'autres documents que nous avons analysés de façon sélective selon les besoins de la recherche. Enfin, dans le but de raffiner l'analyse et de valider certaines informations, nous avons consulté l'ensemble des débats concernant le secteur minier menés entre 1990 et 2000 à l'Assemblée nationale du Québec (débats en Chambre et comptes rendus de la Commission permanente de l'économie et du travail).
4. Annexion qui doublait alors la superficie totale du Québec – de 9 119 000 km² à 18 337 000 km² (Paquette, 1982, p. 308). Avant son annexion au Québec en 1912, le territoire au nord du 52^e parallèle était entièrement sous juridiction fédérale.
5. Il s'agit ici des gouvernements du Québec, puisque depuis la Confédération canadienne en 1867, la propriété et la gestion des ressources minières du territoire sont de compétence provinciale.
6. Voir entre autres les observations de Paquette (1982, p. 110, 546-547) sur l'évolution de la politique québécoise de 1867 à 1975.
7. Institué en Amérique du Nord lors de la ruée vers l'or californienne en 1849, le principe du *free mining* fut récupéré par la plupart des régimes miniers canadiens au tournant du XIX^e siècle, dont celui du Québec avec l'Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni (1864) et l'Acte général des mines du Québec (1880). Or ce principe, d'abord adopté en Californie par les mineurs eux-mêmes dans le but de réguler leurs activités en l'absence d'autorités gouvernementales, résulte en un régime peu contraignant et épousant essentiellement les valeurs et les intérêts des entrepreneurs miniers. Pour plus de détails sur les origines du *free mining* dans les régimes miniers canadiens et québécois, voir Lapointe (2009).
8. Le principe du *free mining* confère des droits et des pouvoirs substantiels aux entrepreneurs miniers, puisqu'il leur permet de prospecter le territoire, d'y acquérir librement un droit sur la ressource (par le claim) et, en cas de découverte, d'obtenir du législateur des garanties de pouvoir exploiter la ressource mise au jour (MER, 1996b, p. 2; Lapointe, 2008).

par la Couronne à des conditions beaucoup plus favorables qu'ailleurs au Québec [...], notamment via des « permis spéciaux d'exploration » couvrant en principe des superficies illimitées et ce, à des conditions financières exceptionnellement avantageuses⁹.

Alors que l'appropriation libre et unilatérale (sans intervention de l'État) de la ressource par le *claim*¹⁰ fut généralement privilégiée au Québec sous le principe du *free mining*, le système de permis d'exploration élaboré en parallèle au Nunavik offrait aux entrepreneurs miniers l'avantage additionnel de pouvoir s'approprier des droits sur la ressource sur de plus grandes superficies, pour de plus longues durées et à moindre coût¹¹.

À ces conditions bonifiées d'allocation de la ressource s'est ajoutée une série de mesures visant à encourager davantage le développement des ressources minérales du Québec et du Nunavik, surtout à partir des années 1970. Ces mesures gouvernementales prirent principalement la forme de soutien technique et financier à l'industrie. Entre 1973 et 1978, les gouvernements fédéral et provincial ont fourni un effort concerté pour effectuer des levés géophysiques au Nunavik; les cartes ainsi produites ont servi à l'orientation des entrepreneurs miniers dans leurs travaux d'exploration¹². En 1977, la première assistance financière directe à l'exploration minière dans le Nord-Ouest québécois a fait son apparition¹³, assistance étendue à la région du Nunavik en 1982¹⁴. L'année suivante, le programme fédéral d'actions accréditatives a été instauré, avec pour objectif d'inciter les particuliers à investir

9. Le double système d'acquisition fut effectif au Nunavik entre 1919 et 1998, sauf pour une période d'interruption entre 1955-1965, durant laquelle la possibilité d'acquies des *claims* au nord du 50^e parallèle (Baie-James et Nouveau-Québec) était suspendue; seuls les permis d'exploration étaient alors émis. En 1998, la possibilité d'acquies des permis d'exploration fut finalement éliminée, alors que le projet de loi 182 de l'Assemblée nationale du Québec visait à simplifier les modes d'acquisition de la ressource en ne désignant qu'un seul titre d'exploration – le *claim*; à partir de 2000, la désignation de *claims* sur carte (entre autres via Internet) fut instituée.

10. Le *claim*, véhicule privilégié du *free mining*, fut instauré au Québec (anciennement Canada-Uni) avec l'Acte concernant les mines d'or (1864). Pour plus de détails, voir Lapointe (2008), Barton (1993, 1998), Lacasse (1976) et Paquette (1982).

11. Le système de permis fut maintenu sous la Loi pour faciliter et encourager le développement minier dans le territoire du Nouveau-Québec (1945), puis subséquemment sous les refontes de la Loi sur les mines (1965 et 1988) (MER, 1988). La loi de 1945 ne fixait pratiquement aucune limite à la superficie des permis d'exploration et réduisait considérablement leurs coûts d'acquisition en n'exigeant qu'un droit de 0,20 \$ par km². Cette loi libérait également les entrepreneurs miniers de leurs obligations de payer les « droits statutaires », c'est-à-dire les dépenses minimales exigibles pour maintenir leurs droits sur les titres miniers (Paquette, 1982, p. 308-310). Les lois de 1965 et 1988 établissent des balises un peu plus strictes en imposant notamment une limite de 400 km² comme superficie maximale des permis d'exploration, de même qu'en exigeant respectivement un loyer annuel de 59 à 75 dollars par km²; la durée d'un permis pouvait s'étendre jusqu'à 10 ans. Quoiqu'un peu moins avantageuses, ces conditions le demeuraient néanmoins nettement par rapport au système du *claim*, dont la superficie n'excédait généralement pas 0,16 km². Somme toute, le système du permis d'exploration permettait à une entreprise d'obtenir « l'exclusivité » d'exploration sur une plus grande superficie et pendant une plus longue durée que ne le permettait le *claim*. Une fois les découvertes effectuées, l'entreprise pouvait ensuite procéder à l'acquisition de *claims* de façon plus ciblée.

12. Programme provincial-fédéral de levés magnétométriques aéroportés du Québec, conduit de 1960 à 1980. La péninsule de l'Ungava fut couverte entre 1973 et 1978 (MRN, 1975, préface ii; MER, 1985, p. 26).

13. Avec la mise en œuvre d'un plan quinquennal qui comprenait deux programmes: le Fonds d'aide à la prospection (1977-1982), destiné aux petites compagnies et prospecteurs, et les Ententes à frais partagés (1977-1983), destinées aux compagnies bien structurées.

14. Notamment sous le plan quinquennal de l'Ungava (MER, 1986, p. 1). En 1984, le gouvernement s'engageait également à couvrir de 50 à 90 % des coûts réels pour certains travaux d'exploration effectués dans la fosse du Labrador (située entre Fermont et Kuujuaq) en sus de ceux déjà prévus par l'entreprise, par exemple les travaux de forage, d'échantillonnage et de géophysique (MER, 1985, p. 38).

dans les compagnies d'exploration minière – qui n'ont pas de revenu imposable (Cranstone, 2002) – en leur offrant des crédits d'impôts pouvant atteindre jusqu'à 133,33 % de leurs investissements. Ce programme fut récupéré, bonifié et maintenu tout au long des années 1990 par le gouvernement du Québec¹⁵. En 1994, la redevance minière fut réduite de 18 % à 12 %¹⁶, et d'importants congés fiscaux furent introduits en 1996 lors du financement de nouvelles mines. Entre autres choses, une allocation additionnelle pour les « mines nordiques » était accordée¹⁷.

Parallèlement à ces mesures, le gouvernement a poursuivi l'acquisition d'informations sur le potentiel minéral du territoire – notamment cartographie, échantillonnage, levés géophysiques – afin de contribuer à mieux orienter les travaux du secteur privé. L'information ainsi acquise est ensuite offerte gratuitement aux entrepreneurs miniers¹⁸. Les autorités publiques ont également assumé en partie – voire occasionnellement en totalité – les coûts de construction de

15. Un sommet a été atteint en 1987 et 1988 lorsque des sommes record ont été réunies sous ce programme pour effectuer des travaux d'exploration sur le territoire. Selon la ministre de l'Énergie et des Ressources (MER), Lise Bacon: « le financement de l'exploration minière par actions accréditives a été un fait marquant pour la décennie [1980-1990]. Pendant cette période, il y a environ 1,3 milliard de dollars qui ont été levés par actions accréditives et sociétés en commandite et qui ont été investis au Québec dans des travaux d'exploration, de mise en valeur, dont près de 90 % l'ont été entre 1983 et 1988 et environ 40 % pour la seule année de 1987 » (Assemblée nationale, 1991). Au cours des années 1990, ce programme fut maintenu et permettait aux investisseurs de déduire jusqu'à 166,67 % de frais d'exploration minière engagés au Québec. Cependant, de l'avis de Cranstone (2002) et de plusieurs intervenants du secteur minier au tournant des années 2000, une bonne partie de ce type de financement par actions accréditives n'aurait pas été utilisée de façon efficace et n'aurait pas entraîné de découvertes avantageuses. À ce titre, André Pelletier, député de l'Assemblée nationale du Québec, avait fait la remarque suivante en 2001: « ce véhicule-là [des accréditives] n'a plus les effets ou les rendements qu'on souhaitait. Et pour vous donner un exemple, c'est que les accréditives, en 1999, ça n'a rapporté seulement que 6 millions de dollars, alors que, il y a 15 ans, on avait pour 150, 200 millions de dollars de travaux d'exploration » (Commission permanente des finances publiques, 2001, p. 34-40). Aux actions accréditives s'ajouta un autre véhicule fiscal en soutien à l'industrie au Québec: le crédit de droits remboursables pour pertes, une première au Canada (Assemblée nationale, 1990, p. 4418).
16. Taux d'imposition sur les profits. Il s'agissait ici de l'une des dispositions fiscales avantageuses du projet de loi 47 modifiant la Loi concernant les droits sur les mines (Assemblée nationale, 1994, p. 63-564).
17. Projet de loi 5 modifiant la Loi concernant les droits sur les mines (Assemblée nationale, 1996, p. 423). Furent également mis sur pied entre 1996 et 1998 trois importants fonds parapublics de soutien à l'industrie: le portefeuille du Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs du Québec (67,5 millions de dollars), Sodemex I (17 millions) et Sodemex II (15 millions), totalisant près de 100 millions étalés sur quelques années. Alors que le premier fonds vise principalement les compagnies productrices, les fonds Sodemex I et II visent les juniors d'exploration. Les commanditaires des fonds Sodemex I et II sont la Caisse de dépôt et placement du Québec et la société minière parapublique SOQUEM (MRN, 2001a, p. 35-36).
18. En 1984, on estimait à quelque 25 ans la durée nécessaire pour réaliser la cartographie géologique du territoire du Québec, à raison de quelque 10 millions de dollars par année, puis un autre cycle de 25 ans pour raffiner l'information première (MRN, 1976; MER, 1985, p. 3-4, 1991, 1996a). En ce qui a trait à la région du Nunavik, nous avons recensé au moins trois exemples de travaux d'envergure déployés par les institutions publiques en soutien à l'industrie: 1) la mise en œuvre en 1982 du plan quinquennal d'exploration des fosses du Labrador et du Nunavik, incluant entre autres des travaux de cartographie régionale, de levés géophysiques et de compilations géologiques effectués par plus d'une centaine de géologues et leurs assistants entre 1983 et 1988 (plus de 20 000 km² couverts en Ungava); 2) le projet d'échantillonnage régional de sédiments de fond de lac effectué en 1997 en partenariat avec l'industrie (24 000 échantillons sur 350 000 km²); et 3) la mise sur pied du projet de cartographie régionale (échelle 1: 250 000) du Grand Nord par le ministère des Ressources naturelles en 1998. Quoique nous n'ayons pas de données exactes sur les coûts de réalisation de ces trois initiatives, ceux-ci sont probablement de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars au total. Les résultats des travaux du plan quinquennal (1982-1986) d'exploration des fosses du Labrador et de l'Ungava susciterent d'ailleurs, de l'avis du ministère de l'Énergie et des Ressources (MER, 1986, p. 1), « un intérêt accru pour le Grand Nord québécois » et déclenchèrent « la reprise de l'exploration par l'industrie privée » dans cette région.

certaines infrastructures de transport (routes, pistes d'atterrissage, etc.) afin de faciliter l'accès des entrepreneurs miniers à de nouvelles sections du territoire, peu ou pas développées¹⁹.

L'ensemble de ces mesures a contribué à positionner le Québec comme l'une des juridictions canadiennes les plus attrayantes pour l'investissement minier privé dès les années 1980. En octobre 1990, la ministre de l'Énergie et des Ressources du Québec, Lise Bacon, vantait le soutien exceptionnel du Québec à l'industrie. Se référant aux conclusions d'un rapport rédigé au cours des années 1980 par un comité d'experts mandaté par le gouvernement de l'Ontario, la ministre souligne que :

On peut peut-être dire que depuis plus de 20 ans le Québec est considéré, par les personnes bien au fait de la situation, comme étant le chef de file en ce qui a trait à l'appui accordé à l'industrie minière [...] Ledit rapport contient un tableau comparatif des divers stimulants accordés par les deux provinces. Or, pour chacun des sept facteurs qui ont été analysés, qui vont de la Loi sur les mines à la fiscalité, en passant par les mesures de financement, le Québec se classe bon premier (Assemblée nationale, 1990)²⁰.

Les nombreuses mesures mentionnées ci-dessus mettent en évidence la valeur prééminente accordée à l'exploitation minière et contribuent, comme nous le démontrerons dans la section qui suit, à une structuration du pouvoir favorisant, en premier lieu, les entreprises minières.

19. À titre d'exemple, l'entente Canada-Québec sur le développement minéral en 1985 prévoyait d'améliorer et de terminer la construction d'une route d'accès entre Manic-5 et la région minière de Fermont au coût de 30 millions de dollars, et ce, en sus des 60 millions de dollars déjà investis par Québec dans ce secteur pour la route (MER, 1985, p. 223).

20. Les observations de la ministre Bacon sont confirmées par Onil Roy, personne-ressource du ministère responsable des Mines en 1991 : « en termes de programmes d'aide, le Québec demeure encore celui qui supporte le mieux ses juniors [...] parce que le système des accreditives est quand même de loin le plus riche au Canada » (CPET, 1991, p. 3780-3788). En 1990, on estimait à près de 30 % l'écart entre les avantages fiscaux dont pouvait bénéficier un investisseur dans les sociétés minières du Québec et ceux qui pouvaient lui être accordés pour le même investissement en Ontario (Assemblée nationale, 1990, p. 4418). En 2000, le régime fiscal applicable au domaine minier du Québec se caractérisait notamment par : 1) une allocation de ressource égale à 25 % du profit de ressource (mise en place depuis 1976), qui réduisait substantiellement le taux effectif d'imposition des sociétés minières; 2) un des plus bas taux d'imposition au Canada (12 %); 3) un crédit de droits remboursable pour perte (unique au Canada); 4) un taux d'amortissement accéléré de 100 % à l'égard des dépenses immobilières; et 5) plusieurs autres dispositions bénéfiques à l'investissement privé au Québec. Pour les investissements dans le Moyen Nord et dans le Grand Nord québécois, le gouvernement a même instauré 6) un congé de droits miniers de 10 ans pour toute mine nordique, et 7) une bonification de 25 % des frais d'exploration engagés dans ce territoire (MRN, 2001b, p. 41-42).

1.1.1. Évolution des valeurs et pouvoirs structurels

Outre d'avoir pour fondement la volonté de contribuer à l'économie du Québec²¹, l'élaboration et le maintien d'une politique minière incitatrice à l'investissement privé découlait, selon Paquette (1982, p. 110), «de la crainte de la mobilité des capitaux» et de la dépendance relative des gouvernements envers le capital, les technologies et l'expertise issus de l'entrepreneuriat privé. Dans ce contexte, les décideurs publics furent généralement sensibles aux besoins et aux revendications des entrepreneurs miniers, non seulement lors de l'établissement des fondements du régime minier au tournant du XIX^e siècle (voir Lapointe, 2008), mais également lors de la modification de certaines de ses règles et procédures tout au long du XX^e siècle. Paquette (1982, p. 314) mentionne, par exemple, l'adoption en 1945 de la Loi pour faciliter et encourager le développement minier dans le territoire du Nouveau-Québec :

Le premier ministre Maurice Duplessis, grand responsable de la législation minière à cette époque, rapporta qu'il avait eu sur ces questions des discussions avec Joseph Simard, éminent homme d'affaires québécois et actionnaire de la Labrador Mining and Exploration, et qu'il en était venu à conclure que les entreprises devaient avoir «l'encouragement nécessaire» sinon l'exploration et l'exploitation des régions en question pourraient ne pas être réalisées.

Plus récemment, à la suite des «représentations faites par [...] l'industrie», le gouvernement a procédé en 1998 à la révision et à la simplification des modes d'attribution des titres miniers sur le territoire dans le but «de rendre la loi plus conforme à la réalité de l'industrie minière québécoise²²». L'interlocuteur privilégié – voire unique – de l'État dans le cadre de cette réforme était l'industrie²³. Le résultat de ce processus a ainsi consolidé leurs intérêts, soit, comme le mentionnent Lamontagne et Brisset des Nos (2005, p. 20), de «simplifier les règles», «d'accroître la sécurité du mode de tenure» et de réaffirmer que «le but premier de la loi est de favoriser l'investissement en exploration minière au Québec».

Incidentement, la relation entre l'industrie et le gouvernement du Québec semble se renforcer au cours du XX^e siècle, et s'oriente davantage vers une relation «partenariale» à partir des années 1970 et 1980, moment où – comme nous l'avons

21. Selon Paquette (1982, p. 561), l'une des principales justifications à l'élaboration et au maintien d'une politique minière incitatrice «fut la croyance que l'essor du secteur minier [et] l'entrepreneuriat privé apporteraient des bénéfices substantiels à l'économie québécoise dans son ensemble». L'honorable M. Perreault, ministre des Mines au cours des années 1930, résumait ainsi cette vision: «*In a country such as Canada the government which does not lend every possible assistance to those who seek to open the way to natural resources does not deserve the name of government. We decided at the outset that we were dealing with responsible people who were spending their own money, the least we could do would be to provide them with, or assist them to obtain, every facility for opening up the country as development progressed*» (cité par Paquette, 1982, p. 561-562). Pour Paquette (1982, p. 214), la déclaration du ministre «référait implicitement au projet de la Noranda Mines (à Rouyn-Noranda, en Abitibi); M. Perreault devint l'un des directeurs de l'entreprise en mars 1937 et le demeura jusqu'en 1948».

22. Il s'agit ici du projet de loi 182 (1998). Le claim devint alors le seul titre d'exploration minière au Québec et on institua le système de désignation sur carte (qui fut fonctionnel par Internet à partir de 2000).

23. «Dans le cadre de cet exercice, le [m]inistère a constamment maintenu le dialogue avec les diverses instances de l'industrie, et plus particulièrement l'Association des prospecteurs du Québec (APQ)» (MER, 1996b, préambule).

décrit précédemment – commencent à se multiplier les interventions gouvernementales visant à soutenir l'industrie et le développement minier. Les propos de la ministre Bacon illustrent bien la nature de cette relation, qui était toujours d'actualité au début des années 1990 :

Le ministère a axé son programme d'action sur les objectifs suivants: d'abord des actions destinées à assister l'[i]ndustrie minérale dans le financement de ses activités [puis] une collaboration avec les entreprises pour accélérer la mise en production de gisements et diversifier la production minérale québécoise. On doit constater aussi une orientation de la recherche minérale gouvernementale vers des projets qui sont proposés [et] commandités par des entreprises afin de mieux répondre aux besoins de ces entreprises (CPET, 1991, p. 3780-3788).

Par ailleurs, à partir des années 1980, les relations politiques *a priori* informelles entre l'industrie et les gouvernements semblent s'officialiser et se structurer davantage. À titre d'exemple, en 1982, le gouvernement met sur pied un « comité consultatif » regroupant des membres de l'industrie dans le but, entre autres, « d'assurer une concertation accrue des principaux intervenants en exploration », de faire « des recommandations utiles sur la politique d'exploration minérale » et « de conseiller le [ministère et le sous-ministre responsable] sur les champs d'activités prioritaires » (MER, 1985, p. 26)²⁴. Ce comité, qui était toujours actif au cours des années 1990²⁵, comportait alors six représentants d'entreprises minières (dont cinq privées et une parapublique) et deux représentants universitaires issus de programmes géoscientifiques²⁶.

Ces arrangements offrent la possibilité à l'industrie de façonner « les règles du jeu » qui régiront les rapports entre les acteurs dans le secteur minier, capacité qui correspond à ce que Strange appelle, comme on l'a vu dans le premier chapitre, le pouvoir structurel. Ce comité, notamment, ouvre la porte à une participation directe de l'industrie au maintien ou à la redéfinition du régime minier auquel elle est elle-même assujettie et exemplifie l'autorité qu'elle exerce au sein de la structure de pouvoir qui le sous-tend²⁷. En son sein, les représentants de l'industrie réaffirment les valeurs prioritaires qui définissent la structure en place – flexibilité, simplification des règles, sécurisation du titre, présence de l'activité minière –, valeurs qui, à leur tour, favorisent certains acteurs plutôt que d'autres.

24. Notons ici qu'un représentant de Falconbridge siégeait lors du premier mandat de ce comité en 1983-1984 (MER, 1985, Annexe 1).

25. Un comité similaire existerait encore aujourd'hui, regroupant notamment des membres de l'Association minière du Québec.

26. Les représentants se rencontrent au moins deux fois par année. Leurs termes ne peuvent excéder deux ans – sauf pour les universitaires dont le terme est seulement d'un an – et sont renouvelables une fois (MER, 1985, Annexe 1). Par ailleurs, l'entreprise parapublique à laquelle on se réfère ici est la SOQUEM, une filiale de la Société générale de financement dont le mandat est « de réaliser des travaux d'exploration minière et de mise en valeur et développement, sur l'ensemble du territoire du Québec » (SOQUEM, 2010).

27. Outre l'exemple de ce comité consultatif, nous notons la mention fréquente d'intervenants du secteur minier dans le cadre des travaux de la Commission permanente de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, dont l'une des fonctions est de débattre et d'entériner les budgets et les orientations politiques du ministère responsable des ressources minières.

Ainsi, ce comité consultatif a vraisemblablement eu une influence notable sur l'Énoncé de politique en matière d'exploration géologique et d'assistance à l'exploration minière en 1985. Cet énoncé pose comme objectifs centraux ceux « d'assurer une croissance plus stable de l'activité minière », « de mieux [en] répartir sur le territoire québécois les retombées économiques » et « de faire du secteur minier un des fers de lance » du programme d'action économique du gouvernement alors au pouvoir²⁸. Il apparaît intéressant de signaler que cet énoncé politique – à notre connaissance le seul rendu public dans l'histoire minière du Québec – ne fait aucune mention de valeurs concurrentes et ne prend en compte ni les enjeux sociaux ou environnementaux de l'exploitation minière, ni la question des consultations auprès des populations autochtones. Pourtant, l'énoncé traduit un intérêt réel envers les ressources du Nord – où vivent une majorité d'Autochtones – en soutenant notamment que « le secteur minéral semble le plus apte à catalyser et soutenir un développement économique » dans cette région²⁹.

En somme, l'allocation des ressources selon le principe du *free mining*, la multiplication des mesures de soutien à partir des années 1970, ainsi que la réceptivité enviable manifestée par les institutions publiques aux valeurs des acteurs privés comparativement à d'autres groupes d'intérêts, contribuent à orienter le régime minier québécois vers une structure de pouvoir favorable aux entrepreneurs miniers.

En dépit de cette structuration du pouvoir, les politiques et priorités gouvernementales concomitantes à cette hiérarchisation des valeurs doivent composer avec des réalités sociales concurrentes, y compris les processus historiques ayant mené à la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Cette réalité soulève deux questions importantes. Premièrement, dans quelle mesure les aménagements institutionnels mis en place par la CBJNQ à partir de 1975, combinés à l'émergence parallèle de préoccupations sociales et environnementales, ont-ils permis la redéfinition des rapports de pouvoir entre les gouvernements, les entreprises et les acteurs locaux quant à l'orientation du développement minier au Nunavik? Et deuxièmement, comment se définit l'identité politique des Autochtones en vertu de ce régime et de cette structure de pouvoir? Dans la section suivante, nous nous proposons d'aborder ces questions et d'y apporter des éléments de réponse.

28. Il s'agit ici du programme d'action économique « Bâtir le Québec – Phase 2 » (1982-1986), dans lequel le gouvernement reconnaît « l'importance du secteur [m]ines comme moteur de l'économie québécoise », tout en relevant ses faiblesses telles que « l'instabilité des marchés » et « les fortes amplitudes conjoncturelles » observées dans les investissements d'exploration (MER, 1985, p. 3).

29. Étant donné, entre autres, « que l'industrie forestière ne peut [s'y] approvisionner... et que les développements énergétiques s'y font souvent en dents de scie » (MER, 1985, p. 11). Cette vision refléterait celle exprimée dans les *Réflexions du [ministère de l'Énergie et des Ressources] sur le développement minier nordique* publiées en 1984 (cité dans MER, 1985, p. 11).

1.2. Contraintes et opportunités dans le contexte de la CBJNQ : identités politiques complexes

La CBJNQ, qui découle d'une opposition initiale entre le gouvernement québécois et les populations criées et inuites au sujet des droits territoriaux, fut signée en 1975 au terme de deux ans de négociations. Animé par le désir de projeter des intérêts économiques et politiques sur le Nord, le gouvernement du Québec avait entrepris dès 1971 de développer le potentiel hydroélectrique du territoire³⁰, sans toutefois tenir compte des droits que les Autochtones pouvaient avoir sur celui-ci, ni des obligations qui lui incombaient en vertu de la loi d'annexion de l'Ungava en 1912 (Goudreau, 2002, p. 17; Grammond, 1992, p. 763; Rouland, 1978, p. 10-27)³¹. Dans un jugement de la Cour supérieure du Québec prononcé en 1973, le juge Malouf reconnaissait la validité des revendications territoriales des Cris et des Inuits et ordonnait l'arrêt temporaire des travaux en cours (injonction interlocutoire) jusqu'à ce que ces droits soient mieux définis et protégés³². L'importance des conséquences économiques et politiques d'une telle décision – immédiates ou éventuelles³³ – a poussé le gouvernement du Québec à proposer avec empressement aux Autochtones concernés une solution négociée moins de quatre jours après le jugement.

30. Quoique l'intérêt pour les ressources hydroélectriques du territoire remonte au milieu des années 1960, c'est en avril 1971 que le premier ministre Bourassa annonce officiellement son intention d'aller de l'avant avec le projet de développement hydroélectrique, de même qu'avec le développement intégré de l'ensemble du territoire de la Baie-James, qui se ferait sous la tutelle du gouvernement du Québec. Les travaux de la Baie-James ont débuté à l'été 1972.
31. Selon Goudreau (2002, p. 17), la loi fédérale de l'extension des frontières du Québec (1912) exigeait du Québec « d'obtenir, avant la mise en valeur dudit territoire, la remise des droits que les Autochtones pouvaient y avoir ». Ces obligations remontaient entre autres à 1670, lorsque le roi d'Angleterre Jacques II céda la Terre de Rupert (y compris le territoire désigné par la Convention) à la Compagnie de la Baie d'Hudson. Ce faisant, il ordonna à la Compagnie de la Baie d'Hudson de « respecter les droits ancestraux des Autochtones » (*Ibid.*). Les droits des Autochtones furent renouvelés lorsque la Terre de Rupert fut transférée au Canada en 1868. Le Canada exigea à son tour que ces droits soient maintenus lors du transfert territorial au Québec en 1912.
32. Après avoir tenté d'établir, sans succès, des négociations auprès du gouvernement du Québec, les groupes autochtones avaient déposé en 1972 deux demandes auprès de la Cour supérieure du Québec : l'une demandant la nullité de la loi 50, laquelle créait la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) dont le but était de promouvoir la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles de la région concernée; et l'autre demandant une injonction interlocutoire destinée à arrêter les travaux dans la région. Le juge Malouf (cité par Rouland, 1978, p. 33) donna raison aux Autochtones sur cette seconde demande en imposant l'arrêt des travaux et en reconnaissant que les Cris et les Inuits « ont exercé des droits personnels et des droits d'usufruit sur le territoire et les terres y adjacentes. Ils ont été en possession et occupé ces terres et y ont exercé des droits de pêche, de chasse et de trappe depuis des temps immémoriaux. » L'injonction interlocutoire fut toutefois suspendue par la Cour d'appel une semaine plus tard, et ce, pour toute la durée de l'appel du jugement Malouf qui dura un an et qui, dans une décision en novembre 1974, suspendit définitivement l'injonction interlocutoire en infirmant le jugement Malouf. La Cour suprême refusa par la suite d'autoriser l'appel de ce dernier jugement.
33. On redoutait par exemple la reconnaissance éventuelle de droits ancestraux dont on ignorait l'étendue, l'incertitude des développements économiques futurs en milieu nordique, des investisseurs insatisfaits, etc. Alors l'un des plus grands projets de construction au monde, on estimait en 1974 à plus de 10 000 emplois directs perdus et à près de 500 000 dollars le coût quotidien découlant d'un arrêt potentiel des travaux (Rouland, 1978, p. 39). Rouland (1978, p. 30, 41) rapporte par ailleurs que les intérêts sur les sommes empruntées par le gouvernement du Québec – principalement à des créanciers américains – s'éleveront à près de 4 milliards de dollars sur des investissements totaux estimés à plus de 16 milliards en 1976.

Cette solution négociée s'est matérialisée par la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en novembre 1975³⁴. La Convention a par la suite été approuvée par référendum dans les différentes communautés criées et inuites.

D'après le gouvernement du Québec, cette entente donnait aux Autochtones l'opportunité de renoncer à des droits territoriaux imprécis et mal définis en échange de droits définis et clairs :

En échange de la renonciation à leurs droits ancestraux mal définis, les Autochtones se voient en contrepartie reconnaître par la Convention une série de droits précis, sanctionnables devant les tribunaux, touchant le maintien et le développement de leur culture et de leurs communautés tout en leur réservant un rôle important dans les projets de mise en valeur des ressources du territoire (Goudreau, 2002, p. 25).

Dans un exposé sur la philosophie de la Convention de la Baie-James, le ministre John Ciaccia affirmait qu'en signant la Convention : « le gouvernement du Québec ne fait que saisir l'occasion qui s'offre à lui d'étendre son administration, sa législation, ses institutions publiques et ses services à la totalité du Québec, en un mot affirmer l'intégrité de son territoire » (CBJNQ, 1998, p. xiv). La question de l'autonomie et de l'exercice d'une certaine souveraineté sur ces territoires continue cependant de faire l'objet de controverse entre les Autochtones et l'État québécois.

Il est pertinent de noter ici, d'ailleurs, que la ratification de la CBJNQ ne s'est pas faite sans susciter des dissensions au sein des communautés autochtones, lesquelles défendent des visions parfois divergentes du développement. En effet, comme on peut le lire dans l'évaluation d'impact environnemental du projet Raglan réalisée pour le compte de la compagnie Falconbridge :

lors du referendum de 1987 et des élections de 1989 au Nunavik, deux projets de développement social radicalement différents se confrontaient, soit celui de la société Makivik³⁵ et celui prôné par la Fédération des coopératives [...] Cette opposition s'était aussi manifestée de façon particulièrement aigüe [*sic*] lors de la signature de la CBJNQ une douzaine d'années plus tôt [...] Les acteurs impliqués étaient alors, d'une part, la majorité qui signait la Convention et, d'autre part, la population des villages de Povungnituk, d'Ivujivik et de Salluit, des pionniers du mouvement coopératif rassemblés sous la bannière de [l'Inuit Tungavingat Nunamini] (Roche, 1993, section 2, p. 25-26).

34. Le gouvernement proposa la voie de la négociation quatre jours seulement après la décision du juge Malouf, et trois jours avant la décision de la Cour d'appel d'autoriser la continuité des travaux en attendant qu'elle se prononce sur le jugement Malouf. La CBJNQ fut signée par sept parties : les gouvernements provincial et fédéral, le Grand Conseil des Cris (GCC), la Northern Quebec Inuit Association (NQIA), Hydro-Québec, la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) et la Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ). Une entente de principe avait été conclue entre ces mêmes parties un an plus tôt (novembre 1974). Pour une chronologie plus détaillée des événements ayant mené à la signature de la CBJNQ, voir Rouland (1978, p. 209-213).

35. Makivik est un organisme créé par la CBJNQ, dont le mandat est de gérer la compensation financière versée par le gouvernement du Québec lors de la signature de la Convention et de promouvoir le développement économique des Inuits du Nunavik. Voir également la section 2.2 ci-dessous.

Pour Harry Tulugak, coprésident de la Commission du Nunavik, ces dissensions sont liées au fait que les notions de développement sont profondément imbriquées avec celles d'identité, de droits territoriaux et de relation avec la terre :

[l]es Inuits dissidents [de Puvirnituq, Ivujivik et Salluit] [...] réagissent fortement [à la clause d'extinction des droits territoriaux], refusant de signer une entente par laquelle ils abandonneraient des terres qu'ils occupaient depuis des temps immémoriaux. En faisant cela, ils perdraient leur être propre. Ce territoire appartient à tous les Inuits et non pas aux individus. Tous l'ont en partage [...] [L]e principe d'autonomie ne peut disparaître au gré d'un document qui dit : « Vous avez perdu vos droits, ils sont éteints » (Mackenzie, 2001).

Ainsi, la signature de la CBJNQ suscite des débats importants sur la nature de la relation existant entre les Autochtones et l'État québécois, et a de profondes ramifications identitaires. En effet, les questions relatives à la gestion des ressources naturelles du Nord – et les éventuels désaccords qui en découleraient –, au lien juridique existant entre les Autochtones et le territoire, et à l'autonomie politique des Cris et des Inuits constituent le cœur des controverses entourant la CBJNQ. Pour autant, comme on le verra ci-dessous, le mode de régulation de l'exploitation des ressources naturelles et la définition de l'identité politique des Inuits demeurent intimement liés.

Dans la pratique, la Convention offre des opportunités et impose des contraintes aux Inuits. En effet, la mise en œuvre de la CBJNQ et la manière dont se déploie la régulation de l'utilisation du territoire ne constituent pas un processus mécanique, et ce, pour deux raisons : d'une part, l'interprétation de la CBJNQ est toujours sujette à débat, tout comme l'évolution du mode de gouvernement du Nord du Québec (Commission du Nunavik, 2001 ; Mackenzie, 2001) ; d'autre part, comme nous l'expliquerons subséquemment, l'influence des Cris et des Inuits sur la gestion des ressources naturelles s'exerce à travers un ensemble complexe de processus administratifs et politiques, officiels et informels, lesquels sont tributaires de relations de pouvoir changeantes.

En analysant comment les opportunités et les contraintes offertes par la CBJNQ se conjuguent dans la pratique et la façon dont s'articule la négociation d'ententes sur les répercussions et avantages, nous cherchons à établir dans quelle mesure ces dernières redéfinissent la structure de pouvoir au sein de laquelle évoluent les différents acteurs du développement minier au Nunavik et comment cette structure de pouvoir s'articule avec la définition de l'identité politique des Autochtones. Pour ce faire, nous résumerons certains éléments du contexte dans lequel ces négociations s'inscrivent.

1.2.1. Consolidation du *free mining*

D'entrée de jeu, soulignons que les fondements du régime minier québécois ne sont pas remis en cause par la CBJNQ. Au contraire, comme nous l'avons vu, la Convention répond à l'intention du gouvernement d'ouvrir le Nord au développement et d'y stabiliser l'environnement d'investissement, et de ce fait vise à consolider le régime du *free mining* au Nunavik. En effet, sous le régime de la CBJNQ, l'État québécois demeure l'unique propriétaire et gestionnaire des ressources minières, ce qui lui a permis d'instituer au Nunavik une politique minière incitatrice dès les années 1970-1980. Seules les terres désignées de « catégorie I » (environ 1 % du territoire) permettent aux Inuits de bénéficier d'un droit de consentement sur l'attribution, l'exploration et l'exploitation des ressources minières³⁶. Dans les territoires de catégorie II (environ 14 % du territoire), les Inuits disposent, en vertu de la CBJNQ, d'un droit de compensation pour les projets d'exploitation minière ; leur influence sur les travaux d'exploration et l'attribution de titres miniers demeure toutefois faible³⁷. Le projet Raglan est situé sur des terres de catégorie III (environ 85 % du territoire), considérées comme des terres publiques où le principe du *free mining* s'applique intégralement : l'acquisition de titres miniers et les travaux d'exploration minière y sont permis sans que les populations locales en soient informées ou soient consultées ; l'exploitation des minerais n'est soumise qu'aux dispositions décrites ci-dessous concernant la protection de l'environnement³⁸.

De l'avis de Rouland, le processus même de sélection des terres lors de la négociation de la Convention fut problématique, et s'est soldé en défaveur des Inuits. Outre le fait que la catégorisation des terres et l'attribution de droits de propriété étaient « peu conformes à l'idée [commune] que les Inuits se font des rapports de l'homme avec la terre » (Rouland, 1978, p. 96)³⁹, ces derniers étaient contraints de proposer leurs choix à l'intérieur d'un échéancier de deux ans suivant la signature

36. Les terres de catégorie I sont des terres où les Inuits détiennent des droits fonciers exclusifs (droits de propriété ; CBJNQ, 1998, art. 7.1.3). Le Québec y demeure néanmoins titulaire des droits tréfonciers (y compris les droits miniers ; art. 7.1.7) et les Inuits ne peuvent vendre ces terres qu'à l'État québécois (art. 7.1.5).

37. Les terres de catégories II sont des terres sur lesquelles les Inuits ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage. Cependant, selon la Convention : « le Québec peut prendre possession de terres de la catégorie II à des fins de développement, à condition de les remplacer ou, si les Autochtones le désirent et si un accord est conclu à cet effet, de leur accorder une indemnisation... [L]e « développement » désigne tous faits ou gestes qui empêchent les Autochtones d'exercer les activités de chasse, de pêche et de trappage, à l'exception des étapes précédant le développement... L'exploration de minéraux, les levés techniques, la cartographie et le forage au diamant peuvent être effectués sans donner lieu à un remplacement de terres ou au versement d'une indemnité. Ces activités doivent être effectuées de façon à éviter tout conflit déraisonnable avec les activités d'exploitation de la faune » (CBJNQ, 1998, art. 7.2.1, 7.2.3, 7.2.5).

38. Articles 7.3.1 et 7.4.1 de la Convention. Voir les points 1.2.3 et 2.1 de ce chapitre pour plus d'information sur ces dispositions.

39. « Avant de chercher à classer dans nos concepts et catégories juridiques les rapports entretenus par les Autochtones avec leurs terres [...] il fallait [d'abord] se demander ce que représentaient pour les Autochtones les rapports qu'ils entretenaient avec leurs terres, sur le plan mental et économique. » Par contraste avec la conception occidentale, dans le cadre de laquelle « l'usage » de la terre (ou « le droit d'usufruit ») représente une catégorie de droit inférieur par rapport aux droits « d'occupation » ou de « propriété », pour l'Inuit, « l'usage » de la terre représente « le rapport le plus élevé (sur le plan mental) et le plus nécessaire (sur le plan économique) que puisse entretenir l'Autochtone avec la terre ». Traduits dans le langage juridique occidental, propose Rouland (1978, p. 86-88), « les droits d'usage » sont en fait beaucoup plus proches pour les Autochtones de ce que nous visons lorsque nous employons le terme « propriété ». Ces différences conceptuelles ont des conséquences pratiques bien tangibles lorsque vient le temps, par exemple, de négocier et d'interpréter certaines dispositions de la Convention (voir Rouland, 1978, p. 94-96).

de la Convention, à défaut de quoi le gouvernement pouvait désigner unilatéralement les terres en question. Il s'agissait là d'un « redoutable moyen de pression » à la disposition du gouvernement du Québec (*Ibid.*, p. 120)⁴⁰. Qui plus est, le gouvernement souhaitait que les terres présentant un potentiel hydroélectrique ou minier soient exclues du choix initial des Inuits, arguant notamment que la Convention lui permettrait de toute façon de prendre possession des terres de catégorie II à des fins de développement à condition de les remplacer⁴¹. Comme le soulignent les chercheurs chargés de conduire l'étude d'impact sur le milieu social pour le projet minier Raglan: « *it must be recalled that the land selection resulting from the [CBJNQ] represents what the Inuit could have, rather than what they wanted to have* » (Roche, 1992, vol. 3, p. 45).

Outre la réaffirmation de la propriété des ressources minières à l'État québécois et la catégorisation des terres, la Convention ne comporte aucune disposition relative au domaine minier, bien que ce secteur soit l'un des plus prometteurs dans la région (CPFP, 2001; MRN, 1975; MER, 1985, 1986).

1.2.2. Difficulté de mettre en place un organe favorisant des processus décisionnels concertés

Malgré une participation accrue dans l'administration des affaires du Nunavik depuis la mise en œuvre de la Convention, nous reconnaissons que les Inuits demeurent à court d'une clé structurelle importante pour la prise concertée de décisions politiques: un gouvernement ou un organe de pouvoir central qui leur permettrait de faire des choix transversaux, autonomes et correspondants à leurs priorités et aspirations (Commission du Nunavik, 2001; Duhaime, 1992, 1993; Rouland, 1978; Simard, 1979). Certes, les Inuits disposent d'une certaine influence au sein des organes administratifs mis sur pied par la Convention, mais ce pouvoir est principalement d'ordre administratif et largement défini par les valeurs prioritaires et les orientations politiques centralisées à Québec ou à Ottawa.

En ce sens, la structuration du pouvoir sous la Convention reproduit en quelque sorte le rapport fiduciaire établi au Canada entre l'État et les Autochtones en vertu de la Proclamation royale de 1763, dans la mesure où le développement du territoire et celui de la société inuite s'organisent principalement sous la tutelle du gouvernement du Québec, qui exerce toujours un pouvoir déterminant, quasi unidirectionnel et paradoxalement destiné à protéger les droits et intérêts des

40. Rouland fait référence ici aux articles 6.1.1 et 6.2.2 de la Convention.

41. Ou moyennant une compensation financière. À l'inverse, des portions du territoire d'intérêt pour les Inuits n'ont pu être désignées dans les terres de catégorie II en raison de développements miniers ou droits fonciers déjà existants (par exemple, les travaux d'Asbestos Corporation pour la mine Asbestos Hill à Purtiniq, située entre la Baie-Déception et le site minier Raglan; Roche, 1992, vol. 3, p. 17). Pour plus de détails concernant le « régime de terres » prévu par la Convention ou pour une interprétation plus précise des limites de pouvoir liées à ce régime, voir entre autres Rouland, 1998, p. 47-49, 85-96, 151-153.

populations autochtones, sans toutefois autoriser la marge de manœuvre nécessaire à l'autodétermination politique (voir à ce sujet Otis et Émond, 1996, p. 552; Guérin *c. R.*, 1984, 2 R.C.S. 332, p. 384; Lebus et King-Ruel, 2010).

Somme toute, Duhaime (1992, p. 155) affirme que la Convention consacre, en pratique, « la marginalisation du projet d'autodétermination »; elle multiplie « les administrations, les hiérarchies, les procédures », au lieu de « regrouper les décisions concernant la région au sein d'un organe central capable d'en débattre ». Selon Forest et Tremblay (1992, p. 308; voir également Duhaime, 1992, 1993; Rouland, 1978, 1979; et Simard, 1979):

c'est la substance même des relations de pouvoir qui est en cause. L'exercice des responsabilités autochtones ne peut s'exercer que dans un ordre délégué ou négocié, réservant aux agents de l'État le soin de juger – ou même d'assurer – que les décisions d'intérêt collectif ne sont pas contradictoires entre elles.

Plusieurs auteurs relèvent également que la Convention a eu pour effet de restructurer l'économie régionale, caractérisée dorénavant par une grande proportion d'emplois dans les services publics⁴² et par d'importants transferts gouvernementaux⁴³. En conséquence, une forte dépendance économique de la région et des populations à l'égard des gouvernements s'est institutionnalisée (Commission du Nunavik, 2001; Duhaime, 1992, 1993; Duhaime et Godmaire, 2002; Duhaime *et al.*, 2003; Forest et Tremblay, 1992).

Insatisfaits, les Inuits constatèrent rapidement les contraintes imposées par la Convention et entamèrent dès 1983 un processus de revendication vers une plus grande autonomie politique⁴⁴. Ce processus mena notamment à la mise sur pied de la Commission du Nunavik en 1999. Chargée d'élaborer des recommandations quant à la mise sur pied éventuelle d'un gouvernement au Nunavik, et composée en partie de représentants inuits, la Commission reconnut, elle aussi, que « la lacune la plus évidente du système actuel est sans doute l'absence d'un organisme parapluie

42. Les emplois dans l'administration publique dominent dans l'Arctique canadien (entre autres pour mettre en œuvre les ententes conclues), représentant généralement de 25 à 50 % de l'ensemble des emplois; cette proportion s'élevait à 60 % au Nunavik en 1998 (Duhaime *et al.*, 2003, p. 2). Selon Statistique Canada, l'industrie minière occupait le quatrième rang des emplois dans l'Arctique en 1996 avec 8 % des effectifs, derrière l'administration publique (40 %), la vente en gros et au détail (13 %) et les services (12 %) (cité par Duhaime *et al.*, 2003, p. 14).

43. Selon Duhaime et Godmaire (2002, p. 348-349), les transferts soutiennent pratiquement « toute l'économie, y compris les activités vivrières ». En 1983, près de 230 millions de dollars étaient dépensés par les gouvernements en activités, paiements de transferts et immobilisation au Nunavik (Duhaime, 1993, p. 268-269). Ce montant était sensiblement du même ordre en 1998 et se chiffrait à près de 243 millions de dollars (Commission du Nunavik, 2001). La plupart de ces dépenses proviennent du Québec (52 % en 1983, 72 % en 1998). En 1991, les dépenses en santé et en éducation étaient respectivement, toute proportion gardée, près du triple et du double au Nunavik par rapport au reste du Québec (Duhaime et Godmaire, 2002, p. 334-335).

44. Pour Duhaime (1992, p. 159), « [l']insertion des Inuit dans l'appareil de gouverne ne pouvait satisfaire leurs aspirations, puisqu'ils demeureraient sans pouvoir déterminant, acteurs de second rang [...] Ils participeraient, mais principalement à l'exécution et rarement aux décisions majeures ». Dans un article subséquent, Duhaime (1993, p. 256) précise que: « malgré la multiplication des sièges occupés par des Autochtones dans les comités et conseils de tout acabit, malgré l'accroissement des postes salariés dans la fonction publique occupés par eux, ils demeureraient peu satisfaits: *de facto*, il leur était interdit de prendre des décisions transectorielles, des décisions où l'ensemble des enjeux majeurs à leurs yeux pouvait être débattus simultanément ». Voir également Bussièrès, 1992, p. 146; Société Makivik, 1985.

qui rassemblerait les citoyens du Nunavik et par lequel ils pourraient déterminer leurs priorités et leurs aspirations» (Commission du Nunavik, 2001, p. 3). Elle ajoute également :

la situation au Nunavik s'apparente à celle d'un gouvernement du Québec qui consisterait uniquement en une série d'organismes et de ministères fonctionnant indépendamment les uns des autres, sans Assemblée nationale ni chef de l'exécutif du gouvernement (*Ibid.*)⁴⁵.

Concernant la question plus précise des ressources naturelles du territoire, la Commission du Nunavik souligne qu'en général, «les organismes et la population du Nunavik ont peu à dire sur l'élaboration des politiques et des programmes relatifs au contrôle et au développement du territoire et de ses ressources», ceux-ci relevant plutôt des ministères et organismes responsables⁴⁶. Dans l'éventualité de la mise sur pied d'un gouvernement au Nunavik, la Commission recommande notamment que «toute exploitation des ressources naturelles», y compris l'exploration et l'exploitation minière, soit soumise «à l'accord préalable» de ce gouvernement et qu'ensemble, les gouvernements du Québec et du Nunavik élaborent «un processus commun d'émission des autorisations et des permis d'exploitation du territoire et de ses ressources⁴⁷». Si elles étaient appliquées, ces recommandations permettraient aux Inuits, à travers une instance politique délibérative, d'exercer une influence accrue et effective dans la politique minière du Nunavik, leur offrant théoriquement la possibilité de revoir, sur une base continue, les valeurs et les principes qui orientent le régime minier décrit précédemment. Cependant, ces visées relèvent pour le moment de la spéculation et les constats de la Commission du Nunavik mettent plutôt en relief le déséquilibre des pouvoirs qui s'observait toujours au cours des années 1990 en ce qui a trait au contrôle et au développement du territoire et de ses ressources.

À ce titre, au moment où Falconbridge a proposé son projet d'exploitation, les Inuits venaient d'entamer des négociations officielles avec le gouvernement du Québec pour l'établissement d'un gouvernement régional autonome, disposant de pouvoirs notamment sur les questions ayant trait à la gestion du territoire et de ses ressources naturelles⁴⁸. Les négociations visaient également la résolution des revendications en matière de droits et de pouvoirs nouveaux dans les zones marines

45. La Commission du Nunavik (2001, p. 3) ajoute que «[m]ême un organisme comme l'[Administration régionale Kativik] (ARK) [créée en 1978 en vertu du chapitre 13 de la CBJNQ] [...] est quand même limité par sa fonction et son mandat de supra-municipalité».

46. La Commission du Nunavik note ici que ce sont principalement Hydro-Québec, la société d'État productrice d'électricité, de même que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

47. Recommandations 15.1 et 15.2 du rapport de la Commission du Nunavik, 2001, p. 42.

48. Le projet de Constitution élaboré par les Inuits prévoyait une Assemblée de 20 membres élus, exerçant un pouvoir dans 14 champs de compétence (terres, environnement, gestion des ressources naturelles, etc.). C'est le Comité constitutionnel du Nunavik, composé de six membres élus en 1989, qui travailla à l'élaboration de la Constitution, d'abord dans une première version en 1989 (qui a servi de document de consultation interne auprès de la population inuite), puis dans une seconde version acceptée par référendum populaire en 1991. C'est cette seconde version que les Inuits utilisèrent comme assise de négociation avec le gouvernement du Québec.

situées à l'extérieur des frontières du Québec et de compétence fédérale, où ils ont des intérêts indéniables en termes de fréquentation et de pratique d'activités de chasse et de pêche.

1.2.3. Participation dans les instances de protection de l'environnement

Faute d'une instance politique centrale, décisionnelle et délibérative exerçant un contrôle sur l'exploitation des ressources naturelles, la Convention a débouché sur la mise en place d'entités administratives au sein desquelles les Inuits jouissent d'une représentation et d'une influence nouvelles, leur permettant d'intervenir directement dans le processus de régulation de certains projets de développement. Ces ouvertures sont brièvement présentées ici et nous verrons comment, en seconde partie d'analyse, elles se sont déclinées lors du processus d'implantation du projet Raglan.

L'influence des Inuits dans l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu par la Convention est, notons-le, centrale. À ce titre, le mandat relativement élargi⁴⁹ de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK), une entité administrative cogérée par les Inuits et le gouvernement du Québec, combiné au pouvoir décisionnel relativement important dont elle dispose eu égard aux projets de développement proposés sur le territoire, renferme une opportunité d'accroître le pouvoir structurel des populations inuites dans les processus décisionnels associés à la régulation de projets dans la région. Effectivement, la CQEK est composée d'une majorité de représentants inuits et dispose d'un mandat lui permettant théoriquement de bloquer un projet⁵⁰. De ce fait, en cas de conflit entre la CQEK et le ministère de l'Environnement du Québec, celui-ci doit obtenir l'accord du lieutenant-gouverneur en conseil pour renverser la décision de la CQEK, une mesure ultime à laquelle le gouvernement du Québec n'a encore jamais eu recours (Peters, 1999, p. 398, 400 et 405). Au-delà de cette capacité de la CQEK de ralentir, voire d'empêcher la réalisation des projets de développement pour des raisons environnementales ou sociales, cette structure permet d'exercer une influence sur les projets en imposant aux promoteurs des conditions particulières.

Les possibilités offertes par la participation au sein d'entités telles que la CQEK ouvrent la porte à une vision plus nuancée de l'identité politique des peuples autochtones concernant l'exploitation des ressources naturelles sous le régime de la CBJNQ. En effet, même si l'étendue des pouvoirs inuits en matière de contrôle et de développement du territoire est restreinte, les entités politiques et administratives

49. Il inclut notamment l'évaluation des répercussions sur le milieu humain, ce qui n'est pas le cas ailleurs au Québec (Peters, 1999; Verreault, 2000).

50. La CQEK regroupe neuf représentants, soit quatre nommés par la partie inuite (par l'Administration régionale Kativik) et cinq par le gouvernement du Québec (principalement le ministère responsable de l'environnement); un président est proposé par Québec et accepté par la partie inuite. L'analyse des comptes rendus des rencontres de la CQEK à l'époque qui nous intéresse (1990-1995), de même que l'information obtenue lors d'entrevues à ce sujet suggèrent une sensibilité certaine des membres de la CQEK à l'égard de la protection environnementale et de la prise en compte des préoccupations des populations locales.

issues de la Convention – notamment la CQEK, la Société Makivik, et l'Administration régionale Kativik (ARK) – constituent autant de nouveaux espaces de pouvoir au sein desquels peuvent être formulées de multiples revendications, y compris des revendications nouvelles. Du coup, les Inuits jouissent d'une opportunité d'asseoir leurs revendications en termes de contrôle sur l'exploitation des ressources sur un rapport de force favorable au sein de ces entités – à condition, bien sûr, d'investir ces espaces de manière significative et stratégique.

L'exercice de ce rapport de force par le biais d'entités administratives est cependant soumis à de nombreuses contraintes. En effet, selon Duhaime (1993, p. 255-256), la Convention calque les structures de pouvoir locales appliquées dans la gouverne québécoise (municipalités, administration régionales, etc.), lesquelles sont généralement caractérisées « par une multiplicité de sphères d'intervention plus ou moins étroites [en silos], et dont les enjeux ne sont jamais débattus simultanément »⁵¹. Selon ce modèle, affirme Duhaime (*Ibid.*), les décisions locales sont, dans la plupart des cas, « liées aux décisions préalables des paliers supérieurs de la gouverne », conférant aux acteurs locaux des pouvoirs et une autorité limités. La CBJNQ instaurerait ainsi un « émiettement et [une] technocratisation du pouvoir » des Inuits (*Ibid.*, p. 256). Mercier et Ritchot (1997, p. 160), pour leur part, croient que « [l]a participation autochtone [...] se [décompose] en une multitude de tâches spécialisées à l'enseigne de processus administratifs compliqués. Atomisées, ces responsabilités [restent] subordonnées à un système bureaucratique standardisé et qui échapp[e] à la responsabilité collective tant espérée ». C'est pourquoi, pour Peters (1999, p. 405), « [si] l'exigence d'une étude d'impact social peut augmenter quelque peu le niveau d'influence politique [des Autochtones] [...] il est important de rappeler les coûts, à la fois sociaux et économiques, de telles batailles. Ces coûts ont été supportés de manière disproportionnée par les Autochtones ». Lorsqu'il est question de l'exploitation des ressources naturelles, deux identités politiques distinctes sont donc projetées sur les Autochtones, selon des processus de revendication et des modes de régulation concurrents. D'une part, comme on le décrit dans cette section, les revendications autonomistes expriment une identité politique basée sur l'existence de droits collectifs sur le territoire. D'autre part, les instances de régulation environnementale et sociale permettent de conceptualiser les peuples autochtones comme des « parties intéressées » ou « parties prenantes » (*stakeholders*) et de considérer les besoins et intérêts des communautés, sans que toutefois des droits leur soient officiellement reconnus. Cette seconde identité politique est plus diffuse quant à son contenu de même que par rapport aux obligations et contraintes imposées aux acteurs privés et à l'État. Ainsi, la CBJNQ recouvre des dynamiques contradictoires et ambiguës en ce qui concerne l'identité politique qui doit prévaloir.

51. Forest et Tremblay (1992, p. 307) font les mêmes constats que Duhaime en affirmant que la Convention a créé des instances administratives qui reproduisaient « presque intégralement les structures du même type agissant ailleurs dans la province ».

Considérée sous l'angle de l'économie politique hétérodoxe, cette tension renvoie à la capacité des acteurs de faire prédominer certaines valeurs dans la structure de pouvoir. La hiérarchisation de différents ensembles de valeurs révèle ainsi, de manière synthétique, quels intérêts sont favorisés dans les transactions entre les acteurs et de quelle manière sont construits et circonscrits les enjeux sur lesquels portent ces négociations (voir le chapitre 1). Ainsi, dans le cas qui nous intéresse, le débat semble porter sur la préséance des activités traditionnelles de subsistance sur le développement industriel – ou inversement. Pour Peters (1999, p. 408) :

[a]t the signing of the [CBJNQ], Cree and Inuit expectations were that the Agreement would give them the tools with which they could exercise meaningful influence over development in the territory referred to in the Agreement, in order to protect their subsistence economies. The Agreement has not met the expectations of the Native parties to the Agreement [...] The right to develop is woven through all sections on environmental protection.

Dans cette optique, la préservation des économies traditionnelles de subsistance pourrait signifier, selon une certaine hiérarchisation des valeurs, que les Inuits et les Cris puissent juger, à travers un processus délibératif, de la désirabilité, en termes absolus, d'un projet de développement. Il va sans dire qu'une telle évaluation pourrait fort bien différer de celle faite par les gouvernements ou les promoteurs (*Ibid.*, p. 407). Or l'inclusion des valeurs criées et inuites dans le processus de développement se heurte en premier lieu, selon Peters, à la manière dont le développement économique lui-même est conceptualisé. En effet, les procédures d'évaluation d'impact tendent à se centrer sur les mesures de mitigation, laissant de côté l'importante question des enjeux plus vastes de désirabilité des projets. De ce fait, soulignait-elle, les cas de projets annulés après l'évaluation environnementale et sociale sont très rares. Cela révèle, selon Peters (*Ibid.*), une présomption inhérente au fonctionnement des instances de régulation selon laquelle le développement industriel est, *a priori*, désirable et inévitable. Pourtant, pour Peters (1999, p. 407-408) :

[at] some degree and scale of industrial development, it is clearly not possible to reconcile the protection of Cree and Inuit subsistence economies and the right to develop written into the [CBJNQ]. To date, it seems that development initiatives have won out [...] But it is not clear whether this is so because the Agreement has not been fully or appropriately implemented, or because the rights the Agreement gave the Cree and Inuit to protect subsistence economies are subordinate to the right to develop in the territory referred to in the Agreement. As a result, it is difficult to ascertain the extent to which the Agreement allows for critical consideration of whether economic development is desirable in the territory referred to in the Agreement.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la négociation de l'Entente Raglan, mettant en évidence l'émergence d'un mode de régulation faisant appel à la notion de justice négociée et privilégiant l'interaction directe entre les compagnies minières et les communautés touchées par leurs activités. La question qui se pose, cependant,

est la suivante: de quelle manière ce mode de régulation influence-t-il la définition des identités politiques et la hiérarchisation des valeurs dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles dans le Nord du Québec?

2. Régulation hybride du projet Raglan

Vers la fin des années 1950, après avoir effectué des travaux d'exploration dans le Nord du Québec depuis la fin des années 1930, la compagnie Falconbridge acquiert des titres miniers à l'endroit où allait être découvert l'un des plus importants gisements de nickel au monde⁵². Suivant le principe du *free mining*, l'entreprise acquiert par la suite d'autres titres miniers et exécute, pendant plus de 30 ans, de nombreux travaux d'exploration⁵³ sans que les populations locales soient tenues d'être informées de la réalisation de ces activités d'exploration ou consultées à ce sujet. À partir de 1990, au moment où Falconbridge souhaite aller de l'avant avec des travaux d'exploration avancés – impliquant notamment un campement, un accès routier, des échantillonnages en vrac –, la CQEK est saisie du dossier et le projet est soumis à une évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social (ci-après la procédure d'EIES).

C'était la première fois dans l'histoire du Nunavik, voire du Québec, qu'une telle procédure était appliquée à un projet minier. Dans le cadre de cette procédure, sur laquelle nous reviendrons, la CQEK a demandé à Falconbridge de considérer certains aspects sociaux liés au projet d'exploration et de conclure une entente avec les communautés voisines. Bien que ces directives aient été énoncées spécifiquement pour la phase d'exploration du projet de Falconbridge, qui devait alors se terminer avant la fin de l'année 1992, elles auront pour effet concret d'officialiser les relations entre l'entreprise et les parties inuites pour l'ensemble des étapes subséquentes du projet.

En ce sens, elles marquent le début de deux processus parallèles de régulation du projet Raglan sur les plans social et environnemental: *a)* un processus officiel et institutionnalisé, à travers la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu humain (chapitre 23 de la Convention de 1975), et *b)* un autre processus défini de manière ambiguë comme l'obligation apparente « de conclure une entente » avec les communautés. Cette obligation n'est pas assortie

52. La découverte d'indices au cours des années 1950 avait suscité l'intérêt de plusieurs entreprises pour le potentiel de la région en cuivre, nickel, fer et amiante. En 1957, près de 30 entreprises détenaient des permis d'exploration minière (PEM) qui couvraient la presque totalité de la fosse de l'Ungava; 1957 marque également la découverte du gisement d'amiante Asbestos Hill, qui allait devenir la première mine exploitée au Nunavik (de 1972 à 1983). Les compagnies Falconbridge et Raglan Quebec Mines acquièrent en 1961 des PEM aux lacs Raglan et Cross, là où sont aujourd'hui exploités les gisements Raglan. En 1966, Falconbridge acheta l'autre compagnie pour former la New Quebec Raglan Mines (MER, 1986, p. 75).

53. De 1957 à 1990, Falconbridge a réalisé près de 205 000 m de forage de surface, 13 300 m de forage souterrain, un puits de 282 m de profondeur, et quelque 1300 m de galeries creusées dans la zone Donaldson (MER, 1991, p. 159)

de directives formelles quant au cadre et aux modalités devant mener à une telle entente. La figure 3.2 illustre quelques-unes des étapes marquantes de chacun de ces processus.

Ces deux processus parallèles constituent une particularité du mode de régulation du projet Raglan, dont l'interaction résulte ultimement en un régime hybride *sui generis*. Dans quelle mesure ce régime hybride remet-il en question les valeurs du *free mining*? Permet-il une redistribution du pouvoir structurel dans le régime minier en application dans le Nord du Québec ?

2.1. Procédure d'EIES appliquée au cas Raglan : opportunités et contraintes pour les populations locales dans la mise en œuvre du cadre légal officiel

Pour plusieurs auteurs, la procédure d'EIES et le régime de protection environnementale et sociale applicables au Nunavik offrent de nombreuses occasions aux populations locales de participer aux prises de décisions relatives aux projets de développement (Lajoie *et al.*, 2000; Peters, 1999; Verreault, 2000). Marie-Josée Verreault (2000, p. 145) constate à ce sujet que les intentions des parties signataires de la Convention de 1975 étaient explicites quant à la volonté « d'accorder un statut privilégié aux Inuits dans le contrôle des projets de développement au Nunavik ». Verreault (*Ibid.*) observe que la CQEK « joue un rôle beaucoup moins secondaire » que les autres organismes responsables d'appliquer les procédures d'évaluation environnementale en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention⁵⁴ : « [elle] est le seul organisme à disposer, en plus de pouvoirs de recommandations, de véritables pouvoirs décisionnels ». Duplessis *et al.* (cité par Verreault, 2000, p. 14) abondent dans le même sens et croient même que la CQEK « jouit d'un statut plus autonome que les autres organismes consultatifs » établis sous la CBJNQ. Ainsi, comme le précise Peters (1999, p. 405) :

The [CQEK]'s decision-making authority has been an important element contributing to its perceived effectiveness among northern [EIES] bodies [...] The power allocated to the [CQEK] by its legislative base has meant that, although its evaluation process is applied in conjunction with the provincial Ministry of the Environment, it retains a semiautonomous role.

Falconbridge a rapidement compris le rôle et le pouvoir potentiel de la CQEK. Dès l'automne 1990, Roche (1990, résumé, p. 28), la firme responsable de la conseiller en matière d'études environnementales, l'informe du fait que la CQEK « a un pouvoir décisionnel relativement à la réalisation du projet, [qu'elle] ne dépend pas d'un gouvernement en particulier et [qu']aucune administration n'a d'autorité sur elle ». En fait, rappelons que le gouvernement du Québec peut en principe renverser une décision de la CQEK, quoiqu'il n'existe pas, à notre connaissance, de

54. Les chapitres 22 et 23 de la Convention de 1975 correspondent respectivement aux régimes de protection de l'environnement et du milieu social applicables aux territoires de la Baie-James (Cris) et du Nunavik (Inuits).

précédent en ce domaine; à l'opposé, la CQEK a déjà bloqué un projet d'envergure élaboré par le gouvernement lui-même, et ce, malgré les fortes pressions exercées par ce dernier⁵⁵.

Outre la capacité dont dispose la CQEK d'autoriser ou non les projets de développement proposés, cette instance bénéficie d'importants pouvoirs discrétionnaires dans l'application du processus d'EIES, et ce, tant sur le plan procédural – forme et durée du processus, modalités des consultations publiques, etc. – que substantiel – notamment en ce qui a trait à la sélection des dimensions sociales et environnementales à analyser ou des critères d'évaluation. Notons par exemple que, contrairement à la procédure d'évaluation environnementale en vigueur dans le sud du Québec, la Convention n'impose pas d'échéancier à la CQEK pour mener à terme les différentes étapes du processus d'évaluation environnementale. La procédure applicable dans le sud du Québec impose au ministère responsable un délai maximal de 15 mois pour évaluer l'étude d'impact soumise par un promoteur, conduire des consultations publiques et rendre sa décision⁵⁶. Dans le cas qui nous intéresse, la CQEK a pu consacrer près de deux ans à évaluer l'étude d'impact de Falconbridge, mener des consultations et produire sa décision. La latitude dont dispose la CQEK représente un avantage potentiel indéniable pour les populations locales qui, avec près de 50 % de représentants inuits au sein de cet organe, peuvent en principe exercer une influence non négligeable sur les processus décisionnels et, au besoin, les prolonger.

Concernant le volet plus substantif du processus d'EIES, la CBJNQ (1998, art. 23.3.19) alloue également une marge de manœuvre importante à la CQEK, qui peut non seulement déterminer les dimensions sociales et environnementales dont le promoteur devra tenir compte lors de l'évaluation des impacts, mais également appuyer sa décision sur des considérations autres que celles énumérées dans la Convention, considérations auxquelles elle peut accorder « l'importance qu'elle juge appropriée ». L'acceptabilité sociale du projet, les autres options envisagées et la nature des efforts proposés par le promoteur « pour accroître les effets souhaitables » (CBJNQ, *Ibid.*) envers les populations locales deviennent ainsi autant de considérations susceptibles d'être prises en compte lors de l'évaluation et de l'approbation des projets. C'est en partie en raison de la latitude offerte par les dispositions de la Convention que la CQEK a pu exiger la conclusion d'une entente entre Falconbridge et les communautés concernées pour la phase d'exploration. En ce sens, selon Verreault (2000, p. 142), la procédure d'évaluation environnementale au Nunavik présente « une conception large, pluridimensionnelle et très avant-gardiste de l'évaluation et de l'examen des impacts ». L'auteure ajoute que :

55. « *On one occasion, the commission suspended its approval of a regionally significant project (the relocation of a village) in which the Province was the proponent. Despite heavy pressure from the Ministry of Housing and the Ministry of the Environment, the [CQEK] was able to hold firm and withhold its approval until all of its conditions were met* » (Peters, 1999, p. 405).

56. Loi sur la qualité de l'environnement, Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, article 16.1.

le chapitre 23 de la Convention offre une protection beaucoup plus étendue que le processus d'évaluation environnementale du Sud du Québec. D'une part, le concept d'environnement y est envisagé de manière beaucoup plus large et non limitative. D'autre part, le milieu social des Inuits a été identifié comme un milieu distinct devant être protégé en soi (Verreault, 2000, p. 30).

L'obligation de tenir compte des répercussions sociales potentielles constitue d'ailleurs un critère unique au régime d'évaluation environnementale mis en œuvre par la Convention à la fin des années 1970. En effet, la procédure fédérale n'a intégré officiellement la dimension sociale qu'à partir de 1992⁵⁷. En outre, comme il a été évoqué ci-dessus, la possibilité de recourir à l'autorité (même limitée) d'une instance de cogestion autochtone-gouvernement, combinée à l'obligation de tenir compte des répercussions sociales du projet proposé, contribue en principe à accroître la participation et le pouvoir structurel des populations locales dans la détermination des modalités d'évaluation et d'autorisation des projets de développement. Dans les mots de Peters :

although most of these bodies lack jurisdiction over decisions about whether or not development should go forward, the requirement for social impact assessment may increase somewhat their level of political influence. Researchers have argued that the process of social impact assessment can facilitate community empowerment despite the communities' lack of formal jurisdiction over development decisions [...] The process can provide a bargaining tool, allowing communities to negotiate the terms of development and in this way manage to some extent its social and economic impacts. It can also help build local leadership and community decision-making capacity (Peters, 1999, p. 405 ; nous soulignons).

Néanmoins, si les arrangements mis en œuvre par la Convention et la CQEK paraissent favoriser les populations locales à plusieurs égards, plusieurs auteurs soulignent certaines faiblesses et lacunes importantes qui réduisent considérablement, selon eux, la possibilité de prendre en compte l'ensemble des préoccupations des populations locales. Verreault (2000, p. 144) note à ce propos que « les prescriptions de la Convention en matière d'accès à l'information et de consultation publique sont plutôt lacunaires » et que « les informations rendues disponibles sont difficilement accessibles et incomplètes ». Elle observe ainsi que la Convention et la Loi sur la qualité de l'environnement ne prévoient que très peu sinon pas de mesures destinées à assurer l'accès à une information adéquate sur les projets de développement proposés au Nunavik. Ainsi, hormis l'obligation de la CQEK d'émettre un avis dans la *Gazette officielle du Québec* à propos de la tenue d'une EIES, et

57. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (1992) exige notamment de considérer « les répercussions [des changements à l'environnement] soit en matière sanitaire et socioéconomique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale » (cité par Peters, 1999). Cependant, dès 1984, la politique fédérale aurait consisté à considérer certaines dimensions sociales lors de la procédure d'évaluation environnementale : « *Although the initiating department will determine the extent to which socio-economic impacts are to be taken into account in initial assessment, as a minimum, the potential social change associated with the biophysical impacts of a proposal must be considered* » (cité par *Ibid.*).

celle du gouvernement de maintenir un registre public des certificats environnementaux « demandés » et « émis » pour les projets de développement⁵⁸, il n'existe pas de mesures prévoyant la diffusion d'informations préliminaires sur les projets proposés et sur leurs impacts prévus ou potentiels. Ce type d'information, de même que la possibilité de participer à des audiences publiques, n'arrive généralement que très tard dans le processus d'évaluation environnementale, restreignant du coup la possibilité pour les populations locales de véritablement participer au processus et d'y faire valoir leurs préoccupations.

Le pouvoir discrétionnaire de la CQEK peut également introduire d'autres difficultés, notamment en ce qui concerne le processus d'audience publique. En « l'absence de critères plus précis », Verreault (2000, p. 75-76) se demande en effet « sur quels fondements juridiques un recours judiciaire visant à obliger la [CQEK] à tenir une audience publique pourrait se baser ».

Notons finalement que des contraintes d'ordre culturel sont aussi susceptibles d'influencer la portée effective des processus :

There are many indications that the processes of communication and decision making created by the Agreement are less than appropriate for Cree and Inuit cultures [...] [Some authors] note that Cree and Inuit cultures are based on the oral transmission of knowledge and concerns and on decision making by consensus of locally or directly affected persons. Yet the environmental impact assessment regimes in the Agreement make fewer provisions for public participation than either existing federal or provincial regimes, and no provision was made in the Agreement for intervenor funding. Many of the reviews take place in southern locations. In addition, reviews rely heavily on written materials: the vast majority of these are in French or English, and many employ highly technical language [...] There has been little incorporation of traditional environmental knowledge in the deliberations of the committees to date (Peters, 1999, p. 407).

2.2. Régime hybride de régulation : interaction entre l'Entente Raglan et le processus d'EIES

Comme nous l'avons mentionné, le processus de négociation de l'ERA Raglan s'inscrit dans un contexte plus large où l'on favorise l'établissement de relations directes entre les compagnies et les communautés autochtones concernées par des projets miniers, et ce, indépendamment de la médiation de l'État. Ainsi, selon Robert Lanari, qui a participé à la négociation pour le compte des Inuits, l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) a servi de guide pour les négociations : « *Our negotiating position was mainly based on principles as formulated in the [Whitehorse Mining Initiative*

58. Avec pour seuls renseignements le nom du promoteur, le nom du projet et la date de la demande ou de la délivrance du certificat (voir Verreault, 2000, p. 75-76).

(WMI) document» (Lanari, 1998, p. 7). Comme l'explique Weitzner (2010, p. 91, citant WMI Leadership Accord, 1995), l'IMW visait entre autres à réunir à une même table les représentants de l'industrie et les communautés autochtones :

The WMI was a landmark, industry-led initiative that sought to involve key players in dialogue on how to revitalize the competitiveness of Canada's mining sector. First proposed by the Mining Association of Canada [...] at a [provincial] mines ministers' meeting in 1992, the WMI was to produce a plan of action, «underpinned by political and community consensus» to help Canada «move toward a socially, environmentally and economically sustainable and prosperous mining industry».

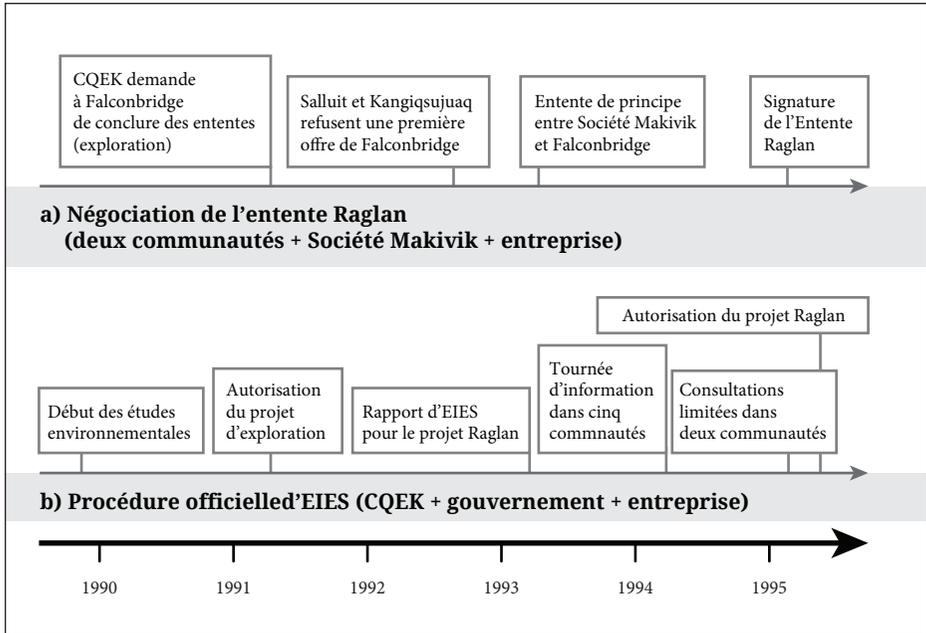
Au lancement de l'IMW, les préoccupations du secteur privé concernaient notamment l'harmonisation des procédures d'évaluation d'impacts environnementaux et la sécurisation de l'accès aux ressources dans le contexte de revendications territoriales non résolues des peuples autochtones. Même si les participants autochtones ont émis des réserves sur la qualité du processus et sur la validité de ses résultats (voir Weitzner, 2010, p. 92-94), «plusieurs des principes et objectifs contenus dans l'accord ont reconnu l'importance de la participation autochtone dans la prise de décision concernant l'activité minière» (*Ibid.*, p. 92). Étant une des premières initiatives de dialogue multipartite du genre, l'IMW est souvent citée pour sa reconnaissance avant-gardiste de la légitimité de la consultation des communautés dans les politiques minières nationales et pour avoir avancé des arguments convaincants en faveur de la reconnaissance du droit au consentement préalable et éclairé (Environmental Law Institute, cité par *Ibid.*, p. 88).

De manière générale, ces principes ont été accompagnés par la promotion de modèles de justice négociée et d'interface directe entre compagnies et communautés. Selon Szablowski (2010, p. 112), «ces régimes visent à promouvoir des formes d'engagement direct "horizontal" entre les firmes [extractives] [...] et les communautés affectées afin d'influencer la prise de décision sur le développement [extractif] [...] [Ces] régimes structurent l'engagement comme une interaction entre des parties nominalement égales.» Le processus d'approbation environnementale de la mine Raglan s'inscrit donc dans un régime hybride combinant une interface directe entre la compagnie et la communauté – la négociation de l'Entente Raglan – et un processus d'évaluation environnementale officiel piloté par la CQEK. Ces deux processus se sont influencés mutuellement au cours des années précédant l'autorisation des activités de la mine.

En 1981, les premières études environnementales relatives au projet sont effectuées dans la région par Roche ltée pour le compte de Falconbridge. En novembre 1990, la CQEK a émis ses directives à la compagnie concernant le processus d'autorisation du programme d'exploration et a décidé, «en raison de l'envergure d'exploration minière [*sic*] dans cette région et de la proximité des travaux proposés par

le promoteur des communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq [...] d'assujettir ce projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social» (CQEK, 1990, p. 4).

FIGURE 3.2. Illustration sommaire des deux processus parallèles de régulation du projet Raglan sur les plans social et environnemental



Dans le cadre de ce processus, des relations se sont établies entre Falconbridge et les communautés de Salluit et Kanjigsujuaq à partir de 1990. Comme le mentionnent les études de Roche (1993, annexe 5.3, p. 10-11) :

Les communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq, en raison de leur proximité du site minier, exigent de pouvoir bénéficier de façon privilégiée des développements par rapport aux autres communautés du Nunavik. La première allègue qu'elle aura à supporter la majeure partie des retombées environnementales négatives, et donc, qu'elle doit être privilégiée, tandis que celle de la deuxième [sic] soutient qu'elle est la plus proche de la future mine qui est située sur son territoire perçu.

En mai 1991, la CQEK autorise les travaux d'exploration conditionnellement à la prise en compte, par l'entreprise, des préoccupations des populations locales. Entre autres choses, la compagnie doit s'assurer du succès du programme d'embauche pour les travailleurs autochtones. Comme on l'a vu, la CQEK (1991) a également demandé au promoteur de conclure «une entente avec les conseils municipaux des communautés voisines du site du projet afin d'assurer de bonnes relations et pour résoudre tout conflit ou litige susceptible de survenir entre les

activités d'exploration et les populations de ces communautés». Si cette exigence ne concernait *a priori* que les travaux d'exploration, les négociations se poursuivirent et menèrent à la signature d'une ERA. Entre 1991 et 1992, la compagnie a nommé un agent de liaison et mené des études sur le type de politiques d'embauche en vigueur dans plus d'une douzaine de mines en Amérique du Nord, dont une mine d'uranium récemment ouverte par Cameco en Saskatchewan (Bird et Nixon, 2004, p. 210-211).

À l'automne 1992, Falconbridge a présenté une première offre de compensations financières et de construction d'infrastructures communautaires modestes, une offre rejetée par les communautés de Salluit et de Kanjiqujuaq. À la suite de ce revers, les communautés se sont tournées vers la Société Makivik pour les accompagner dans le processus de négociation. Créée en 1978 selon les termes de la CBJNQ, la Société Makivik⁵⁹ a pour principales fonctions de voir à l'intégrité de la CBJNQ, d'administrer les indemnités financières obtenues de sources publiques ou privées et de les investir dans le but de contribuer au développement économique du Nunavik (Benoît, 2004, p. V)⁶⁰.

Les négociations ont ensuite été engagées dans ce nouveau contexte, et ont impliqué plusieurs acteurs du côté inuit. Parmi eux, deux représentants de chacune des communautés de Salluit et de Kanjiqujuaq – un membre des municipalités et un membre des corporations foncières de chacune des communautés – ainsi que deux représentants de la Société Makivik, dont les membres sont élus dans chacune des communautés. Notons ici que, même si elles ne participaient pas directement aux négociations, les communautés de Kangirsuk, Quaqtq et Puvirnituk ont néanmoins été incluses dans l'Entente Raglan. Les représentants inuits parties aux négociations avaient pour mandat d'informer les communautés des développements des négociations et de communiquer aux négociateurs les opinions issues des communautés. Du coup, la circulation de l'information dépendait alors essentiellement de ces négociateurs inuits, qui ont notamment eu recours aux radios locales pour informer la population et pour connaître l'opinion des membres des communautés concernées.

Il est important de souligner qu'aucune obligation légale n'était posée à Falconbridge pour négocier une ERA avec les Inuits. En l'absence d'études portant sur les processus décisionnels au sein de Falconbridge, il est difficile de déterminer précisément les raisons ayant incité la compagnie à rechercher une telle entente. Certaines hypothèses peuvent néanmoins être avancées.

59. «Makivik» signifie «progrès» en inuktitut (Benoît, 2004, p. 50).

60. Actuellement, Makivik se charge notamment de placer et d'administrer les fonds obtenus grâce à l'Entente Raglan. Depuis sa mise en fonction en 1978, la Société Makivik a distribué près de 60 millions de dollars en dons à de nombreux projets au Nunavik. Elle a également administré plus de 124 millions de dollars reçus en indemnités de la part des gouvernements et autres sociétés d'États (p. ex. Hydro-Québec). L'avoir des bénéficiaires inuits qu'elle gère aujourd'hui se chiffre à plus de 182 millions de dollars. La Société Makivik cherche également à «favoriser la préservation de la culture et de la langue inuites, de même que la santé, le bien-être social et économique et l'éducation des Inuits dans les communautés» (NEAS, 2011).

D'une part, comme évoqué précédemment, dans la foulée du processus de Whitehorse, la qualité des relations avec les communautés locales a été étroitement associée aux questions de dommages à la réputation des entreprises. D'autre part, l'antécédent du projet hydroélectrique Grande-Baleine, bloqué entre autres par la capacité des Cris à mobiliser des alliés externes (voir ci-dessous), est susceptible d'avoir été un élément incitatif. En outre, dans le cadre de consultations de l'entreprise auprès du gouvernement du Québec, des fonctionnaires avaient souligné « la relation difficile avec les Autochtones [...] Conséquemment, la Compagnie doit faire preuve de diplomatie. De ce point de vue, un programme d'information et de consultation serait bien accueilli » (Roche, 1990, p. 23). Les études produites par Roche (1990, p. 1) avançaient également la possibilité qu'une mésentente au sujet du projet mène à la mobilisation de groupes d'intérêt à l'échelle nationale et dressaient une liste « des groupes environnementaux susceptibles d'exprimer des objections aux projets de développement sujets d'inquiétude pour les groupes autochtones ». Plus tard, en 1993, Roche (1993, p. 2-26) a attiré l'attention sur d'autres acteurs concernés par la gestion de l'environnement, dont le Canadian Arctic Resources Committee (CARC) et la Conférence circumpolaire inuite (CCI), autant de forums où les Inuits pourraient faire retentir leur éventuelle opposition. *A contrario*, la célébration de l'Entente a constitué un gain politique important pour la compagnie et pour l'industrie en général, comme l'illustre le commentaire de Øyvind Hushovd cité en introduction.

Par ailleurs, un volet du projet Raglan prévoyait des travaux d'aménagement d'installations portuaires dans la Baie-Déception, territoire situé en terres de catégorie II (donc soumis à des mesures particulières de compensation pour les Inuits). De plus, Baie-Déception « est étroitement associée à l'histoire et au développement de la population de Salluit » (Roche, 1992, p. 11) et des négociations étaient en cours à l'époque avec le gouvernement fédéral au sujet de droits ancestraux en zone côtière et maritime, négociations qui auraient pu, à moyen terme, menacer la viabilité du projet (Alaoui Mdaghri, 2008, p. 199; Hitch, 2006, p. 134), donnant aux Inuits un levier important pour exiger une entente.

Finalement, une autre hypothèse veut que Falconbridge ait eu la perception que l'approbation finale de la CQEK pourrait être compromise advenant l'émergence de conflits avec les communautés locales, alors qu'il était fort peu probable que le permis fût refusé en cas d'entente. Cette hypothèse est renforcée par le fait que certains membres de la CQEK et les représentants inuits aux négociations entretenaient des relations étroites; à titre d'exemple, David Okpik, représentant de l'ARK au sein de la CQEK, était également maire de Salluit. À partir du moment où les communautés s'engageaient dans un processus de négociation, elles avaient tout intérêt à utiliser leur influence au sein de la CQEK pour que le succès des négociations soit conditionnel à l'octroi du permis, et vice-versa – ou, du moins, à laisser entendre à la compagnie qu'il en était ainsi.

En l'occurrence, après la signature d'une entente de principe entre Makivik et Falconbridge au printemps 1993, la CQEK (1993, p. 4) a expliqué à Falconbridge « qu'avant de pouvoir procéder à la tenue d'audiences publiques dans les communautés, la Commission [devrait] avoir obtenu des explications très claires concernant [...] l'état [...] des négociations [avec les communautés] ». Elle ajoute que « bien que plusieurs autres aspects du projet ne doivent pas être négligés lors de son évaluation, la Commission considère que la conclusion d'un accord de principe satisfaisant entre les deux parties demeure d'une grande importance » et qu'elle « espère que les aspects socioéconomiques du projet seront positifs pour la région plutôt que d'être source de tensions et de dissensions » (CQEK, 1994c, p. 2).

L'année 1994 fut critique pour les négociations. Parmi les différentes questions qui restaient à régler, celle des redevances à verser à la population demeurerait litigieuse. Dans un échange entre Michel Dufresne, gérant du projet Raglan, et Peter Jacobs, alors président de la CQEK, on mentionne que « même si l'ensemble des points ont été réglés, les parties ne peuvent pas en venir à un accord de principe car elles ne s'entendent pas sur le pourcentage des redevances qui sera versé à la population de la région » (CQEK, 1994c, p. 2). En même temps, Falconbridge doit répondre à une série de questions supplémentaires provenant du représentant de la Société Makivik au sein de la CQEK; et malgré ces points toujours en suspens, la CQEK doit aller de l'avant avec les consultations publiques, puisque le ministère de l'Environnement du Québec a déclaré l'EIE complète. Finalement, une entente fut conclue sur une formule de partage des profits; l'Entente Raglan fut signée en février 1995 et la CQEK autorisa le projet en avril 1995.

2.3. Interférences entre les processus officiel et informel

Le lien établi entre la négociation de l'ERA et l'approbation donnée par la CQEK est particulièrement intéressant en ce qui concerne notre réflexion sur la distribution du pouvoir structurel. Si le pouvoir de la CQEK et la représentation des Inuits en son sein ont pu fournir un levier de négociation pour l'Entente, quelle a été en revanche l'influence des négociations sur le processus officiel mené par la CQEK?

Relevons d'abord que le processus de consultation mené par la CQEK s'est ajusté à la marche de la négociation de l'ERA. Ainsi, en novembre 1994, Falconbridge requit une prolongation du délai prévu avant la tenue des consultations afin de compléter l'évaluation du projet, d'organiser les consultations publiques et de terminer son rapport. L'administrateur (Québec) a accédé

à [la] demande de la Société Falconbridge qui a jugé préférable de conclure une entente de principe avec la Société Makivik et les communautés de Salluit et Kangiqsujuaq avant que ne soient entreprises les consultations publiques [dans le cadre de la CQEK]. La Commission a convenu de repousser les consultations jusqu'au début de 1995 (CQEK, 1995c, p. 6).

Par la suite, la CQEK (1995a, p. 3) a dû défendre la nécessité de mener des consultations publiques malgré le peu d'intérêt manifesté par certains négociateurs inuits de l'Entente Raglan :

[u]ne certaine proportion de la population est favorable au projet et [...] officieusement, les maires de Salluit et de Kangiqsujuaq ont émis l'opinion selon laquelle il ne serait pas nécessaire que la Commission tienne des consultations publiques. Néanmoins, les membres croient que les aspects socioéconomiques ne sont qu'une partie des nombreux enjeux soulevés par ce projet et qu'il faut sonder les opinions divergentes. Pour toutes ces raisons, la Commission considère que les consultations publiques sont nécessaires.

Tout au long du processus, semble-t-il, la circulation de l'information fut lacunaire. Lors des études de 1991 et 1992, Roche (1993, annexe 5.5, p. 9) souligne qu'« une bonne partie de la population n'est pas familière avec le projet ». Au départ, d'ailleurs, Roche (1993, p. 5-158) avait recommandé,

dès que Falconbridge aur[ait] pris la décision ferme d'aller de l'avant, [que] l'information nécessaire [soit] diffusée aux populations locales pour qu'elles puissent évaluer adéquatement les incidences du projet dans leur milieu. Entre temps [*sic*], cette situation pourrait créer un contexte propice à des attentes ou des craintes disproportionnées au sein des communautés.

En janvier 1992, la CQEK (1992, p. 4) avait énoncé ses directives relatives au projet d'exploitation de la mine Raglan et

conv[enait] de tenir des consultations publiques sous forme de lignes ouvertes radiophoniques dans les villages de Salluit et de Kangiqsujuaq parallèlement à la rédaction d'une version préliminaire des directives. On confi[a] respectivement à Paul Alaku et à David Okpik la responsabilité de consulter les résidents de Salluit et de Kangiqsujuaq.

Selon Roche, cependant, il était clair en 1993 « que peu [d'Inuits] connaiss[ai]ent les études réalisées pour la phase d'exploration et celles en cours pour la phase d'exploitation ». L'accès à l'information dépendait d'intermédiaires proches des communautés : « en général, les représentants de Falconbridge s'adressaient au maire et à ses conseillers prenant [*sic*] pour acquis que ceux-ci inform[ai]ent la population à leur tour » (Roche, 1993, p. 5-162).

Les lacunes en termes d'accès à l'information pour les populations ont également été soulevées par Philippe di Pizzo (responsable des ressources renouvelables à l'ARK), qui a souligné qu'« [i]l y a tout lieu de penser que la grande majorité de celles-ci en savent très peu sur le projet » (CQEK, 1994a, p. 4). Il ajoute que « [l]es membres de la Commission et de l'ARK s'entendent sur le fait qu'il existe une [*sic*] manque d'information et qu'il faut prendre les dispositions nécessaires pour que les communautés touchées de près par le projet aient en main l'information pertinente afin que les audiences publiques soient utiles et efficaces » (CQEK, 1994a, p. 4).

En juin 1995, à la suite de la signature de l'Entente Raglan et de l'approbation du projet, la Commission s'est penchée sur la question des procédures d'information et de consultation publique au Nunavik. L'expérience de Raglan aura démontré les lacunes de ces processus, ce qui a amené la Commission à examiner en profondeur la question de la « participation publique » lors de l'application du processus d'EIES au Nunavik, et à mieux définir les termes de sa mise en œuvre. À cette fin, la Commission a rédigé un document dans lequel elle définit sa position et son rôle, tout en énonçant une série de principes et de règles visant à orienter les processus d'information et de consultation publique (CQEK, 1995b). Le manque de ressources financières, relevé en cours de parcours, représente notamment une faiblesse fondamentale de la CQEK en termes de consultation (CQEK, 1994b).

En réalité, à partir des observations de Benoît (2004), on peut croire que, malgré ces mesures, les populations des villages de Salluit et de Kangiqsujuaq, toutes deux signataires de l'Entente Raglan, n'ont que peu ou pas été tenues informées des détails des négociations entourant l'élaboration de cette dernière. Si la majorité des participants de l'étude de Benoît étaient au fait de la signature de l'Entente Raglan, très peu en connaissait le contenu et une faible proportion des personnes concernées l'avait lue, ne serait-ce qu'en partie. Il s'avère que les personnes ayant pris connaissance du contenu étaient celles qui avaient joué un rôle actif lors des négociations. De plus, certains participants ont affirmé qu'il était difficile de se procurer une copie de l'Entente et que certains employés inuits à la mine « n'étaient pas au courant de l'Entente, ni de la priorité d'embauche » (Benoît, 2004, p. 62).

Les difficultés liées à la circulation de l'information et au processus de consultation publique ont donc pu conduire à réduire la diversité de points de vue exprimés dans le cadre des négociations, alors qu'ils auraient plus facilement été considérés dans un processus de consultation élargi. Or la qualité d'un tel processus a une grande influence sur la capacité des communautés de profiter des opportunités offertes par la CQEK pour accroître leur pouvoir structurel.

Bouchard et Delisle soulignent en outre l'importance de la façon dont sont envisagées les EIES et particulièrement du rôle qui est accordé à la désirabilité sociale d'un projet, entendue au sens large. Ces deux auteurs ont procédé à une comparaison des processus d'EIES du projet hydroélectrique Grande-Baleine et de Raglan. Dans le cas du projet hydroélectrique, le projet a été retiré après avoir suscité une forte opposition publique. De son côté, la mine Raglan, qui partage pourtant plusieurs caractéristiques avec le projet Grande-Baleine, est maintenant en opération. Bouchard et Delisle (1998, p. 214) voient donc dans les cas de Grande-Baleine et de Raglan une occasion unique de comparer deux approches substantiellement différentes de l'EIES, approches déployées dans des contextes environnementaux et sociaux similaires, toutes deux sous l'égide de la CBJNQ.

Les auteurs notent que le projet Grande-Baleine a suscité une opposition dans plusieurs secteurs de la société et des communautés criées (*Ibid.*, p. 216). À la suite des contestations des Cris devant les tribunaux canadiens, les décisions du juge Rouleau ont finalement contraint les gouvernements fédéral et provincial à signer un accord avec les multiples instances que sont l'Autorité régionale des Cris, le Grand Conseil des Cris du Québec, l'Autorité régionale Kativik et Makivik, dans le cadre duquel les parties se sont entendues sur le processus d'évaluation environnementale et sociale du projet Grande-Baleine (Peters, 1999, p. 402).

Le projet a nécessité l'implication d'un total de six instances responsables d'étudier ses impacts environnementaux, soit les cinq prévues par la CBJNQ, auxquelles s'est ajoutée la Commission fédérale d'évaluation environnementale. En janvier 1992, un accord a été signé entre l'ensemble de ces acteurs pour assurer l'établissement d'un processus unifié, qui serait mené dans les deux langues officielles du Canada. Ce processus impliquait une série d'étapes, dont une définition initiale de la portée du processus d'EIES et des audiences publiques préalables et postérieures à l'évaluation elle-même avant la décision finale. Ce processus a considérablement élargi la portée de l'EIES en incorporant le principe de Planification intégrée des ressources (PIR), en vertu duquel :

what is considered valuable is the service provided by the resource and not the resource per se [...] This involves first assessing the need, and then comparing the various resources that could be developed to satisfy it [...] Definitely, it does not take for granted that a resource should be developed on the sole basis of being available and being available to generate a given monetary profit from its exploitation (Bouchard et Delisle, 1998, p. 218).

Fait important, la façon de concevoir le processus d'EIES du projet Grande-Baleine de même que les processus de consultation publique ont contribué à susciter et à canaliser un débat public sur sa désirabilité sociale, un débat s'insérant dans le débat plus large concernant la politique énergétique du Québec, le développement du Nord et les relations entre les peuples autochtones et le reste de la société (*Ibid.*, p. 221). Les termes de ce débat ont favorisé l'articulation et l'opérationnalisation d'alliances politiques ainsi que la mobilisation des médias et de l'opinion publique (voir O'Faircheallaigh, 2008, p. 69) :

On 18 November 1994, Quebec announced that the Great Whale project would be put on hold. Clearly this decision was not a response to the Joint Report. The Grand Council of the Crees, with other activists, had mounted an intensive and highly successful public relations campaign on the eastern seaboard of the United States. Moreover, the low price of natural gas in the United States at that time allowed for the low-cost production of electricity in local generators. These developments resulted in the cancellation of several contracts to purchase Hydro-Quebec electricity (Peters, 1999, p. 402-403).

Contrairement au projet Grande-Baleine, dans le cas du projet Raglan, l'EIES a été réalisée exclusivement par la CQEK. Aucune audience publique n'a été tenue avant l'établissement de la portée du processus (*scoping*). Celui-ci n'a pas été sujet au principe du PIR – aucune considération n'a donc été accordée à la question de la désirabilité sociale de l'exploitation du cuivre et du nickel ou à celle des solutions de rechange pour l'approvisionnement (Bouchard et Delisle, 1998, p. 224). De plus, l'absence d'audiences publiques préliminaires et le fait que les communautés locales n'avaient pas rejeté le projet en bloc ont pu avoir comme conséquence de réduire l'attention des médias (*Ibid.*, p. 220). La portée de l'EIES s'est centrée sur les impacts environnementaux et sociaux locaux, sans considérer les alternatives économiques potentielles, les effets liés à la transformation du minerai ou les effets des changements climatiques à long terme sur la gestion des résidus (*Ibid.*, p. 221-222).

Ainsi, pour Bouchard et Delisle, et conformément aux valeurs inscrites dans le principe du *free mining*, les minerais ont été considérés comme des richesses privées. Il semble s'ensuivre que si le « développement d'une ressource considérée comme publique élargit le cadre d'une [EIES] pour inclure une vision holistique des enjeux publics et sociaux, [...] le développement d'une ressource privée évite ces enjeux » (*Ibid.*, p. 224).

En n'adoptant pas le principe de PIR et en posant implicitement l'ERA comme condition à une décision favorable, la CQEK a sans doute procuré une motivation importante à Falconbridge dans ses négociations avec les Inuits. Mais elle a du même coup délégué aux communautés tout un volet de la régulation des répercussions et des retombées sociales, qui a dès lors été soumis à l'entente contractuelle. Pour O'Faircheallaigh (2008, p. 78), en effet, les ERA « [placent] un fardeau considérable sur les groupes autochtones, qui doit être géré avec succès pour que les bénéfices potentiels des ententes contractuelles se concrétisent dans la pratique ». Si la possibilité de jouir d'une influence directe dans la gestion des questions relatives au partage des bénéfices, aux politiques d'emploi et à la gestion à long terme des effets culturels, sociaux et environnementaux d'un projet représente effectivement une opportunité pour les communautés autochtones, « on ne peut résoudre *a priori* la question de savoir si les engagements pris par les corporations à travers les accords avec les groupes autochtones sont à la fois substantiels et exécutoires et représentent donc une "bonne affaire" en échange de leur acquiescement » (*Ibid.*, p. 76). En particulier, un tel mécanisme ne prend pas en compte les asymétries de pouvoir et de ressources qui s'expriment dans le contexte de la négociation elle-même.

En effet, le processus de négociation de l'ERA n'est pas régulé et les communautés ne bénéficient d'aucun accompagnement ou arbitrage dans le processus. En limitant ainsi l'intervention de l'État, ce processus de régulation hybride abandonne ces enjeux au seul mécanisme de ce que Trebeck (2008, p. 11) appelle la « régulation civile », qui se réfère aux actions de la société civile ou d'individus ayant pour effet

de « restreindre l'éventail des comportements à la disposition des entités économiques (ou étatiques) pour arriver à une réponse particulière ». Selon ce modèle, la volonté des compagnies d'adopter des mesures de responsabilité sociale dépend dans une large mesure de la capacité d'un groupe d'infliger un dommage – dommage à la réputation, notamment – à une compagnie ou de menacer continuellement sa « licence sociale d'opération ». Les populations concernées et la société civile doivent donc maintenir une surveillance et une pression constante. Or ce type de régulation – sans médiation directe de l'État – présente d'importantes lacunes. Parmi celles-ci, notons les ressources limitées des communautés, la mise en cause de la représentativité et de la légitimité des détenteurs de ce pouvoir de régulation civile, l'avantage systématique qu'elle accorde à ceux qui se conforment aux valeurs dominantes et le fait qu'elle soit tributaire de certaines conditions préalables, comme les droits civils et la possibilité de manifester librement et en sécurité (*Ibid.*, p. 13-14).

Il ressort de cette analyse que les processus parallèles de négociation de l'ERA et de l'EIES ont été menés sans remettre en question la prédominance des valeurs véhiculées par le principe du *free mining*. En l'occurrence, si Roche (1993, p. 10) a relevé en 1993 que « la population inuit[e] perçoit encore ces terres comme lui appartenant » et craint un « développement "incontrôlé" des ressources, i.e. où leur avis, perspectives et projets seraient ignorés », la perception favorable des communautés à l'égard de l'attitude de Falconbridge doit donc être lue dans le contexte du sentiment d'impuissance exprimé par certains membres des communautés à l'égard de leur souveraineté effective sur ces terres : « [T]he government [...] gave the permit to mine in and exploit in this area. They did not consider the surrounding communities in providing their permit, when they said to the company that they could go up there and mine for minerals [...] [T]hey have done this and [...] they will continue to do this » (Société Makivik, 1999, p. 9).

Conclusion : reconnaître et corriger les répercussions structurelles de la négociation d'ERA

La prudence invite donc à conserver une certaine réserve par rapport aux affirmations voulant que la négociation d'ERA résolve les problèmes structurels – et de légitimité – du régime minier du Nord du Québec. Il semble, en fait, que la négociation d'ERA dans le cas qui nous intéresse ait contribué à empêcher que certains enjeux sociétaires et identitaires plus larges soient soulevés. Ces enjeux ont pratiquement été relégués au seul rapport de force établi entre Falconbridge et les communautés dans le cadre des négociations, négociations dont la portée a été établie de manière restrictive. On ne peut y aborder que les sujets sur lesquels la compagnie elle-même peut agir. Pourtant, la réalisation du projet interpelle de manière directe les pouvoirs publics, dans la mesure où elle concerne de manière plus large les relations entre

les communautés inuites et la société québécoise et canadienne. Il est possible de croire que la négociation ait en partie permis d'éviter les débats de cette nature, qui auraient pu mettre en péril le projet.

En outre, étant donné que le processus de négociation de l'ERA, comme régime de justice négociée, n'est pas accompagné officiellement par l'État, il a pu entrer, dans les faits, en compétition avec le processus de consultations mené par la CQEK dans le cadre de l'EIES. Il semble effectivement que la négociation de l'ERA ait joué un rôle prédominant dans l'octroi de la licence environnementale, au détriment du processus de consultation; en fait, malgré les préoccupations de la CQEK, on peut même affirmer que la négociation de l'ERA s'est presque substituée au processus de consultation publique.

En l'occurrence, cette substitution a pu présenter certains avantages. O'Faircheallaigh (2008) relève plusieurs avantages potentiels des ERA : mise sur pied de structures de cogestion socioenvironnementale du projet au-delà du processus d'EIES, bénéfiques économiques, etc. Cependant, elle a également eu d'autres conséquences, dont les suivantes :

- ▶ l'ampleur des aspects sociaux considérés dans l'octroi de la licence a été considérablement réduite, dans la mesure où seuls les aspects directement liés aux activités de l'entreprise ont été pris en considération;
- ▶ la régulation exercée sur la compagnie concernant les aspects sociaux est soumise au jeu de la négociation et aux contingences du rapport de force qui s'y établit, au lieu de faire l'objet de prescriptions de la part de l'entité régulatrice sur la base de considérations objectives;
- ▶ la qualité de la participation des communautés autochtones au projet⁶¹ ne bénéficie pas de l'implication d'une instance, comme la CQEK, ayant la capacité de prendre en compte les asymétries de pouvoir et d'accès aux ressources et ultimement soumise à un certain degré de contrôle démocratique⁶²;
- ▶ la soustraction du projet Raglan du débat plus large permettant de discuter des implications politiques et identitaires de ce mode de développement.

Ces éléments sont fondamentaux lorsque l'on considère la distribution du pouvoir structurel dans le régime minier du Nord du Québec. Comme on l'a vu, la CBJNQ n'a pas permis aux Inuits d'exercer quelque contrôle sur l'exploitation des ressources naturelles à travers une reconnaissance explicite de leur autonomie

61. « *Meaningful participation entails involvement that is early, inclusive, deliberative, transparent and empowering* » (Sinclair, Diduck et Filpatrick, cités par Weitzner, 2010, p. 95).

62. À ce sujet, Szablowski (2010, p. 125-126) relève que si plusieurs ensembles d'acteurs voient un bénéfice à promouvoir des régimes d'interface directe et de justice négociée dans le secteur minier, différents régimes impliquent différents critères quant à la conduite des négociations et à la manière dont sont considérés – ou non – les problèmes liés aux asymétries de pouvoir.

et d'une certaine souveraineté sur le territoire (assortie des organes politiques correspondants). Les opportunités offertes en ce sens par la Convention sont tributaires d'instances administratives de contrôle environnemental, atomisées dans un ensemble de structures bureaucratiques qui ne facilitent pas une considération transversale des enjeux liés aux ressources naturelles. La participation des Autochtones au sein de ces instances s'en trouve par le fait même atomisée à son tour, en l'absence d'un organe gouvernemental fédérateur et délibératif d'expression politique. Par conséquent, les opportunités offertes aux Inuits par la CBJNQ sont soumises aux aléas de la mobilisation communautaire.

Or, dans ce contexte, « conclure des contrats avec des intérêts corporatifs a des implications importantes et [étendues] pour les relations entre les groupes autochtones, l'État et la société civile » (O'Faircheallaigh, 2008, p. 80). Ainsi, certaines clauses des ERA peuvent avoir pour effet d'empêcher explicitement les communautés d'avoir recours aux instances gouvernementales lorsque cela risquerait de ralentir ou de reporter le projet. Aussi, les ERA renferment-elles presque toujours une clause de confidentialité, qui restreint la capacité des communautés à communiquer avec les médias et à mobiliser des alliés :

Confidentiality provisions can severely constrain the capacity of Aboriginal groups to communicate with the media and with other political groups. The requirement to support a project combined with confidentiality provisions can also significantly constrain an Aboriginal's group ability to lobby or otherwise place political pressure on a government in relation with this project (by delaying or halting a project, or by shaming) (Ibid., p. 74).

Compte tenu du poids relativement faible conféré au processus de consultation publique dans le cadre de l'EIES, il y a lieu de se demander dans quelle mesure la négociation de l'ERA a été un facteur de démobilitation des communautés et des groupes qui auraient pu profiter du processus de consultation pour réintroduire les enjeux identitaires et politiques. En d'autres termes, dans quelle mesure la négociation de l'ERA a-t-elle pu empêcher le déploiement de processus politiques agrégatifs articulés autour de valeurs différentes de celles postulées dans le régime de *free mining*? En l'occurrence, sans avoir conduit à de profondes divisions, le degré d'implication différencié des cinq communautés locales concernées a suscité une certaine compétition, exprimée à travers les tensions qui semblaient exister entre les communautés ayant participé aux négociations et les autres communautés couvertes par l'ERA. Une étude d'impact social de l'ERA, réalisée par la Société Makivik (2000, p. 12) et menée dans les cinq villages concernés (Salluit, Kangiqsujuaq, Kangirsuk, Quaqaq et Puvirnituk), révélait que :

[t]he issue of relationship between Nunavik communities was only raised by three of the five communities in this study. Those people interviewed in Salluit and Kangiqsujuaq did not express any concern with the way that other communities were dealing with the Raglan mine. The other three towns [Kangirsuk, Quaqaq, and Puvirnituk] however, all mentioned some dissatisfaction with the way that

communities related to each other and the mine. One idea that emerged was that these three communities have a feeling of inequity in their level of participation and involvement in Raglan-related issues. They feel that they do not receive much information about these issues, and that other communities experience preferential treatment.

Il est intéressant de constater que la prédominance des valeurs favorisant les acteurs privés semble entérinée par les instances inuites ayant participé à la négociation; en 2002, la Société Makivik et le gouvernement régional Kativik (KRG) ont signé avec le gouvernement du Québec une entente de partenariat qui stipule que:

Makivik, KRG and Québec consider the economic and community development in Nunavik as a priority [...] [T]here is a strong potential of human and economic resources in Nunavik; [...] the parties express a strong will to develop these resources and to promote economic development, job creation and economic spin-offs for Nunavik Inuit and the population of Québec in general (MKRGQ, 2002, p. 1).

Par ailleurs, elles sont manifestement enclines à reproduire le mode de régulation appliqué dans le cadre de l'Entente Raglan à l'ensemble du secteur minier dans le Nord du Québec: «*If any mining projects were to take place, Québec undertakes to encourage and facilitate the signing of agreements between Makivik and the mining companies concerning remedial measures and monitoring, financial arrangements, employment and contracts*» (MKRGQ, 2002, p. 4).

Pour autant, l'identité politique projetée sur les communautés par ce processus hybride est indécise et ambiguë; elle se négocie et s'établit au cas par cas, selon les stratégies et les moyens relatifs des acteurs et, dans une certaine mesure, à la discrétion des entités de contrôle environnemental comme la CQEK.

Par conséquent, le régime donne une importance prédominante aux stratégies d'interface directe compagnies-communautés dans le mode de régulation et de légitimation de l'activité minière. En outre, chaque projet établit son mode de régulation *ad hoc*, en fonction du rapport établi entre des parties (l'entreprise et les communautés) nominalement équivalentes, mais dont l'accès aux ressources est très asymétrique dans la réalité.

Le cas Raglan tend cependant à démontrer que les ERA, comme d'autres modes de régulation basés sur une interface directe entre les compagnies et les communautés locales, gagneraient à être soumises à un régime plus strict et à un arrimage plus explicite avec les canaux officiels de régulation. Il apparaît donc que l'adoption d'un cadre visant à «encadrer le pouvoir des entreprises par la promotion d'une sphère d'engagement structuré entre les firmes et les acteurs des communautés, qui s'appuierait sur certains principes et processus [qui seraient] appropriés, [et à travers laquelle] la prise de mesures procédurales [puisse] satisfaire à des standards rigoureux» (Szablowski, 2010, p. 113) permettrait, ne serait-ce qu'en partie, de remédier à cette situation. En l'absence d'un tel régime et d'une clarification du rôle joué respectivement par le processus officiel et l'interface directe,

le flou qui caractérise la CBJNQ, en termes d'identité politique des Autochtones relativement à l'exploitation des ressources naturelles, risque de se perpétuer. Il existe également un risque que cette confusion s'accroisse, dans la mesure où les bénéfices des ERA en termes de légitimation pour l'industrie ne correspondent pas à un transfert équivalent de pouvoir structurel vers les communautés.

Bien que préliminaire, cette étude nous permet de souligner l'importance d'entreprendre des études plus poussées et systématisées, consacrées à l'analyse des répercussions de la négociation d'ERA sur les modes de régulation des ressources naturelles et des mesures qui en résultent. Ces recherches devraient tenir compte de la manière dont les ERA s'insèrent dans des dynamiques sociales et politiques plus larges, ainsi que des asymétries de pouvoir antérieures à ces négociations.

En effet, si la négociation d'ERA comme l'Entente Raglan inaugure réellement « une nouvelle ère » dans les relations entre les compagnies minières et les communautés autochtones, il est important que les implications politiques pour les communautés soient considérées avec soin. En réalité, il est encore difficile de cerner les conséquences de la négociation d'ERA sur l'usage stratégique des instruments administratifs et politiques offerts par la CBJNQ pour revendiquer une redéfinition du régime minier susceptible de participer à un équilibre des relations de pouvoir, et ce, sans restreindre d'emblée les options des communautés autochtones. Or, dans la mesure où, comme l'argumente Peters (1999), les objectifs initiaux exprimés par les Inuits dans le cadre de la négociation de la CBJNQ – un plus grand contrôle sur les activités économiques se déroulant sur le territoire et la capacité de préservation de leur mode de vie traditionnel – peuvent être poursuivis principalement à travers leur participation au sein de ces instances administratives, l'institutionnalisation des ERA est susceptible de contribuer à éloigner ces objectifs de la portée des Inuits. Il semble donc important que s'engage une réflexion sur la façon de préserver les bénéfices potentiels des ERA sans que, leur négociation représente une manière de contourner les enjeux plus larges susceptibles d'être abordés dans le cadre des travaux des instances mises en place par la CBJNQ et sans que soit occultée la nécessité de replacer le débat sur l'exploitation des ressources du Nord dans le contexte des revendications politiques et identitaires des Inuits.

Bibliographie

- Alaoui Mdaghri, Z. (2008). *Intégration de la pensée cycle de vie aux études d'impacts: cas du site minier Raglan*, Thèse de doctorat, Montréal, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal.
- Assemblée nationale (1990). *Cahier des débats n° 65*, Québec, 34^e législature, 1^{re} session, 16 octobre.
- Assemblée nationale (1991). « Projet de loi n° 130 – Reprise du débat sur l'adoption du principe », *Cahier des débats n° 123*, Québec, 34^e législature, 3^e session, 14 mai, p. 8190-8205.
- Assemblée nationale (1994). « Projet de Loi n° 47 », *Cahier des débats n° 11*, Québec, 35^e législature, 1^{re} session, 13 décembre.

- Assemblée nationale (1996). « Projet de Loi n° 5 », *Cahier des débats n° 9*, Québec, 17 avril.
- Barton, B.J. (1993). *Canadian Law of Mining*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- Benoît, C. (2004). *L'Entente Raglan: outil efficace pour favoriser la formation et l'emploi inuit? Évaluation et documentation de la situation de l'emploi des Inuits à la mine Raglan, au Nunavik, dans le cadre de l'entente sur les impacts et bénéfices*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Département des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal.
- Bird, F. et R. Nixon (2004). « The Raglan Mine and Nunavik Inuit », dans F. Bird et S. Herman (dir.), *International Business and the Challenge of Poverty in the Developing World: Case Studies on Global Responsibilities and Practices*, New York, Palgrave Macmillan, p. 206-223.
- Bouchard, M.A. et C.E. Delisle (1998). « A comparison of the EIA of the Great Whale Hydro-electric and Raglan Mine Projects: Lessons learned on societal views towards natural resources », dans R.M. Kyan (dir.), *Assessment and Impacts of Megaprojects, Proceedings of the 38th Meeting of the Canadian Society of Environmental Biologists*, St. Johns, NFLD, p. 213-227.
- Bussièrès, P. (1992). « Droits collectifs et pouvoirs chez les Inuit », *Études/Inuit/Studies*, vol. 16, n°s 1-2, p. 143-148.
- Campbell, K. (2004). *Undermining Our Future: How Mining's Privileged Access to Land Harms People and the Environment: A Discussion Paper on the Need to Reform Mineral Tenure Law in Canada*, West Coast Environmental Law, <<http://www.gordonfn.org/resfiles/UnderminingOurFuture-Paper.doc>>, consulté le 2 août 2010.
- Convention de la Baie-James et du Nord québécois – CBJNQ (1998). *Convention de la Baie-James et du Nord québécois: Édition 1998*, Québec, Publications du Québec.
- Commission du Nunavik (2001). *Partageons : Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001.
- Commission permanente de l'économie et du travail – CPET (1991). « Secteur mines. Bilan et perspective du domaine », *Cahier n° 72*, Québec, Assemblée nationale, 24 avril.
- Commission permanente des finances publiques – CFPF (2001). *Cahier n° 3*, Québec, Assemblée nationale, 11 avril.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1990). *Procès verbal de la 67^e assemblée*, Montréal, 2 novembre.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1991). *Projet d'exploration minière et installation d'un campement temporaire au site Kattinniç: Dossier 3215-14-04*, Lettre remise au sous-ministre de l'Environnement, 6 mai.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1992). *Procès verbal de la 76^e assemblée*, Kuujuaq, 8-9 janvier.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1993). *Procès verbal de la téléconférence qui a eu lieu le 28 octobre 1993*, Montréal, 28 octobre.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1994a). *Procès verbal de la 89^e assemblée*, Kuujuaq, 3-4 février.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1994b). *Procès verbal de la 92^e assemblée*, Kuujuaq, 30-31 mai.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1994c). *Procès verbal de la 95^e assemblée*, Québec, 13 décembre.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1995a). *Procès verbal de la 96^e assemblée*, 18 janvier.

- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1995b). *Procès verbal de la 99^e assemblée*, Montréal, 28-29 juin.
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik – CQEK (1995c). *Rapport annuel de la CQEK: 1994-1995*, Kuujuaq, CQEK, <<http://keqc-cqek.ca/sites/default/files/img-pdf/file/1994-1995.pdf>>, consulté le 4 mai 2012.
- Cranstone, D. (2002). *Historique de l'exploitation minière et de l'exploitation minière au Canada*, Ressources naturelles Canada, <<http://www.bcminerals.ca/i/pdf/HistoriqueDeLExploitationMineraleEtDeLExploitationMiniereAuCanadaRNCan.pdf>>, consulté le 12 décembre 2011.
- Duhaime, G. (1992). « Le chasseur et le minotaure : itinéraire de l'autonomie politique au Nunavik », *Études/Inuit/Studies*, vol. 16, n^{os} 1-2, p. 149-177.
- Duhaime, G. (1993). *La gouverne du Nunavik. Qui paie quoi?*, Québec, GÉTIC, Université Laval, coll. « Travaux de recherche », p. 251-277.
- Duhaime, G. et A. Godmaire (2002). « Les modèles du développement du nord. Analyse exploratoire au Québec isolé », *Recherches sociographiques*, vol. 43, n^o 2, p. 329-351.
- Duhaime, G. et al. (2003). *The Mining Industry and the Social Stakes of Development in the Arctic*, Québec, Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, Collec-tion recherche en ligne, Université Laval.
- Falconbridge ltée (1998). *Rapport annuel 1997*, Toronto, Falconbridge.
- Falconbridge ltée (1999). *Rapport annuel 1998*, Toronto, Falconbridge.
- Forest, P.-G. et J.-F. Tremblay (1992). « Le retour des choses : la science politique et l'analyse de la modernité inuit », *Études/Inuit/Studies*, vol. 16, n^{os} 1-2, p. 301-313.
- Goudreau, E. (2002). « Synthèse de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois », dans A.G. Gagnon et G. Rocher (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec-Amérique, p. 25-38.
- Grammond, S. (1992). « Les effets juridiques de la Convention de la Baie-James au regard du droit interne canadien et québécois », *McGill Law Journal*, vol. 37, p. 761-799.
- Hitch, M.W. (2006). *Impact and Benefit Agreements and the Political Ecology of Mineral Develop-ment in Nunavut*, Thèse de doctorat en géographie, University of Waterloo.
- Lacasse, J.-P. (1976). *Le claim en droit québécois*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Lajoie, A. et al. (2000). « L'intégration des valeurs et des intérêts autochtones dans le discours judi-ciaire et normatif canadien », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 38, p. 143-188.
- Lamontagne, D.-C. et J. Brisset des Nos (2005). *Le droit minier*, Montréal, Éditions Thémis.
- Lanari, R. (1998). « Resource development and the Inuit of Nunavik. Negotiating a future: Agreements and their evolution », Présentation à la session « Industry and Indigenous Peoples », au 18th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment Sustainability and the Role of Impact Assessment in the Global Economy, Christchurch, Nouvelle-Zélande, 23 avril.
- Lapointe, U. (2008). « De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain : le système du free mining et le pouvoir des communautés locales », Note de recherche (collabo-ration spéciale), Montréal, Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, Université du Québec à Montréal, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Note_de_recherche_-_ULapointe_FreeMining_dec_2008_.pdf>, consulté le 12 juillet 2010.

- Lapointe, U. (2009). «Origins of mining regimes in Canada & the legacy of the free mining system», Présentation à la conférence *Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims*, Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), York University, Toronto, du 5 au 7 mars, <<http://www.yorku.ca/cerlac/EI/papers/Lapointe.pdf>>, consulté le 12 juillet 2010.
- Lebuis V. et G. King-Ruel (2010). «Le consentement libre, préalable et informé: une norme internationale en émergence pour la protection des populations locales autochtones», *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, n° 3, p. 85-99.
- Mackenzie, G. (2001). «Vers un Nunavik autonome», *Relations*, n° 667, mars, p. 28-39.
- Makivik, Kativik Regional Government et Québec (2002). *Partnership Agreement on Economic and Community Development in Nunavik*, Tasiujaq, Makivik, Kativik Regional Government et Québec, 9 avril 2002.
- Mercier, G. et G. Ritchot (1997). «La Baie-James: les dessous d'une rencontre que la bureaucratie n'avait pas prévue», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 113, septembre, p. 137-169, <http://www.cgq.ulaval.ca/textes/vol_41/no_113/Ma591.htm#Retour13>, consulté le 13 juillet 2010.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1985). *Énoncé de politique en matière d'exploration géologique et d'assistance à l'exploration minière*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1986). *Exploration en Ungava: Données récentes sur la géologie et la gîtologie*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1988). *Loi sur les mines du Québec. Le permis d'exploration minière*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1991). *Rapports des géologues résidents sur l'activité minière régionale: 1990*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1996a). *Rapports des géologues résidents sur l'activité minière régionale: 1995*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Énergie et des Ressources – MER (1996b). *La révision de la Loi sur les mines du Québec: Document de consultation*, Québec, Direction générale de l'exploration géologique et minérale, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Ressources naturelles – MRN (1975). *Travaux sur le terrain: 1975*, Québec, Direction de la géologie, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Ressources naturelles – MRN (1976). *Industrie minière du Québec: 1975*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Ressources naturelles – MRN (2001a). *L'industrie minière du Québec 2000*, Charlebourg, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Ressources naturelles – MRN (2001b). *Rapports sur les activités d'exploration minière au Québec: 2000*, Québec, Les Publications du Québec.
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune – MRNF (2012). Direction de l'information géologique du Québec, «Mines actives», janvier, <<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/mines/mines-actives.pdf>>, consulté le 5 février 2012.

- Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs – MRNFP (2004). « A major past producer with world-class deposits », Diapositive présentée à la conférence *Prospector and Developer Association of Canada: 2004*, Québec, Gouvernement du Québec, <www.mrn.gouv.qc.ca/english/publications/mines/PDAC2004.pdf>, consulté le 5 août 2010.
- Nunavut Eastern Arctic Shipping Inc. – NEAS (2011). « À propos de NEAS/Actionnaires – Société Makivik », NEAS, <<http://www.neas.ca/fr/actionnaires.cfm>>, consulté le 8 décembre 2011.
- O’Faircheallaigh, C. (2008). « Understanding corporate-Aboriginal agreements on mineral development. A conceptual framework », dans C. O’Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 67-82.
- Otis, G. et A. Émond (1996). « L’identité autochtone dans les traités contemporains : de l’extinction à l’affirmation du titre ancestral », *McGill Law Journal*, vol. 41, n° 3, p. 543-570.
- Paquette, P. (1982). *L’extraction de matières premières et la politique minière de l’État : une analyse de leur évolution et de leur contribution au développement économique du Québec, 1867-1975*, Thèse de doctorat, Montréal, Department of Economic Sciences, Université McGill.
- Peters, E.J. (1999). « Native people and the environmental regime in the James Bay and Northern Quebec Agreement », *Arctic*, vol. 52, n° 4, p. 395-410.
- Ressources naturelles Canada – RNCAN (2007). *Partnership Agreements. The Minerals and Metals Sector of Natural Resources Canada promotes the participation of Aboriginal communities in minerals and metals activities across Canada by sharing information on Aboriginal-industry leading practices. Raglan Mine – Québec*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.nrcan.gc.ca/smm-mms/abor-auto/html/rgl-07-eng.htm>>, consulté le 13 juillet 2010.
- Roche (pour Falconbridge Ltd.) (1990). *Environmental and Social Impact Assessment and Review Procedure North of 55th Parallel*, Québec, Roche ltée, décembre, 58 p.
- Roche (pour Falconbridge Ltd.) (1992). *Étude environnementale, Vol. 1: Étude environnementale. Synthèse des connaissances sur les milieux physico-chimiques, biologique et humain – Vol. 2: Étude des caractéristiques physico-chimique et biologique (incluant un dossier cartographique) – Vol. 3: Environmental Baseline Study. Inuit land use and occupancy in Deception Bay-Douglas Harbour area – Vol. 4: Étude de potentiel et pré-inventaire archéologiques: Corridor routier de Donaldson à Baie Déception – Vol. 5: Installations portuaires de la Société Asbestos ltée à Baie Déception: Évaluation environnementale*, Québec, Roche ltée.
- Roche (pour Falconbridge Ltd.) (1993). *Projet Raglan: Étude d’impact sur l’environnement*, Québec, Roche ltée, avril.
- Rouland, N. (1978). *Les Inuits du Nouveau Québec et la Convention de la Baie-James*, Québec, Association Inuksiitiit Katimajit et Centre d’études nordiques de l’Université Laval.
- Simard, J.-J. (1979). « Terre et pouvoir au Nouveau-Québec », *Études/Inuit/Studies*, vol. 3, n° 1, p. 101-129.
- Société Makivik (1985). *La Convention de la Baie-James et du Nord québécois: Après l’Entente, dix ans de mésentente*, Kuujuaq, Société Makivik.
- Société Makivik (1999). *Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program. Scoping Phase: Analysis. A Report to the Community of Kangiqsujuaq*, Kuujuaq, Société Makivik, novembre.

- Société Makivik (2000). *Raglan Mine: Action-Oriented Social Research Program. Synthesis of Findings for all Communities*, Kuujjuak, Société Makivik, juillet.
- Société québécoise d'exploration minière – SOQUEM (2010). *SOQUEM*, <<http://www.soquem.qc.ca>>, consulté le 13 juillet 2010.
- Szablowski, D. (2010). «Operationalizing free, prior and informed consent in the extractive sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice», *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, n^{os} 1-2, p. 111-130.
- Trebeck, K. (2008). «Corporate social responsibility and democratisation», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing.
- Verreault, M.-J. (2000). *Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik*, Mémoire de maîtrise, Québec, Faculté de droit, Université Laval.
- Weitzner, V. (2010). «Indigenous participation in multipartite dialogues on extractives: What lessons can Canada and others share», *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, n^{os} 1-2, p. 87-109.
- Xstrata (2010). *Annual report 2009*, Zug (Suisse), Xstrata.

Entrevues réalisées

Deux entrevues avec un représentant de la Société Makivik.

Une entrevue préliminaire avec un représentant de la CQEK.

Une entrevue avec un géologue connaissant bien le cas Raglan et la procédure d'EIES.

Régulation du projet minier de Voisey's Bay au Labrador

Vers un rééquilibrage des pouvoirs dans certains contextes politiques et institutionnels ?

MYRIAM LAFORCE¹

C'est au cours de la même période qui a vu la conclusion d'ententes sur les répercussions et avantages autour des mines d'Ekati et de Raglan que le projet d'exploitation du nickel dans la région de Voisey's Bay au Labrador s'est établi. Dans une mouvance similaire aux deux expériences présentées dans les chapitres précédents, le projet de l'entreprise Inco Ltd. a donné lieu à la mobilisation d'une série d'acteurs intéressés par son déploiement, lesquels, tant à travers des mécanismes réglementaires officiels qu'à travers la poursuite de négociations spécifiques, ont ouvert la porte à la constitution d'un cadre de régulation hybride unique, propre à ce projet. L'intégration notoire des groupes autochtones concernés dans le processus d'évaluation environnementale et leur capacité à s'imposer comme des interlocuteurs incontournables ont été relevées par plusieurs analystes, qui ont dépeint le cas de Voisey's Bay comme un « cas succès », innovant et inspirant (Gibson 2002, 2006; Pain et Paddon, 2008). Ressources naturelles Canada considère ainsi que cette mine « est maintenant devenue un modèle de participation et de progression rapide des groupes autochtones dans l'industrie minière » (GTIIM, 2008, p. 41).

À partir du cadre d'analyse présenté dans le premier chapitre, nous allons ici nous pencher sur cette expérience pour mettre en lumière les contraintes et les ouvertures observées dans la structure de pouvoir à l'œuvre pour la régulation de ce projet. Un aperçu des caractéristiques du régime minier en place dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador et du régime de droits territoriaux des groupes autochtones concernés nous conduira en premier lieu à nous interroger

1. Nous tenons à souligner la contribution de Gisèle Belem, Ph. D., à la recherche sur laquelle est basé ce chapitre.

sur l'existence d'une certaine asymétrie dans les rapports de pouvoir déployés dans le cadre de ce processus de régulation, à l'instar des questionnements soulevés dans le cas d'Ekati.

L'analyse présentée ci-après nous permettra dans un deuxième temps de relever divers éléments d'ouverture dans les accords issus de ces rapports de pouvoir, qui pourraient constituer des « points de fragilité » au sens où l'entend Susan Strange. Nous verrons ainsi que si la mine de Voisey's Bay en est venue à représenter un « modèle » en matière d'inclusion des populations concernées, les modalités selon lesquelles celles-ci ont pu intervenir dans les processus décisionnels associés à l'implantation de cette mine doivent être comprises en fonction des dynamiques structurelles de pouvoir propres à ce projet et au contexte dans lequel il a vu le jour. Le cas de Voisey's Bay tend en effet à illustrer qu'au-delà des avantages qui peuvent être tirés de la constitution d'un régime négocié basé sur des ententes conclues exclusivement entre communautés et entreprise, les relations de pouvoir qui sont à l'œuvre dans l'espace proprement politique où s'expriment les droits fondamentaux des Autochtones ont une influence déterminante sur la marge de manœuvre dont disposent ceux-ci pour contribuer, en tant qu'autorités, à l'orientation des décisions qui sont prises à propos d'un projet minier.

1. Structure de pouvoir précédant l'implantation du projet

La baie de Voisey est située à l'est du Canada, près de la côte du Labrador, à moins de 10 km de la mer. La population du Labrador était composée en 1996 – au moment des faits qui nous intéressent – d'un peu plus de 28 000 habitants², dont 30 % étaient d'origine autochtone, en majorité des Inuits et des Innus. Les Inuits du Labrador vivent dans cinq communautés : Nain, Hopedale, Postville, Makkovik et Rigolet. Les Innus sont quant à eux établis à Davis Inlet et à Sheshatshiu³. Le projet de Voisey's Bay se situe à 80 km de Davis Inlet et à 35 km de Nain. La figure 4.1 ci-contre donne un aperçu de la localisation de la mine et des communautés autochtones qui sont établies à proximité.

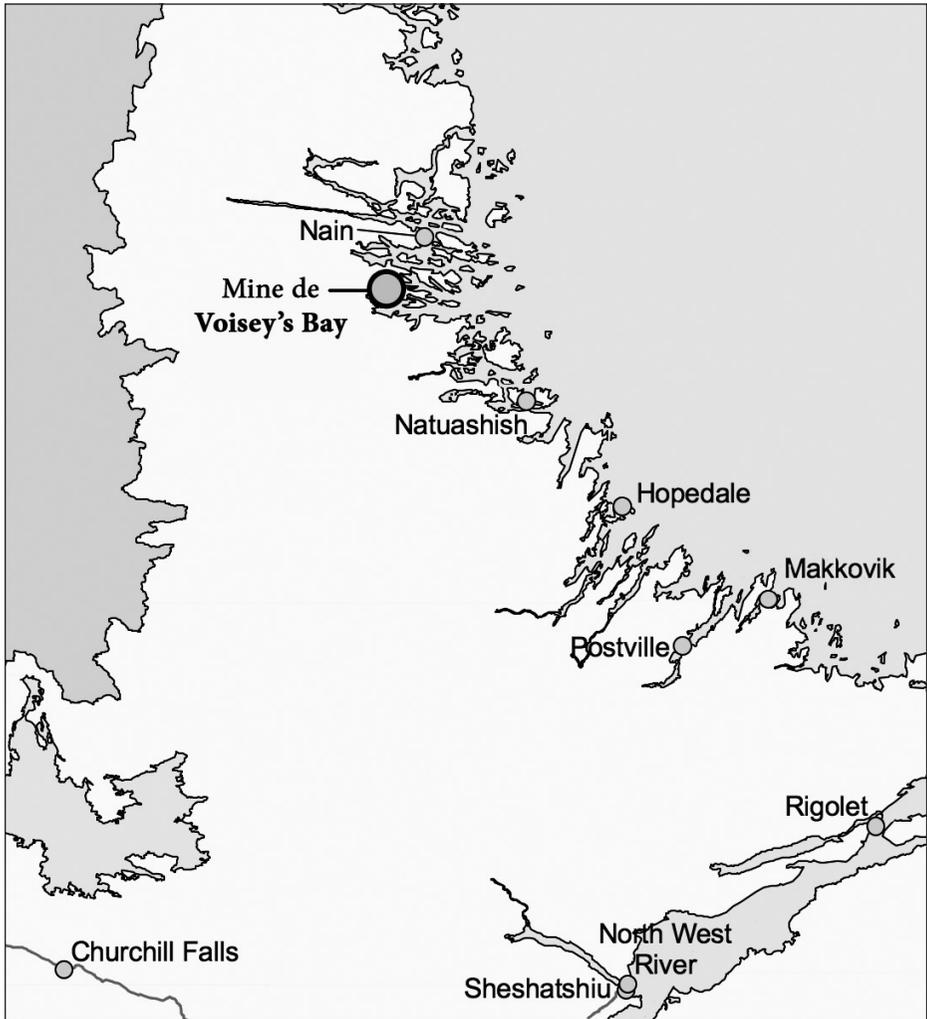
Le projet minier de Voisey's Bay devait être implanté sur un territoire qui faisait l'objet, à la fin des années 1990, de revendications territoriales concurrentes de la part des 5200 membres de l'Association des Inuits du Labrador (AIL) (connue en anglais comme la Labrador Inuit Association – LIA) et des 1500 membres de la Nation Innue. Malgré plusieurs années de négociations avec les autorités provinciales et fédérales, les revendications territoriales concernant le nord du Labrador déposées auprès du gouvernement par les Inuits en 1977 et par les Innus en 1978

2. La population du Labrador a depuis légèrement décliné pour atteindre 26 235 habitants en 2010 (NLSA, 2011).

3. En 2002, dans l'objectif de remédier aux problèmes sociaux auxquels elle faisait face, la communauté innue établie à Davis Inlet était relocalisée à 15 km de là en vertu d'un programme gouvernemental et à sa demande, dans le village nouvellement fondé de Natuashish (qui est celui qui apparaît à la figure 4.1).

n'étaient alors pas encore résolues (MAINC, 2005). Sur le plan politique, les Inuits étaient toujours à ce moment-là réunis au sein de l'AIL, créée en 1973⁴, tandis que les Innus étaient représentés par la Nation Innue, créée en 1977 sous la dénomination d'Association Naskapi-Montagnais pour la protection des droits, des terres et du style de vie des Innus.

FIGURE 4.1. Emplacement géographique de la mine de Voisey's Bay et des communautés voisines



Source : NLSA, 2012.

4. Notons que depuis la résolution de leurs revendications territoriales globales en 2005, les Inuits du Labrador sont désormais représentés par le gouvernement Nunatsiavut et non plus par l'AIL.

La réputation enviable dont jouit aujourd'hui la mine de Voisey's Bay tient en grande partie aux particularités du processus d'autorisation auquel elle a été soumise. Ce processus a officiellement débuté en 1997 avec la signature d'un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding* – MoU) entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (GTNL) ainsi que ces deux peuples autochtones susceptibles d'être touchés, pour un processus conjoint d'évaluation environnementale du projet proposé par Inco. Conformément aux recommandations formulées par la commission mixte chargée de réaliser cette évaluation, plusieurs ententes négociées ont ensuite été intégrées au cadre de régulation du projet. En plus des deux ententes sur les répercussions et avantages (ERA) conclues entre le promoteur et les deux communautés visées, le projet a également fait l'objet d'une entente de cogestion environnementale ainsi que d'une entente avec le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador portant sur la transformation locale du minerai extrait.

Grâce à la constitution *ad hoc* d'un cadre informel de régulation basé sur la négociation de telles ententes, qui complète les obligations applicables prévues par le cadre officiel, le projet a pu être approuvé en 2002. Le coup d'envoi des activités de construction sur le site a été donné cette même année, et la production a finalement débuté en 2005. On prévoyait alors une durée de vie de 30 ans pour la mine de nickel de Voisey's Bay. En 2006, la compagnie brésilienne Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) a pris le contrôle d'Inco, et la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), filiale de Inco responsable du projet, est devenue la Vale Inco Newfoundland & Labrador Ltd. (Vale Inco NL), qui gère encore le site en 2012⁵.

Le processus d'autorisation du projet de Voisey's Bay aura donné lieu à d'intenses négociations qui se seront échelonnées sur plusieurs années et auront directement impliqué plusieurs catégories d'acteurs. Ces négociations, que nous allons détailler en seconde partie d'analyse, se sont déroulées dans le cadre d'une structure de pouvoir particulière, en partie déterminée par les régimes en place à cette époque. Comme ailleurs, ces négociations ont en effet participé à la définition des arrangements institutionnels possibles ainsi qu'à la définition de l'étendue du pouvoir décisionnel conféré aux Autochtones dans la région en ce qui a trait aux modes de gestion du territoire et des ressources qu'il contient.

1.1. Régimes et rapports de pouvoir

1.1.1. Répercussions du *free mining*

Dès l'étape de l'exploration amorcée au début des années 1990 par l'entreprise Archean, employée par Diamond Fields Resources (DFR), les communautés présentes dans la région de Voisey's Bay ont dû faire face à l'absence de réglemen-

5. Les événements qui nous intéressent ayant eu lieu avant 2006, nous utiliserons ici le sigle VBNC pour désigner le promoteur responsable du projet.

tation provinciale régissant les activités d'exploration minière ou prenant en compte les impacts environnementaux et sociaux de telles activités. Le système d'allocation des droits miniers appliqué à l'échelle du Canada et que l'on a vu au premier chapitre était également en vigueur au moment de la découverte du gisement de Voisey's Bay dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador – et il est d'ailleurs toujours en vigueur à ce jour⁶. Ce régime est basé sur le système du *free mining* en vertu duquel le territoire est ouvert à la prospection et des garanties sont offertes en vue de l'exploitation des gisements découverts (Taggart, 1998, p. 26; Innes, 2001). Ainsi, les activités d'exploration au Labrador, comme ailleurs au Canada, s'effectuent généralement sans procédure officielle d'information ou de consultation auprès des populations autochtones qui occupent les territoires visés, et ce, en dépit des répercussions réelles que ces activités peuvent avoir sur les terres et les ressources que celles-ci utilisent quotidiennement (Innes, 1995)⁷.

En février 1995, constatant que de telles activités étaient pratiquées librement et sans qu'elle en ait été tenue informée, la Nation Innue a émis un ordre d'éviction à l'endroit d'Archean et de DFR pour non-obtention de son consentement ainsi que pour l'absence de plan de protection environnementale et culturelle. Cette initiative s'est soldée par une suspension des travaux d'exploration et par un affrontement de 12 jours avec la Gendarmerie royale du Canada. De la même manière, les Inuits n'ont pas pu négocier eux non plus avec les entreprises d'exploration, qui jouissaient alors de leurs droits en matière de libre accès à la ressource selon un cadre réglementaire ne reconnaissant aucun droit particulier aux Autochtones au stade de l'exploration minière (Innes, 1997). Cet état de fait se trouvait par ailleurs exacerbé en contexte de revendications territoriales non résolues : « Pendant toute la durée [des] négociations intermittentes [sur les revendications territoriales des Inuits], le gouvernement a continué de permettre l'acquisition de nouveaux intérêts dans les terres et les ressources en question, et l'exploitation de ces dernières » (Archibald et Crnkovich, 1999, p. 1).

C'est dans un tel contexte que le gisement de Voisey's Bay a été découvert, accroissant du même coup l'activité d'exploration dans la région à un niveau sans précédent. En 1997, on comptait ainsi plus de 245 000 claims miniers, couvrant plus des deux tiers du territoire du Labrador (Lewis et Brocklehurst, 2009, p. Intro-38), alors qu'aucune législation adéquate n'était en place pour répondre à ce niveau d'activité à l'échelle provinciale. Ce mouvement, d'une ampleur sans précédent, a été toléré par la province dans la mesure où des découvertes additionnelles auraient permis un développement industriel de plus grande envergure avec la construction

6. En février 2011, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a lancé un vaste processus de consultation visant à définir une nouvelle stratégie minière pour la province, en vertu de laquelle la législation minière serait revue. Voir DNR, 2011.

7. Au chapitre des répercussions des activités d'exploration, on peut noter l'accroissement de la cueillette par les travailleurs de l'exploration non membres des communautés, l'implantation de camps de travailleurs sur les sites utilisés par les communautés, l'accroissement du trafic aérien de basse altitude (150 m du sol) au-dessus des zones de chasse, etc. (Innes, 1995).

d'une fonderie, par exemple, et le développement d'infrastructures supplémentaires, lequel aurait pu, en outre, encourager la reprise d'anciens projets abandonnés pour des raisons économiques (Innes, 1995)⁸.

L'acquisition des droits sur le gisement par Inco en 1996 n'a pas résolu la situation tendue ayant cours à l'étape de l'exploration, la compagnie entreprenant la construction de plusieurs infrastructures (une route, une piste d'atterrissage, un quai et un camp) avant même la conclusion du processus d'évaluation environnementale que l'on verra ci-après. Ces activités étaient considérées par Inco comme étant nécessaires à l'étape de l'exploration et non à celle de l'exploitation. En dépit de cet avis, les Autochtones ont formellement exigé l'interruption des travaux de construction jusqu'à la clarification de leurs droits territoriaux dans la zone visée, ainsi que la réalisation d'une évaluation environnementale complète portant sur l'ensemble de l'activité minière (Dakers, 1996). Cette situation a abouti à un recours judiciaire de la part de la coalition formée des deux groupes autochtones afin que les travaux de construction soient suspendus jusqu'à la fin de l'étude d'impact. Après un premier rejet par la Cour suprême de Terre-Neuve en juillet 1997, les deux communautés ont ensuite porté cette cause avec succès devant la Cour d'appel de la province, obligeant donc la VBNC à soumettre ces étapes de la construction à une évaluation environnementale complète.

Ces événements illustrent bien les enjeux associés à l'opérationnalisation d'un régime minier fondé sur le principe du *free mining* et qui privilégie, en termes de valeurs, la liberté d'action et l'autonomie décisionnelle pour les entrepreneurs miniers, aux dépens du respect des droits des communautés et de l'équité entre groupes concernés. La fragilité du processus mis en place d'entrée de jeu en l'absence d'un cadre institutionnel clair, définitif et contraignant pour la phase de l'exploration a fait en sorte que les rapports entre les acteurs ont été définis à l'origine de manière essentiellement ponctuelle et discrétionnaire. Ainsi, la primauté des droits des investisseurs, telle que prévue par les dispositions de libre accès énoncées dans la législation, a eu pour effet de conférer un caractère fondamentalement asymétrique à la structure de pouvoir entourant le processus d'approbation et de régulation de ce projet minier, qui ne pouvait être amendé que par la capacité de mobilisation réactive des acteurs locaux et par la possibilité de recours aux tribunaux. Cette tendance sera renforcée par l'incertitude qui planait à l'époque quant à la définition des responsabilités des gouvernements à l'égard des communautés autochtones et de leurs droits, comme on le verra ici.

1.1.2. Incertitude quant aux responsabilités gouvernementales à l'égard des Autochtones

Contrairement aux autres communautés autochtones du Canada, les Inuits et les Innus du Labrador n'ont jamais officiellement cédé leurs terres au Canada (Gibson, 2006, p. 337) et n'avaient donc jamais conclu de traité ni avec la Couronne britan-

8. Particulièrement l'exploitation des gisements de Strange Lake et le projet d'uranium de Brinex Kitts-Michelin.

nique, ni avec le gouvernement du Canada ou encore avec celui de Terre-Neuve. Daniel Ashini (1999, p. 13), négociateur en chef et vice-président de la Nation Innuë à la fin des années 1990, définissait alors ainsi le statut particulier des Autochtones du Labrador, tel qu'il le percevait à cette époque :

As a people, we have never recognised the jurisdictions that are now so interested in us and our land. We have never signed a treaty, nor ceded a single square inch of our land. In the past these things were not necessary as it was possible for Innu and non-Innu to share the land and its resources. Today we are forced to deal with governments, companies and individuals who are trying to push us aside in a great rush to claim our land as their own for industrial development.

La situation distincte de ces populations autochtones tenait également alors au fait que la Loi sur les Indiens n'avait jamais été appliquée à Terre-Neuve-et-Labrador, aussi leurs membres n'avaient-ils jamais été considérés comme des Indiens inscrits, ce qui les privait majoritairement des avantages généralement associés à ce statut⁹. De ce fait, et comme le concluait la Commission canadienne des droits de la personne en août 1993, le gouvernement du Canada n'avait jamais reconnu clairement sa responsabilité constitutionnelle envers les Inuits et les Innus du Labrador en tant que peuples autochtones du Canada (Dakers, 1996). Ils sont ainsi demeurés sans statut pendant une certaine période dans la mesure où les termes de l'intégration de la province au Canada en 1949 ne les prenaient pas en compte (Backhouse et McRae, 2002).

Pour cette raison, la responsabilité des gouvernements à l'égard de ces communautés est longtemps restée incertaine. Après que la province a joint la fédération, le gouvernement canadien a assumé les coûts reliés à sa responsabilité envers les Autochtones sans que cette responsabilité par rapport à celle de la province eût fait l'objet de discussions. À partir de 1954, le gouvernement fédéral a conclu avec la province de Terre-Neuve des ententes (*Canada-Newfoundland Native Agreements*) dont l'objectif était de « délimiter, à longue échéance et de façon plus satisfaisante, les domaines de compétence des gouvernements fédéral et provincial concernant les populations indiennes et esquimaudes du nord du Labrador » (*Ibid.*, p. 14). Ces accords établissaient les domaines de responsabilité de chacun des paliers de gouvernement relativement aux soins de santé et d'éducation des Autochtones du Labrador, à leur prise en charge sociale, etc. La province assumait pour sa part les frais financiers et administratifs tels que les prestations familiales ou les pensions de retraite. À partir de 1997, les accords de ce type seront abolis lorsque le gouvernement fédéral privilégiera une interaction directe avec les Innus, de manière à leur accorder un accès aux fonds fédéraux au même titre que les autres peuples autochtones au pays. Jusqu'à la fin des années 1990 donc, et particulièrement au moment

9. Notons qu'à la suite d'un référendum tenu en 1999, les Innus du Labrador se sont prononcés « en faveur d'une mesure exigeant du gouvernement du Canada qu'il accorde en effet aux collectivités innues un statut de Premières nations à part entière » (MAINC, 2007). Les Innus ont finalement obtenu en 2006 le statut d'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens (Innu Nation, 2012).

où débutait l'exploration minière dans la région, la responsabilité des gouvernements quant à la prise en charge sociale des communautés autochtones du Labrador est restée incertaine alors même que ceux-ci ne disposaient pas des pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale pour prendre en charge leur développement.

Cette situation a eu des incidences sur les revendications territoriales de ces communautés. En effet, en dépit de la fin des ententes entre les deux paliers de gouvernement, la province a continué de conserver les droits sur la plupart des terres pour lesquelles les Autochtones avaient un titre ancestral à faire valoir (Archibald et Crnkovich, 1999). Par conséquent, toute revendication territoriale auprès du gouvernement fédéral exigeait obligatoirement une implication du gouvernement provincial. Afin de permettre cette implication, le fédéral requérait l'adhésion de la province à une entente préalable définissant les responsabilités et les rôles respectifs des deux paliers de gouvernement concernant les revendications territoriales, et en particulier le partage des frais entraînés par la prise en charge de telles responsabilités à l'égard des communautés autochtones (Haysom, 1990). Le gouvernement de Terre-Neuve était cependant très réticent à conclure une telle entente de partage des frais avec le gouvernement fédéral (Archibald et Crnkovich, 1999, p. 1). Pendant longtemps, la province n'a en effet reconnu aucun statut particulier aux Autochtones, ce qui lui a permis de rejeter leurs revendications territoriales ou celles relatives au projet de Voisey's Bay. Comme le soulignent Backhouse et McRae (2002, p. 45), « [l]a province a toujours fait valoir qu'il n'y avait rien à négocier, que les Innu[s] n'avaient pas plus le droit de revendiquer des terres que les autres habitants de Terre-Neuve ». Une telle position a eu pour effet de retarder la résolution des revendications territoriales, que la découverte du gisement de Voisey's Bay a encouragé, le gouvernement du Canada, intéressé à voir le projet minier aller de l'avant, abandonnant sa condition relative à la participation obligatoire de la province aux négociations (Archibald et Crnkovich, 1999). Puis, au début des années 2000, alors que le fédéral envisageait l'abandon des négociations avec les Innus¹⁰, le gouvernement de Terre-Neuve reconnaissait de son côté que la résolution des revendications territoriales des deux groupes représentait une condition essentielle à la réalisation de tout projet économique d'envergure (Backhouse et McRae, 2002, p. 45).

En vertu de ces incertitudes léguées par les rapports de pouvoir entre les différents paliers de gouvernement quant à la prise en charge des communautés autochtones de la région, le régime foncier en place à l'époque n'accordait à celles-ci aucun droit spécifique en matière de gestion du territoire et des ressources. En 1996, l'acquisition par Inco du gisement a certes donné une impulsion majeure aux négociations territoriales en préparant la voie, dans les mois qui suivirent, à la conclusion

10. Le gouvernement fédéral a manifesté la volonté d'abandonner les négociations avec les Innus parce qu'il considérait les revendications de ces derniers comme n'étant pas assez sérieuses sur le plan de la formulation (Backhouse et McRae, 2002). Après la reprise des négociations, sous la pression du gouvernement de Terre-Neuve, le fédéral a réduit le budget destiné à couvrir les frais associés à la négociation pour les Innus.

d'un accord-cadre pour les Innus (29 mars 1996) et d'un accord de principe officiel pour les Inuits (10 mai 1999). Mais dans le contexte de droits clairement reconnus aux prospecteurs et aux promoteurs par le régime minier en place, et du pouvoir structurel qui leur est ainsi conféré, l'absence de reconnaissance préalable de droits officiels à la participation et à la consultation pour les deux groupes autochtones concernés laissait entrevoir, comme on l'a signalé plus haut, l'établissement d'une structure de pouvoir plutôt asymétrique pour la régulation du projet de Voisey's Bay. Les tensions entre l'offre de garanties officielles aux entrepreneurs miniers et la défense relative des droits et intérêts autochtones révèlent également que les organes de l'État concernés tendaient, ici également, à asseoir leurs interventions sur une certaine stratégie « d'absence sélective » en matière de médiation sociale dans les zones minières. Nous verrons maintenant de quel ordre a pu être le positionnement des groupes autochtones visés à l'égard du projet dans ce contexte bien particulier, en fonction à la fois de l'identité politique dont ils se réclament et de leur statut en matière de droits territoriaux.

1.2. Identité politique et résolution des revendications territoriales autochtones

Les populations autochtones du Labrador vivent essentiellement de la pêche. Leurs trois principales sources de revenu sont la vente des produits de la pêche, les emplois dans des usines de transformation de ces produits et l'assurance-emploi. Les revenus que procurent ces activités permettent à ces communautés de pratiquer leurs activités traditionnelles : la chasse, le piégeage ou la pêche (Haysom, 1990). Compte tenu de ce portrait, les activités industrielles sont susceptibles d'avoir des répercussions majeures sur le mode de vie de ces populations. Pour les communautés autochtones du Labrador, les enjeux relatifs à l'exploitation minière ont été perçus bien avant la découverte du gisement de Voisey's Bay, mais ont particulièrement été mis en relief par cette découverte.

Comme l'indiquent les réactions spontanées que les deux groupes autochtones ont eues en 1995 à l'égard des activités de prospection alors en cours, ceux-ci se sont à l'origine montrés résolument opposés à la mine. Ce positionnement initial, qui provient des répercussions négatives appréhendées¹¹ sur des terres qui sont à tous égards stratégiques pour l'exercice de leurs titres ancestraux, a été clairement exprimé par la Nation Innue. En 1995, parallèlement à la poursuite des actions en justice visant à suspendre les activités d'exploration dans la région, la Nation Innue

11. Inco prévoyait la construction d'une route de 50 km, d'un port, d'un aéroport, d'un complexe d'hébergement, d'un dispositif de traitement des eaux usées, d'une usine de production d'énergie, d'un dispositif de broyage, d'un entrepôt et de bureaux. En outre, les activités minières réclamaient des espaces d'entreposage des rejets miniers. Finalement, l'entreprise envisageait une expédition de sa production par voie maritime, ce qui perturberait les activités de pêche hivernale des communautés autochtones. Au-delà de l'intérêt pour les retombées positives en matière d'emplois et de développement économique, ces communautés appréhendaient la perte de contrôle sur les terres traditionnelles, la détérioration de conditions sociales déjà fragiles et diverses problématiques environnementales potentielles comme l'acidification des lacs et des habitats de poissons ainsi que l'incidence du développement minier sur les populations de caribous (Gibson, 2006, p. 337).

mettait sur pied un groupe de travail ayant pour objectif, d'une part, d'amorcer une discussion sur les enjeux de l'exploitation minière, et en particulier sur les opportunités de développement économique, sur les risques de dégradation environnementale et sur l'état de non-résolution des revendications territoriales dans la région, et, d'autre part, de donner un mandat clair sur la question aux représentants innus. À l'issue des travaux de ce groupe, la Nation Innue a formellement exprimé son désaccord à l'égard du projet en l'absence d'une résolution préalable de ses revendications territoriales, ou sans la réalisation d'une étude d'impact intégrée considérant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'activité prévue (Innes, 1995; Cleghorn, 1999)¹². L'Association des Inuits du Labrador, qui s'était déjà opposée à un projet d'exploitation d'uranium sur ses terres traditionnelles au cours des années 1970 (le projet Kitts-Michelin) (Gibson, 2006, p. 344), a quant à elle reconnu l'intérêt de faire alliance avec la Nation Innue, en dépit de leurs revendications territoriales conflictuelles, afin de souligner l'importance que l'entreprise acquière leur consentement avant de procéder (Artic Circle, 1998a). Gibson (2006, p. 336) résume ainsi les perspectives autochtones à l'égard du projet de Inco : « *For the people of northern Labrador, the fundamental acceptability of the undertaking was a deeply divisive issue but certainty, any possible acceptance would rest on confidence of there being lasting gains from extractive use of traditional Inuit and Innu lands.* ».

Par ailleurs, tout en étant perçus à certains égards comme une menace pour la sauvegarde de leurs intérêts quant aux terres visées, le projet de Voisey's Bay et les négociations auxquelles il devait donner lieu sont apparus à ces communautés impliquées dans des processus de revendications territoriales depuis la fin des années 1970, comme une opportunité unique de voir leurs titres ancestraux reconnus, et d'accéder de surcroît à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination envisagées depuis de nombreuses années, pour ainsi raffermir les bases de leur autorité (*Ibid.*, p. 341). Pour ces raisons, en faisant valoir une identité politique de propriétaires ayant droit de regard sur les modes de gestion du territoire et des ressources dans la région, les communautés autochtones restèrent inflexibles quant à la résolution de leurs revendications territoriales, préalable à toute autorisation du projet minier, aussi bien devant les deux paliers de gouvernements que devant l'entreprise. Le caractère stratégique de cette question ressortait en effet clairement selon eux du lot de recommandations formulées par la commission chargée de l'évaluation environnementale (que l'on verra plus loin) :

the key recommendations as far as the Innu were concerned were the ones on the conclusion of our land rights agreement and IBAs. They would have meant that the Innu would be able to consent to the mine through the signing of these agreements,

12. Le rapport produit par le groupe de travail, intitulé *Between a Rock and a Hard Place*, résume les revendications de la Nation Innue quant aux conditions de l'exploitation minière. L'une des conclusions qui y étaient présentées voulait que « *[t]he company should be committed to an ongoing process of defining a relationship of partnership with the Innu Nation, one which allows for a meaningful, not just token, role for Innu in decision making regarding a mining development at Voisey's Bay* » (Ashini, 1999, p. 16).

that the Innu Nation would be a recognised government that would have meaningful input into many aspects of the mine, and that the people would have been able to negotiate fair compensation for what they were giving up (Ashini, 1999, p. 17).

Plusieurs observateurs voient d'ailleurs d'un bon œil la conclusion d'une entente définitive au sujet des revendications associées aux terres visées par les projets miniers pour la clarté et la certitude qu'elle est susceptible de procurer (Pain et Paddon, 2008); mais ces règles étaient encore à définir dans le cas de Voisey's Bay.

1.3. Pouvoir structurel et hiérarchisation des valeurs

Au-delà de la question des terres, la distribution du pouvoir structurel dans les négociations entourant les modes de régulation de Voisey's Bay renvoyait également à des enjeux de valeurs. La position autochtone initialement défavorable à la réalisation du projet en situation de non-résolution des revendications territoriales contrastait vivement avec le caractère stratégique, dans les plans de développement économique provinciaux et nationaux, de l'exploitation de ce que l'on considérait alors comme le gisement de nickel «le plus riche que l'on ait découvert au Canada depuis des décennies» (Bouchard, 1995, p. 4.1). Le gisement présentait l'avantage d'être situé dans une zone peu explorée auparavant, et de se trouver près de la surface (Dakers, 1996). Dans le contexte de la restructuration de l'industrie minière mondiale en faveur des pays en développement considérés comme plus accueillants car imposant des réglementations moins strictes (*Ibid.*), la réussite du projet de Voisey's Bay pouvait servir de catalyseur et redynamiser l'industrie minière canadienne de ce début des années 1990: «Certains en font déjà le futur gisement de nickel le moins coûteux du monde et probablement aussi le deuxième en importance. Le projet de la baie de Voisey offre donc la possibilité de ramener les intérêts étrangers sur le marché nord-américain» (*Ibid.*).

Pour le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, ce projet minier, qui correspondait à un investissement de 2,9 milliards de dollars, représentait par ailleurs une opportunité de développement bienvenue dans un contexte où la province connaissait des difficultés économiques importantes. Terre-Neuve demeurait, au début des années 1990, la province la moins nantie du Canada. Par ailleurs, lors de la conduite de l'étude environnementale, la VBNC a indiqué que le projet permettrait la création de 750 emplois au cours de la construction, de 420 emplois supplémentaires pendant la phase de l'exploitation à ciel ouvert et de 950 autres pour l'exploitation souterraine. C'est dans cette perspective que le gouvernement de Terre-Neuve a offert aux entreprises une allocation de transformation de 10% ainsi qu'une allocation semblable pour le raffinage, afin d'encourager ces activités dans la province. La forte insistance du gouvernement pour que le minerai extrait soit transformé localement afin de tirer un maximum de bénéfices de l'exploitation des ressources de la province s'explique précisément par la conviction que les gisements de la baie pouvaient constituer la base d'un nouveau développement économique

d'envergure pour la région (Gibson, 2006, p. 335) : « *Rich in resources, the region has seen thousands of mineral claims which offer a primary route to revitalization for the provincial government* » (Artic Circle, 1998b).

Cet intérêt fondamental à voir le projet de Voisey's Bay aller de l'avant s'appuyait ainsi sur des valeurs de croissance et de prospérité, lesquelles, sans être antagoniques, pouvaient néanmoins entrer en conflit avec celles de conservation et d'équité portées à certains égards par les groupes originellement opposés à la mine. La cohabitation de ces deux ensembles de valeurs a certainement compliqué la conciliation des intérêts en vue de la réalisation de ce projet minier. Elle a également assujéti cette conciliation à un arbitrage qui a relégué les processus décisionnels et de régulation associés au projet dans une structure hiérarchique où les rapports de pouvoir pouvaient avoir libre cours. Ainsi, la permanence d'un système d'allocation des ressources basé sur le *free mining* dans la législation minière terre-neuvienne et l'absence de droits officiels reconnus aux Autochtones à travers le régime foncier semblent avoir établi, comme évoqué précédemment, une certaine asymétrie dans les relations de pouvoir entre les différents groupes d'acteurs concernés, que la hiérarchisation des valeurs ne pouvait qu'accroître. Les problèmes posés par les déséquilibres engendrés par les régimes légaux en place n'ont d'ailleurs pas tardé à se manifester alors que ces communautés, n'ayant même pas encore été reconnues à ce moment-là comme des « groupes d'intérêts » (*stakeholders*) dans le cadre des activités d'exploration entreprises, menaient différentes actions afin de rendre l'obtention de leur consentement nécessaire pour la poursuite de l'activité minière.

Le dilemme ainsi posé au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador sera en partie résolu par la constitution d'un cadre de régulation hybride reposant à la fois sur les mécanismes prévus pour l'évaluation environnementale (composante fondamentale du processus officiel de régulation) et sur la conclusion de multiples ententes parallèles relevant du modèle de justice négociée. La capacité relative des différents acteurs impliqués à user de leur pouvoir structurel dans le cadre des négociations entourant la mise en œuvre de ces différentes initiatives de régulation sera maintenant examinée de plus près.

2. Négociations pour l'implantation du projet minier

Outre d'être soumis aux régimes institués et à la répartition inhérente du pouvoir structurel, le projet de développement de la mine de Voisey's Bay a été caractérisé par un environnement institutionnel mouvant, dans la mesure où le cadre qui a présidé au développement minier s'est majoritairement construit à la suite de la découverte du gisement. En effet, plusieurs enjeux faisaient toujours l'objet de négociations à ce moment-là, à commencer par les revendications territoriales en suspens. Sur le plan environnemental, le projet a également débuté pendant la période d'harmonisation des législations fédérale et provinciale en matière d'évaluation, ouvrant la porte au déclenchement d'un processus d'évaluation environnementale *ad hoc* novateur et

sans précédent dans la région (Gibson, 2006). Grâce aux négociations entre acteurs qui auront cours dans la structure de pouvoir à l'œuvre pour la régulation de ce projet, plusieurs autres arrangements institutionnels à caractère légal et contraignant verront également le jour.

2.1. Mise en œuvre du cadre officiel de régulation

L'exemplarité de l'expérience de Voisey's Bay est généralement associée, comme on l'a vu, au processus d'évaluation environnementale du projet conduit à partir de 1997. Il a fallu près de trois ans de revendications, pendant lesquels les communautés autochtones ont exercé diverses formes de pression (campagnes d'information, actions judiciaires et désobéissance civile), pour que les négociations avec les deux paliers de gouvernement aboutissent à un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding*) en janvier 1997. Ce protocole, qui a été établi dans le but d'harmoniser les processus d'évaluation environnementale fédéral et provincial, a posé les bases d'une évaluation environnementale conjointe du projet de Voisey's Bay. Ce faisant, il tenait également compte des intérêts des deux groupes autochtones qui ont été officiellement intégrés au processus à titre de signataires. L'évaluation a été effectuée sous la direction d'une commission indépendante dont les membres devaient être nommés par les quatre parties signataires. Le rôle de la commission était d'établir de nouvelles directives à partir desquelles l'évaluation des impacts environnementaux du projet de Voisey's Bay serait réalisée.

Le processus ainsi défini a donné l'occasion aux gouvernements et aux communautés de rediscuter des modalités des évaluations environnementales, débouchant sur l'adoption d'une approche innovante, centrée sur le recours à des critères d'évaluation axés sur le développement durable (*sustainability-based evaluation criteria*) (Gibson, 2006, résumé). La définition traditionnelle de l'environnement a ainsi pu être revue afin d'inclure des dimensions sociales, économiques, culturelles, récréationnelles, spirituelles et esthétiques, aux côtés des dimensions biophysiques (Cleghorn, 1999). De même, un examen différencié des rapports sociaux entre les sexes a été intégré pour la toute première fois dans le cadre d'une évaluation environnementale (Archibald et Crnkovich, 1999). Voilà entre autres ce qui a conduit certains observateurs à parler, au sujet du processus d'évaluation environnementale du projet minier de Voisey's Bay et des processus décisionnels associés, d'une évaluation « ayant valeur de précédent » (Gibson, 2006, p. 345) :

The guidelines set a national precedent by providing sustainability-based decisions criteria, which obliged the proponent to meet a considerably higher test than usual in environmental assessments [...] Typically, [...] the working objective is just to recognize and reduce any potentially severe adverse effects – to ensure the project damages are acceptably minimal. Demanding a « positive overall contribution » is very different (Ibid., p. 340).

En vertu de l'approche privilégiée dans le cadre des travaux de la commission indépendante et des directives émises par celle-ci, toutes les décisions environnementales relatives au projet ont fait l'objet de vastes processus de consultation, auxquels ont pu prendre part les groupes autochtones visés (voir le tableau 4.1 pour une synthèse des consultations publiques tenues dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet Voisey's Bay). L'évaluation devait en effet inclure des audiences publiques, qui ont été tenues auprès de 10 communautés du Labrador ainsi que dans la capitale, à St. John's. Ces audiences comportaient des séances communautaires générales et techniques. La commission a reçu 450 mémoires écrits en provenance de groupes communautaires, de particuliers et de ministères, qu'elle a également entendus (ACEE, 1999). Dans le but de favoriser la participation des groupes autochtones aux processus consultatifs, l'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale (ACEE) a accordé un appui financier de 150 000 dollars à 12 groupes pour la première étape du processus, qui visait à définir les problèmes et les priorités de l'évaluation environnementale. Pour la seconde étape, qui avait pour objet les audiences publiques, 13 groupes ont reçu un financement, pour un total de 259 000 dollars. Ces sommes étaient administrées par un comité de financement qui était chargé d'évaluer les demandes des groupes intéressés (*Ibid.*). Par ailleurs, à la suite d'une entente conclue entre la Nation Innue et la VBNC, les communautés autochtones ont pris le contrôle de l'évaluation des dimensions sociale et économique de l'étude d'impact¹³.

TABLEAU 4.1. Consultations publiques lors de l'évaluation environnementale du projet de Voisey's Bay

Objet de la consultation	Période
Réunions publiques sur les directives provisoires d'évaluation environnementale	Avril et mai 1997
Examen par le public de l'EIE de Voisey's Bay selon les nouvelles directives	105 jours à partir du 17 décembre 1997
Examen de renseignements supplémentaires fournis par la VBNC à la demande de la commission	45 jours à partir du 1 ^{er} juin 1998
Audiences publiques sur la version révisée de l'EIE	32 jours à partir du 9 septembre 1998

Source : ACEE, 1999.

Au total, l'évaluation environnementale du projet aura été échelonnée sur près de trois ans (de janvier 1997 à novembre 1999). Les travaux de la Commission environnementale ont abouti à la formulation d'un avis favorable à la pour-

13. Elles ont ainsi choisi de réaliser un documentaire vidéo sur le projet et ses impacts potentiels (plutôt qu'un document écrit), afin de sensibiliser la communauté (Cleghorn, 1999).

suite de l'activité minière, assortie de plusieurs conditions, qui faisaient l'objet de 107 recommandations. Trois de ces recommandations revêtaient un caractère particulièrement stratégique, en appelant les autorités à s'assurer que :

19. la résolution des revendications territoriales autochtones soit complétée *avant* le démarrage du projet, comme indiqué plus haut ;
20. des négociations donnent lieu à la signature d'ententes sur les répercussions et avantages entre la VBNC et les populations autochtones concernées ;
21. une entente de cogestion environnementale soit conclue, pour favoriser une implication continue des quatre parties prenantes aux processus de régulation, d'évaluation et de suivi du projet minier (*Ibid.*).

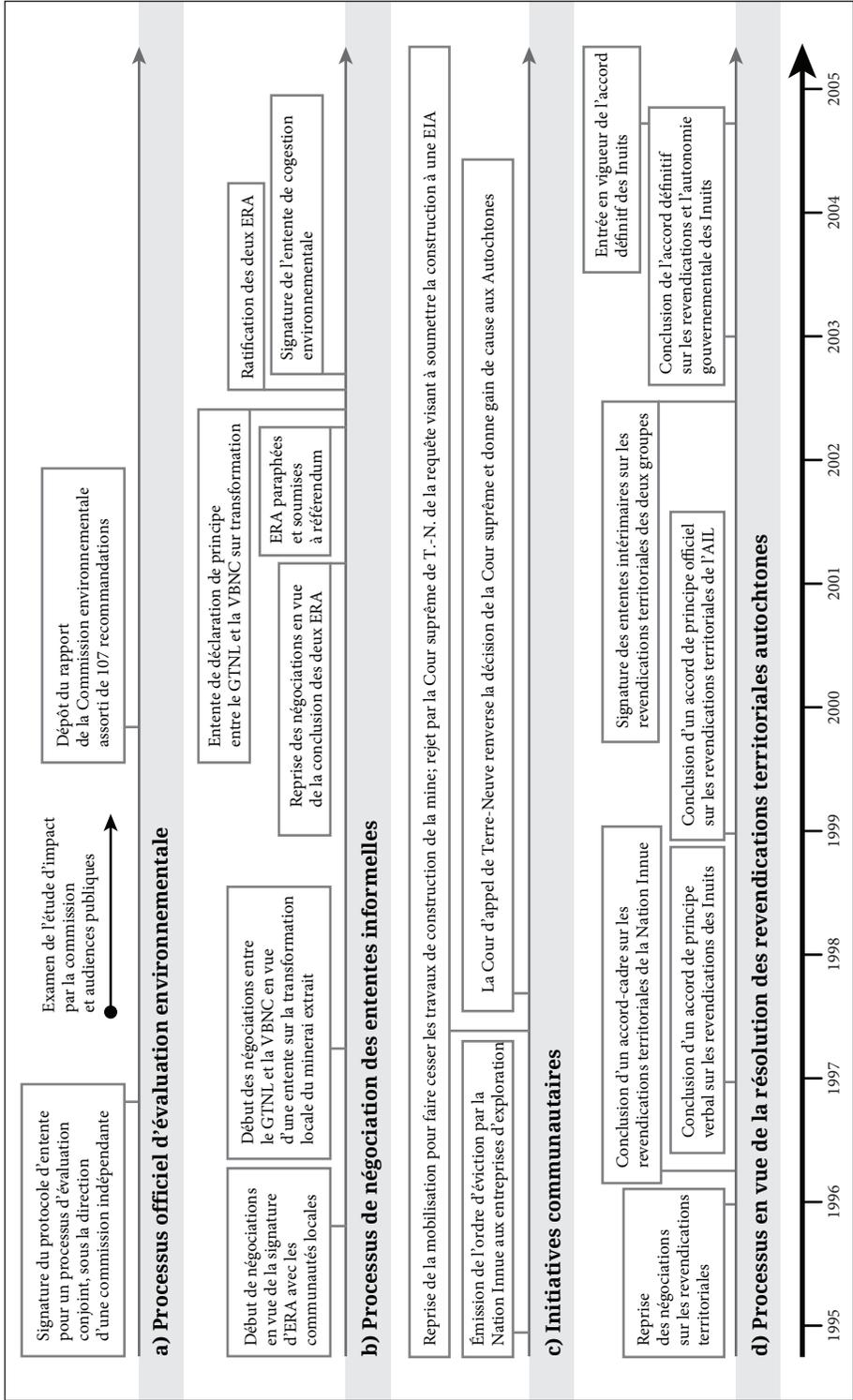
La constitution d'un cadre de régulation relevant du modèle de justice négociée est ainsi apparue, dans le cas de Voisey's Bay, comme nécessaire non seulement pour tenir compte des enjeux posés au stade de l'exploration minière par l'opposition manifeste des ensembles de valeurs en présence, mais également pour répondre à une directive précise, formulée à l'issue d'un processus d'évaluation environnemental exhaustif (Gibson, 2006).

2.2. Mise en œuvre du cadre négocié de régulation

2.2.1. ERA et entente environnementale

En juin et juillet 2002, deux ententes sur les répercussions et avantages (ERA) étaient officiellement signées entre la VBNC et, d'une part, l'Association des Inuits du Labrador et, d'autre part, la Nation Innue, ainsi qu'une entente de cogestion environnementale, satisfaisant aux deux dernières recommandations citées ci-dessus, formulées par la Commission environnementale. Il s'agissait là de l'aboutissement de longues négociations, qui avaient commencé, dans le cas des ERA, dès 1995, bien avant le début de l'évaluation environnementale (ACEE, 1999). Étant donné que les répercussions sur lesquelles devaient porter ces ententes n'avaient pas encore été évaluées et qu'une démarcation claire n'avait pas été établie entre les enjeux relevant des revendications territoriales et ceux relevant des ERA, ces négociations précoces ont soulevé diverses problématiques et finalement échoué, dans un premier temps. Après avoir été suspendues pendant plusieurs années, ces négociations ont repris en 2001, soit plusieurs mois après la fin du processus d'évaluation environnementale. La figure 4.2 illustre sommairement les événements qui ont caractérisé la mise en œuvre successive des deux principaux régimes, officiel et négocié, pour la régulation du projet de Voisey's Bay.

FIGURE 4.2. Mise en œuvre successive des régimes officiel et négocié pour la régulation du projet de Voisey's Bay



Bien qu'on ait assisté, dans le cas de Voisey's Bay comme ailleurs, au déploiement d'un cadre hybride, on peut présumer que l'évaluation environnementale exhaustive que l'on a vue étant terminée, l'information sur le projet avait été rendue publique et accessible aux communautés autochtones (notamment à travers les audiences publiques tenues en 1997 et en 1998). À première vue, ces populations pouvaient donc entrer dans le processus de négociation des ententes avec le promoteur en étant mieux renseignées que dans le cas du projet Raglan, par exemple. Les ERA conclues en 2002 suivant la recommandation de la Commission environnementale prévoient diverses possibilités d'affaires, d'emplois et de formation pour les groupes autochtones signataires, à l'étape de l'aménagement de la mine et du concentrateur¹⁴. Elles ont ensuite été approuvées par voie de référendum par les deux communautés, avec respectivement 82 % et 76 % d'appuis chez les Inuits et les Innus (Pain et Paddon, 2008).

L'entente de cogestion environnementale (le *Voisey's Bay Environmental Management Agreement*) liant les deux groupes autochtones, le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve-et-Labrador permettait quant à elle la création d'une instance composée de deux représentants de chacune des parties prenantes, soit le Conseil de gestion environnementale (*Environmental Management Board*). Son rôle, essentiellement un rôle de conseil auprès des ministères concernés, est d'assurer une surveillance des répercussions du projet minier, d'étudier les demandes de permis soumises par la VBNC, de publier des avis sur les plans de la compagnie en matière environnementale et sur les développements prévus, ainsi que de soumettre des recommandations sur les ajustements à apporter en la matière. L'entente, qui est intervenue après cinq mois de négociation et dont la signature, au même titre que les ERA, est devenue une condition de l'approbation du projet (O'Faircheallaigh, 2006), visait non seulement à permettre une participation continue des communautés autochtones à la gestion environnementale intégrée et coordonnée du projet de Voisey's Bay, mais également à favoriser un suivi efficace de l'évaluation des impacts environnementaux. Elle a représenté un engagement contraignant pour les signataires du fait de son caractère légal et portait sur l'ensemble des étapes du projet, jusqu'à l'après-fermeture. Même si ce conseil, par son influence dans la planification environnementale, offrait une opportunité intéressante d'expression du point de vue des Autochtones sur ces enjeux, son pouvoir de régulation n'en demeurait pas moins limité par les prérogatives ministérielles (*Ibid.*).

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador et la VBNC sont également parvenus, pendant la même période, à un accord sur un enjeu pour le moins sensible, soit le traitement du minerai extrait sur place. À cet égard, le gouvernement provincial, qui cherchait la maximisation des retombées économiques du projet de Voisey's Bay dans une perspective de long terme, s'est montré particu-

14. L'ERA conclue avec l'AIL était également assortie d'une entente particulière concernant l'enjeu sensible de l'expédition hivernale de minerai par voie maritime, qui était susceptible d'avoir des conséquences économiques et culturelles majeures sur l'utilisation traditionnelle des glaces par les Inuits (Pain et Paddon, 2008).

lièrement inflexible, alors que l'entreprise proposait de son côté la transformation dans d'autres provinces canadiennes (Ontario et Manitoba), où elle disposait déjà des installations nécessaires. La fermeté de la revendication de Terre-Neuve-et-Labrador a donné lieu à de difficiles négociations avec Inco, qui se sont échelonnées sur cinq ans (1997-2002) et se sont soldées par une « entente de déclaration de principe » (« *statement of principles agreement* ») prévoyant la construction d'une usine de concentration hydrométallurgique à Argentia, Terre-Neuve¹⁵.

2.2.2. Ententes intérimaires sur les revendications territoriales autochtones

Contrairement aux ententes négociées répondant explicitement aux deux dernières recommandations stratégiques précitées de la Commission environnementale, la première, concernant le principe de résolution préalable des revendications territoriales, n'aura été suivie que partiellement. Sur cette question, ce sont en effet des ententes *intérimaires* qui, tant dans le cas des Innus¹⁶ que dans celui des Inuits¹⁷, ont permis au projet d'aller de l'avant en 2002 : « *The governments refused to commit to reaching agreement on land claims prior to project approval (a decision the Innu and Inuit challenged in court)*¹⁸, but did proceed, more or less as the panel had recommended, to ensure equivalent case-specific arrangements » (Gibson, 2006, p. 342). Ainsi, alors que l'objectif général des revendications des deux groupes était d'en arriver à un accord définitif concernant non seulement les terres mais également l'autonomie gouvernementale, on a plutôt assisté en 2002 à la conclusion de protocoles d'entente à portée limitée, faisant suite à des négociations accélérées en vue de donner le feu vert au projet.

Les ententes intérimaires conclues en juillet 2002 portaient sur des mesures provisoires et visaient à définir et garantir les droits acquis par les Autochtones (et prévus notamment par les accords-cadres sur les revendications territoriales conclus avec les deux paliers de gouvernement quelques années plus tôt), tout en facilitant la réalisation du projet minier en attendant la conclusion d'accords définitifs sur les revendications territoriales. L'engagement a également été pris, à cette occasion, de traiter des enjeux liés au projet minier à l'intérieur de chapitres particuliers des accords définitifs sur les revendications territoriales autochtones dans la région (*Ibid.*; DNR, 2008), ce qui fut réalisé dans le cadre du chapitre 8 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador, finalement

15. L'usine d'Argentia a principalement servi de démonstration et la construction de l'usine de transformation qui traitera véritablement le minerai en vertu de cette entente sera vraisemblablement achevée en 2013 à Long Harbour, Terre-Neuve (VNL, 2011).

16. Il s'agit du *Memorandum of Agreement Concerning the Voisey's Bay Project*, un protocole d'entente conclu entre la Nation Innue et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador le 22 juillet 2002.

17. Le *Voisey's Bay Interim Measures Agreement*, une entente intérimaire entre le gouvernement du Canada, celui de Terre-Neuve-et-Labrador et l'AIL signée le 31 juillet 2002.

18. La tentative conjointe des deux groupes de contraindre le gouvernement, à nouveau par la voie des tribunaux, de retarder l'approbation du projet dans l'attente d'une résolution préalable de leurs revendications territoriales a finalement avorté (McKinley, 2008, p. 97).

signé le 22 janvier 2005 et entré en vigueur le 1^{er} décembre de la même année¹⁹. En 2012, aucune entente finale n'était encore intervenue concernant les revendications territoriales des Innus²⁰.

Il est à noter que, même si les terres de la région de Voisey's Bay font partie du territoire traditionnel de ces communautés et étaient initialement incluses dans leurs revendications territoriales²¹, ces ententes provisoires ne portaient pas sur ces terres: « *In light of the significant nickel-copper-cobalt discovery at Voisey's Bay, the Province maintained during land claims negotiations with both the Innu Nation and the LIA that they could not select Voisey's Bay lands as part of eventual land claims settlements* » (GNL, 2002). Les documents intérimaires destinés à permettre l'exploitation minière visaient ainsi à éliminer la possibilité pour les communautés autochtones d'exercer des droits sur cette zone. L'entente intérimaire des Inuits avec les gouvernements stipule par exemple que « les Inuits du Labrador [...] acceptent pour la durée de cet accord de n'exercer, le cas échéant, aucun droit, titre et intérêt qu'ils peuvent avoir sur la terre, les eaux et les ressources, incluant les ressources du sous-sol, dans la région de Voisey's Bay²² », en échange des bénéfices de l'entente, qui portent notamment sur le consentement obligatoire des communautés autochtones pour tout octroi par la province d'un droit foncier relatif à la surface ou au sous-sol de la zone de Voisey's Bay ou encore le développement d'infrastructures²³. Par ailleurs, il est prévu qu'aussi bien les Inuits que les Innus reçoivent respectivement 5 % des revenus de la province en provenance du projet de Voisey's Bay²⁴.

La résolution des revendications territoriales motivée par les perspectives de développement économique et de demande de ressources n'est pas unique au cas de Voisey's Bay au Canada, où, hormis le développement militaire ou industriel, peu de pression existe généralement pour une clarification des droits sur les terres occupées par les Autochtones (Haysom, 1990, p. 2). Archibald et Crnkovich (1999, p. 11) indiquent par exemple que: « Le désir du gouvernement de conclure une entente sur les revendications territoriales d'un groupe donné semble tenir directement à l'intérêt immédiat que présente pour lui (ou pour une tierce partie) l'éventualité d'un grand projet d'exploitation des ressources sur les terres en jeu. » Les auteures s'appuient ici sur le rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales, présidé par Murray Coolican (cité par *Ibid.*), qui soutenait, en 1986, que

19. Cet accord final a notamment été à l'origine de la création du territoire du Nunatsiavut, dont le gouvernement représente désormais officiellement les Inuits du Labrador.
20. Le gouvernement du Canada, Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que la Nation Innue ont signé en 1996 un accord-cadre (*framework agreement*) mentionné précédemment, fixant les règles de base des négociations, qui se poursuivent en vue de la conclusion d'un accord de principe (*Agreement-in-Principle* – AIP), étape intermédiaire avant d'arriver à un accord définitif, lequel doit ensuite être mis en œuvre (DLAA, 2011).
21. Le gouvernement du Canada, Terre-Neuve-et-Labrador a proposé aux Inuits en 1993 un territoire de 10 360 km² incluant la zone de Voisey's Bay, en règlement des revendications territoriales. Les Inuits avaient refusé cette proposition en raison de la faiblesse de l'offre au regard de leurs revendications.
22. *Interim Measure Agreement*, art. 2(a).
23. Les mêmes conditions sont comprises dans l'entente provisoire avec la Nation Innue.
24. *Interim Measure Agreement*, art. 36 et *Memorandum of Agreement*, art. 3.1.

« les parties à des négociations sont parvenues à des règlements seulement lorsque le gouvernement fédéral était vivement désireux de faciliter la réalisation de projets de développement économique ».

Comme le signale O'Faircheallaigh (2008, p. 75), et comme le montrait également le cas d'Ekati présenté au chapitre 2, il apparaît délicat d'évaluer dans quelle mesure l'intérêt soudain du gouvernement pour le règlement rapide de telles questions sert l'intérêt des communautés elles-mêmes :

The implications of a stronger state focus on resolving land tenure issues as a result of major mineral discoveries are unclear and require further research. On the one hand, Aboriginal groups, frustrated over many years by their inability to gain the attention of government decision-makers and by the unwillingness of government to properly resource land-claim processes, may suddenly find that the purse strings are loosened and that their access to decision-makers is enhanced. They may be able to use the leverage provided by the government's desire to secure project approval in order to achieve their goals in relation to much wider areas of land than that involved in the project concerned. For example, Innu and Inuit groups in Labrador had made limited progress on settling their claims with Canada prior to the discovery of the Voisey's Bay nickel deposit. The prospect of the projects development resulted in a much more active stance by Canada in relation to the negotiations, and led to the conclusion of Interim Land Claim Agreements with both groups in 2002. On the other hand, the state is usually driven by a desire to resolve land tenure issues both speedily and in a way that facilitates project development, and as a result Aboriginal groups may find themselves under enormous pressure to accept land claim settlement that do not satisfy their wider, long-term aspirations. Significant issues also arise in relation to implementation of settlements. If government is driven primarily by a desire to have projects approved, then once this has occurred its commitment and willingness to provide resources may quickly evaporate.

Dans l'expérience qui nous intéresse, la question de savoir si la conclusion d'ententes intérimaires, qui excluent de surcroît le territoire prévu pour le projet, a été ou non à l'avantage des communautés concernées ou conforme à leurs valeurs et à l'identité politique dont ils se réclamaient demeure sujette à débat. Plusieurs parmi les groupes visés ont perçu la précipitation avec laquelle les ententes intérimaires ont dû être négociées comme nuisant à leurs intérêts :

The provincial government placed the negotiations with the Inuit onto a fast-track which seemed to at least expedite the process. The power for LIA to negotiate, however, appears to have been severely limited. According to Toby Anderson, co-chief negotiator for the LIA, « Myself and Ches Andersen made it clear we were putting our initials to this document, to these principles not because we agreed with

everything in it but because we were told very very clearly this was as far as Premier Tobin would allow his negotiators to go. This was the bottom line. The Inuit would get no more» (Arctic Circle, 1998a)²⁵.

Quoi qu'il en soit, ce processus a manifestement reposé, en partie du moins et comme démontré précédemment, sur une structure asymétrique de pouvoir renforcée par la hiérarchisation des valeurs en faveur du développement économique vu comme stratégique, par la préséance des droits des entrepreneurs miniers sur le territoire, ainsi que par la réticence du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador à reconnaître les droits des Autochtones de la province et l'ambiguïté relative à la définition des responsabilités gouvernementales à leur égard. En ce sens, l'autorisation du projet de Voisey's Bay semble avoir été marquée par les mêmes tendances observées précédemment dans cet ouvrage et voulant que la distribution du pouvoir structurel dans le processus de régulation d'un projet minier tende à restreindre l'espace de négociation des acteurs locaux quant aux choix de développement du territoire qui sont à faire. Cela dit, comme nous l'observerons ici, en dépit des contraintes structurelles observées, divers facteurs ont pu permettre de garder ouverts, dans une certaine mesure, les espaces de négociation créés. Dans une perspective d'économie politique internationale inspirée des travaux de Susan Strange (Chavagneux, 1998), ces facteurs peuvent représenter des « points de fragilité » des accords et arrangements en cours ou des lieux de transformation potentielle des options politiques existantes à l'origine.

2.3. « Points de fragilité » dans les accords et arrangements en cours

Dans une analyse portant sur l'évaluation environnementale du projet de Voisey's Bay, Robert Gibson (2006, p. 345) évoque ainsi les caractéristiques de cette expérience :

some of the reasons for the Voisey's Bay successes thus far are peculiar to the case – the particular conjunction of provincial and local devotion to durable gains, the panel's extraordinary sensitivity to sustainability considerations and Aboriginal interests, the solidarity of the local participants, and even the richness of the orebody, were important and atypical.

On renvoie de même souvent à l'importance de la capacité politique des populations autochtones concernées pour leur pouvoir d'influencer les résultats des négociations, lesquels dans ce cas se sont traduits par différents gains à travers la conclusion des ententes sur les répercussions et avantages et de l'entente environnementale (ERM, 2010). Au-delà de ce constat, nous souhaitons attirer l'attention sur les « points de fragilité » qui ont permis, malgré les contraintes héritées de la structure asymétrique de pouvoir décrite précédemment, de positionner les groupes

25. Pour une analyse des contraintes associées à la négociation rapide des accords sur les revendications territoriales et de l'ERA en ce qui concerne les droits des femmes inuites du Labrador, et notamment leurs droits de participation, voir Archibald et Crnkovich, 1999.

autochtones impliqués dans le processus d'autorisation du projet de Voisey's Bay davantage comme des autorités, de manière à ouvrir partiellement des espaces politiques habituellement fermés à leurs valeurs et intérêts.

2.3.1. Identité politique et autorité

Alors que le statut des groupes autochtones concernés par le déploiement d'un projet minier se résume souvent à un statut de groupe d'intérêt (*stakeholder*) pouvant exercer certains droits à l'information et à la consultation publique, les Innus et les Inuits se sont plutôt impliqués à titre « d'autorités gouvernementales participantes aux processus d'évaluation, de négociation et de décision [pour ce qui concerne] le projet minier de Voisey's Bay » (Gibson, 2006, p. 337). Comme l'indique Ashini (1999, p. 17), « *[i]n signing the MoU, the governments essentially said that they recognised the authority of the Innu government, and we were given the same authority over the process as they had* ». L'identité politique d'autorité à part entière qui était ainsi la leur, dès le début des discussions sur l'évaluation environnementale, et qui a contribué à leur inclusion comme signataires de cette entente censée définir les balises de cette évaluation, au même titre que les gouvernements provincial et fédéral (Gibson, 2002), tient en grande partie au pouvoir de s'opposer ou de nuire au projet dont ils ont fait montre dès l'étape de l'exploration. Selon David Szablowski (2007, p. 69), si diverses « institutions de certification » sont de plus en plus créées par les compagnies en vue de résoudre leurs problèmes de légitimité à un coût moindre en termes de contrainte que ce qui peut être offert par la régulation étatique, les campagnes menées par les organisations de la société civile ou des groupes affectés peuvent constituer de véritables actes de « décertification » pour un projet minier. Le pouvoir que pourrait acquérir un groupe lancé dans une entreprise de décertification serait ainsi proportionnel à l'intérêt pour un promoteur d'asseoir sa légitimité sur des bases solides, les deux phénomènes allant de pair : « *Certification institutions are the explicit, visible half of a continuing and often ad hoc legal dialogue taking place between civil society critics and industry. Together, certification institutions and the regulatory efforts of civil society de-certifiers are interlocking parts of a single legal mechanism* » (*Ibid.*, p. 69-70).

À Voisey's Bay, la signature du *Memorandum of Understanding* concernant l'évaluation environnementale est en effet intervenue, en janvier 1997, après plus de trois années de mobilisation et de débats publics au sein des communautés autochtones, au cours desquelles celles-ci ont exercé différentes formes de pression s'apparentant à des initiatives de régulation par la décertification, allant des campagnes d'information aux actions de désobéissance civile, en passant par les recours judiciaires que l'on a vus. Cette mobilisation s'est également poursuivie pendant le processus d'évaluation, les Autochtones obtenant même gain de cause devant la Cour d'appel de la province pour l'interruption des travaux de construction avant l'autorisation finale du projet. L'appui de la Cour s'est d'ailleurs révélé très important du point de vue du pouvoir structurel des acteurs en présence, le jugement

débouchant indirectement sur une remise en cause de la hiérarchisation des valeurs ayant présidé à l'autorisation du projet minier dans la région : « *As important as are environmental considerations, sight cannot be lost of the economic and social benefits that flow from the production of these resources [...] Nevertheless, they cannot be allowed to control the agenda without regard to competing environmental interests* » (jugement de la Cour d'appel de Terre-Neuve, cité par Ashini, 1999, p. 16).

À partir de 1997, les Innus et Inuits, en dépit du fait que leurs revendications territoriales se chevauchaient, et étaient donc à certains égards concurrentes, créèrent pour la première fois une véritable alliance dans la mobilisation directe à l'égard du projet minier. Cette solidarité apparaît comme l'une des composantes fondamentales de l'autorité acquise par les Autochtones dans la structure de pouvoir que l'on observe dans ce cas (Gibson, 2006, p. 346). Robert Gibson (2006, p. 344) évoque ainsi les particularités de l'expérience propre à ce projet :

In the Voisey's Bay case, the Innu and Inuit did gain effective influence and were able to play powerful roles in the assessment and negotiation of the final agreements affecting their interests. This was, in part, the product of their own efforts. The Innu and the Inuit used multiple strategies and venues to become powerful players in project decision-making.

L'auteur poursuit en observant ceci : « *Working cooperatively and in independent but complementary ways, the Innu and Inuit were not just able participants in the panel hearings but also in the broader discussions involving the media and the courts* » (*Ibid.*). Ainsi, ils sont intervenus dans les mécanismes ouverts à leur participation dans la sphère de régulation officielle (O'Faircheallaigh, 2008, p. 70, 73), mais également dans les espaces décisionnels initialement fermés à leur participation, particulièrement pour contester les droits d'exploration des entreprises sur leur territoire (*Ibid.*, p. 69). Les deux groupes possédaient une certaine expérience dans la mobilisation à l'égard de projets de développement et autres activités menées sans leur consentement sur leurs terres ou à proximité. Alors que les Inuits s'étaient opposés au développement du projet d'uranium Kitts-Michelin mentionné plus haut près des communautés de Postville et de Makkovik durant les années 1970, les Innus ont contesté les entraînements militaires aériens à basse altitude menés au-dessus de leurs terres dans les années 1980 et qui avaient conduit à un conflit ouvert avec le gouvernement fédéral. Cette expérience dont bénéficiaient les deux groupes a certainement contribué à cette intervention double dans le cadre de la régulation du projet de Voisey's Bay (Gibson, 2006, p. 344).

Pour Ashini, l'ouverture de négociations pour la conclusion d'une entente sur les répercussions et avantages avec les Innus dès 1995 – négociations qui ont, dans un premier temps, avorté – est venue en réponse à la protestation de ce groupe contre les travaux d'exploration se déroulant sur leurs terres, protestation dont l'objectif a clairement participé à la définition de l'identité politique des populations impliquées (Ashini, 1999, p. 15) :

The first [protest] occurred shortly after a mineral exploration camp had been established and drilling had already started at Voisey's Bay. After intense community meetings in Utshimassits, it was decided that we had to re-assert governance over our land, and give a string message to the mining industry and to the governments (Ibid., p. 14; nous soulignons).

À ce sujet, McKinley (2008, p. 99) observe que :

[d]epuis le début, les Innus/Inuits soutiennent qu'Inco devrait considérer les groupes autochtones comme les propriétaires fonciers légaux, compte tenu que leurs communautés sont établies à un maximum de 40 km de distance du site minier et qu'ils sont activement engagés dans des négociations concernant les revendications territoriales globales.

En vertu de cette capacité de mobilisation reposant sur une identité politique axée sur la demande de reconnaissance des droits connus – même si non encore prouvés – des deux groupes autochtones sur le territoire et les ressources, ces derniers sont donc apparus comme des acteurs pouvant et devant intervenir dans la définition des règles et de la structure d'encadrement du projet – non comme de simples « *stakeholders* » en somme, mais comme de véritables « *rightholders* » (Szablowski, 2007, p. 305 ; Coumans, 2008, p. 42). Les Innus soulignaient justement à ce titre que : « *[w]e have made it quite clear to the company: you may think you already have the green light from the government, but you still need to achieve the agreement from the Innu, who are the rightful owners of this land* » (Innes, 1997 ; nous soulignons). Nous voyons ainsi que le rôle joué par les Innus et les Inuits dans la contestation directe des droits d'accès pour l'exploration leur a conféré un certain pouvoir structurel leur permettant de s'imposer par la suite comme dépositaires d'autorité pour les négociations qui allaient suivre lors de l'évaluation environnementale, ayant entre autres directement participé, à titre de signataires du *MoU*, à la nomination des membres de la commission indépendante qui a émis ses directives pour la conduite de l'étude d'impact. En ce sens, la planification de l'évaluation environnementale du projet de Voisey's Bay aura davantage correspondu à l'esprit de celle ayant été conduite pour le projet hydroélectrique Grande-Baleine et évoquée au chapitre précédent (Bouchard et Delisle, 1998). La possibilité, à travers ce processus, d'inclure les préoccupations des Autochtones et de définir les termes selon lesquels devait (ou pouvait) être approuvé le projet, et ce, au-delà des limites de l'habituel droit à la « consultation » réservé aux Autochtones, témoigne d'un « point de fragilité », au sens entendu par Strange (Chavagneux, 1998), dans la structure de pouvoir de type asymétrique souvent observée dans les processus décisionnels miniers au Canada.

2.3.2. Vers un rééquilibrage des pouvoirs ?

Les négociations à l'œuvre dans la structure de régulation du projet minier de Voisey's Bay ont été singulièrement marquées par le rôle particulier joué par le gouvernement provincial. Celui-ci, à l'instar des deux groupes autochtones concernés, est en

effet allé au-delà de ses responsabilités réglementaires habituelles liées à son autorité constitutionnelle sur les terres de la Couronne et les ressources associées – responsabilités essentiellement centrées, dans l'esprit des lois en vigueur, sur la facilitation de l'investissement. En exigeant que le minerai extrait de la baie soit transformé dans la province, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a permis de mettre au jour un second « point de fragilité » dans l'équilibre des pouvoirs structurels, l'entreprise étant placée devant l'obligation de négocier ferme avec les pouvoirs publics les modalités de son implantation dans la région. Alors que la structure de pouvoir observée dans l'industrie minière canadienne est généralement caractérisée par une « alliance forte » entre les entreprises et les gouvernements (Andrew, 2006), c'est ce lien étroit qui a été remis en cause dans le cas de Voisey's Bay, par le gouvernement lui-même, au moins en partie.

L'intransigeance du gouvernement à cet égard était liée à son souci de maximiser les retombées économiques positives de l'investissement, dans le contexte particulièrement difficile de l'époque :

the collapse of the North Atlantic cod fishery gave the province reason to pursue other economic options and to see the Voisey's Bay mine as a potential stepping stone to a more lasting industrial future. Accordingly, the province insisted that the Voisey's Bay ore be smelted in Newfoundland as the beginning of a technologically advanced and globally competitive smelting industry in the province, and a source of long-term economic benefits (Gibson, 2006, p. 336).

Malgré les menaces de délocalisation utilisées par l'entreprise comme stratégie de négociation, vers la Nouvelle-Calédonie notamment, où la mine de Goro Nickel était développée concomitamment par Inco²⁶, c'est sans conteste la qualité exceptionnelle du gisement qui a permis à la province de maintenir une position ferme à ce sujet. Si le gisement de Voisey's Bay s'avérait technologiquement plus complexe à exploiter que celui de Goro (Stolojan, 2004, p. 47, 51), il n'en demeure pas moins qu'en étant à la fois riche, près de la surface (minimisant donc les coûts d'extraction) et situé à courte distance de l'océan (permettant de faciliter l'exportation du minerai vers le monde extérieur), il prenait une valeur particulière dans les plans de développement d'Inco, qui s'était d'ailleurs livrée à une guerre d'enchères avec la compagnie Falconbridge pour l'obtention des droits sur le gisement (McKinley, 2008, p. 96). La fermeté démontrée par le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a notamment fait que les négociations sur ce point se sont échelonnées sur cinq ans,

26. Ces menaces survenaient alors que, dès le milieu de l'année 1999, Inco avait déjà pourtant investi environ 80,8 millions de dollars en frais d'exploration sur le site de Voisey's Bay (Lewis et Brocklehurst, 2009, p. Intro-38). L'entreprise considérait que l'ajout des conditions liées à la transformation risquait de compromettre la viabilité économique du projet et invoquait les conditions nettement plus avantageuses offertes par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie pour le démarrage, à la même période, de l'autre « projet phare de la société » (Stolojan, 2004, p. 47), le projet de Goro Nickel : « *Although Inco has vowed to develop both Goro in the Pacific and Voisey's Bay simultaneously, the New Caledonian government has been much more accommodating to Inco's needs. "The government regime has bent over backwards to encourage Inco to invest 1 billion dollars needed to bring Goro online. Inco received a lavish tax holiday that gives Inco an acceptable rate of return on their investment", said Victor Lazarovich, an analyst with Nesbit Burns Securities in New York. Inco is looking to sustain its role as the dominant nickel supplier in the Western World, but their balance sheet cannot support both projects, Lazarovich said* » (Smith, 2001, p. 4).

l'entreprise acceptant finalement les conditions de la province, ainsi que l'offre d'une contribution financière de l'ordre de 150 millions de dollars de la part du gouvernement fédéral pour la construction de l'usine de transformation (*Ibid.*, p. 98).

Puisque la province a unilatéralement soustrait la zone de Voisey's Bay de l'ensemble des terres faisant l'objet des négociations pour la reconnaissance des droits des deux peuples autochtones (voir Innes, 1997), ce qui allait à l'encontre de leur intérêt de maximiser les retombées éventuelles d'un projet de développement sur leur territoire, il est impossible de parler d'une alliance entre le gouvernement et ces deux groupes dans leurs négociations respectives avec l'entreprise. Néanmoins, puisqu'ils se sont montrés, chacun de leur côté, fortement mobilisés autour de demandes claires et qu'ils ont fait la preuve d'une grande détermination à cet égard, ces deux acteurs ont permis de modifier sensiblement l'équilibre des pouvoirs structurels, de manière à favoriser l'émergence d'une structure de négociation à l'intérieur de laquelle la compagnie minière était placée devant l'obligation de faire des concessions quant aux conditions de son implantation dans la région. Comme l'indique Gibson (2006, p. 238) :

conflict resolution success thus far was driven and facilitated by many factors but the most important driver seems to have been the firm insistence of the province and the Inuit and Innu on ensuring long-term gains [...] These authorities had different motivations [...], but their essentially common agenda provided a basis for mutually supportive negotiations.

Les vulnérabilités créées à cet égard, uniques à l'expérience de Voisey's Bay, tiennent certainement aux nombreux facteurs de contexte présentés plus haut.

2.3.3. Rôle du gouvernement et enjeu du consentement

Par la soustraction de la région de Voisey's Bay des zones sujettes aux revendications territoriales, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a initialement manifesté, dans le contexte présenté plus haut, un certain désengagement en ce qui concerne la reconnaissance et la défense des droits autochtones à l'égard du projet minier. En outre, il a alors rendu la question de la consultation et de l'indemnisation largement dépendante de négociations directes entre l'entreprise et les deux communautés :

*The Newfoundland government has told the province's native peoples that they will be given no guarantee of sharing in the wealth from the multibillion-dollar Voisey's Bay mine development on native land in northern Labrador. Instead, it will be up to the native people to get what they can on their own in negotiations with the giant Voisey's Bay Nickel Co. Ltd. (John Gray, *Globe and Mail*, cité par Innes, 1997).*

Le gouvernement préconisait en effet l'élaboration d'ententes sur les répercussions et avantages (ERA), limitant son implication à la possibilité d'une institutionnalisation des ERA, qui pourraient alors acquérir un caractère légal et contraignant, à condition que ces ententes soient raisonnables, c'est-à-dire qu'elles offrent aux communautés autochtones des opportunités similaires à celles offertes

aux autres résidents de la province²⁷. Par ailleurs, selon le gouvernement de Terre-Neuve, il était entendu que les ERA ne devaient pas comporter des exigences excessives susceptibles de nuire au développement des projets miniers (DNR, 2008).

Cette absence sélective du gouvernement provincial dans la médiation sociale des conséquences de l'implantation prévue du projet de Voisey's Bay sur des terres occupées par des Autochtones contribua à donner aux ERA une grande importance pour la détermination des conditions de l'exploitation des ressources et de gestion de ses retombées. Mais contrairement à plusieurs autres expériences présentant un positionnement des acteurs à l'origine similaire, la situation à Voisey's Bay a évolué au point où l'association des communautés à ce projet minier n'est pas passée uniquement par le canal de la négociation directe d'avantages et de bénéfices, centrée sur une perspective de besoins. En dépit des nombreuses contraintes dans lesquelles leur négociation a pris place (et dont la soustraction préalable et irrévocable de la zone contenant le gisement représente l'exemple le plus frappant), les ententes intérimaires sur les revendications territoriales conclues avec les gouvernements en 2002, avant l'autorisation finale du projet, ont permis l'exercice, par les deux groupes autochtones, de droits proprement politiques pour la régulation du projet. La signature de tels protocoles d'entente visait notamment à « [donner] aux [A]utochtones voix au chapitre relativement à l'exploitation minière jusqu'à ce que les revendications territoriales soient réglées » (Dakers, 1996). Le fait qu'ils aient débouché sur l'établissement d'un transfert officiel de 5 % des revenus tirés du projet vers les autorités autochtones mérite également d'être souligné; contrairement à ce qui était entrevu par le gouvernement provincial, la garantie de retombées financières pour les communautés elles-mêmes n'est finalement pas passée, dans ce cas, que par les ERA et par le lien qui unit celles-ci au promoteur, mais a également été inscrite dans une entente qui les lie au gouvernement.

Parmi les facteurs ayant rendu possible une telle ouverture, le jugement *Delgamuukw* (*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, 1997) a certainement joué un rôle important dans la structure de pouvoir à l'œuvre. Ce jugement a été prononcé par la Cour suprême du Canada au moment même où les travaux de la commission chargée de l'évaluation environnementale battaient leur plein, peu après la soustraction de la région contenant le gisement des bases des négociations territoriales. Selon ce jugement, le titre ancestral autochtone comprend « le droit à l'utilisation et à l'occupation exclusive des terres » et « le droit de choisir l'utilisation qui sera faite des terres » (paragr. 168). Ce titre englobe également les droits miniers et l'utilisation des terres à certaines fins non traditionnelles (ACEE, 1999). *Delgamuukw* établissait ainsi pour la première fois un critère juridique par rapport aux titres ancestraux, faisant en sorte que ces titres soient reconnus comme des droits collectifs dont l'altération ne peut survenir sans consultation, participation et indemnisation de leurs détenteurs (*Ibid.*). Par cette décision, ces dimensions sont devenues ni plus

27. *Interim Measure Agreement*, art. 24

ni moins une obligation légale des gouvernements – et non plus une obligation politique ou morale; conséquemment, des projets de développement économique ne pouvaient plus être entrepris sur des terres liées par un titre ancestral sans que des dispositions aient été prises relativement à la participation, à la consultation et à l'indemnisation des Autochtones.

Les titres des Innus et des Inuits n'étant, à l'époque de l'entrée en scène du projet, régis que par des accords-cadres sur les revendications territoriales, la question du sens à donner à la consultation de ces groupes dans le cas précis de Voisey's Bay demeurerait entière. En vertu du jugement, l'obligation de consultation ne devait pas nécessairement être étendue à un droit au consentement, limité à certaines situations particulières, par exemple lorsque les provinces adoptent des règlements de chasse et pêche visant des territoires autochtones. La Commission environnementale (citée par Gibson, 2006, p. 338) n'en a pas moins interprété ainsi l'essence des implications de cette décision de la Cour suprême: «*Aboriginal participation in resource development; consultation and, in some cases, full Aboriginal consent; fair compensation*». Pour Gibson (*Ibid.*), les deux groupes autochtones concernés étaient ainsi convaincus que leur accord était nécessaire à l'autorisation du projet, une perspective que la commission aura en quelque sorte avalisée: «*By bringing the two Aboriginal authorities into the environmental assessment process as signatories of the Memorandum of Understanding the federal and provincial governments signaled an at least tacit recognition of their importance in decision-making.*»

Au-delà de l'entente contractuelle que représente l'ERA et du pouvoir consultatif acquis par les Inuits et les Innus dans le cadre de leur participation à la constitution de la Commission environnementale, leur consentement au projet sera ultimement passé par une négociation en bonne et due forme avec l'État concernant leurs droits sur le territoire et les ressources. Cette négociation, aussi imparfaite fût-elle, a participé dans une certaine mesure à cette inclusion novatrice des Autochtones à titre d'autorité pouvant jouer un rôle dans la structure de pouvoir conduisant à l'implantation de ce projet dans la région. Les garanties obtenues en vertu de cette négociation des ententes intérimaires avec le gouvernement, notamment quant au consentement obligatoire pour tout nouvel octroi d'un droit foncier relatif à la surface ou au sous-sol, ont de surcroît ouvert la porte à l'exercice permanent de nouveaux droits politiques par ces communautés.

Conclusion

Le projet de développement de la mine de Voisey's Bay aura été caractérisé par un environnement institutionnel mouvant, puisque le cadre qui a présidé au développement minier s'est majoritairement construit à la suite de la découverte du gisement, plusieurs enjeux étant toujours en cours de négociation à ce moment-là. Sur le plan foncier, les revendications territoriales n'étaient en effet pas encore résolues, alors que sur le plan environnemental, le projet a débuté pendant la période d'harmoni-

sation des législations fédérale et provinciale. Pour les besoins de développement du gisement de la baie de Voisey, mais également en réaction aux pressions exercées par les communautés autochtones, plusieurs arrangements institutionnels à caractère à la fois contraignant et négocié verront le jour. Ces arrangements préalables se sont élaborés sur la base de rapports de force asymétriques qui sont apparus en filigrane et qui s'expliquent par l'importance stratégique de ce projet aussi bien pour le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador que pour le promoteur minier Inco, de même que par les legs du *free mining* et l'incertitude qui planait à l'époque sur la définition des responsabilités des gouvernements à l'égard des communautés autochtones.

Comme avec Ekati, et bien que cette question eût fait l'objet d'une recommandation explicite de la commission indépendante chargée de l'évaluation environnementale, l'État n'a pas recherché la résolution préalable des revendications territoriales autochtones avant d'aller de l'avant avec l'autorisation du projet. Cependant, à Voisey's Bay, l'enjeu foncier n'a pas été totalement court-circuité, la négociation par les gouvernements des ententes intérimaires avec les deux groupes autochtones ayant entre autres porté sur une clarification de leurs droits sur le territoire. En dépit de leurs limites pour la reconnaissance complète des droits fondamentaux des Autochtones, ces négociations préalables auront permis aux communautés de marchander leur « consentement » au projet minier non seulement sur la base d'une entente contractuelle avec l'entreprise, mais également sur celle d'un accord obtenu à l'issue d'un processus prenant place dans un espace clairement politique et institutionnalisant en quelque sorte leurs revendications.

L'étendue du chemin parcouru au cours du processus de définition du cadre de régulation préalable à l'autorisation du projet de Voisey's Bay ressort nettement quand on constate la rigueur et la fermeté des positions exprimées à l'origine. Les représentants du gouvernement provincial et ceux de l'entreprise se sont d'abord montrés pressés d'aller de l'avant et peu enclins à tenir compte des réticences exprimées par les Autochtones envers le projet²⁸. Les rapports de pouvoir à l'œuvre et qui ont impliqué les Innus et les Inuits ont conduit au fil des ans à une certaine ouverture sans laquelle les résultats que l'on a vus n'auraient jamais pu être obtenus. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'implication des Autochtones dans la détermination de certaines conditions préalables à la mise en branle du projet – sans égard, toutefois, il faut le reconnaître, à la question de savoir *si*, effectivement, il devait ou non être mis en branle. L'absence de simultanéité dans la conduite des processus d'évaluation environnementale et de négociation des ERA a certainement contribué à favoriser un accès plus complet à l'information pour

28. Ces deux citations en témoignent : « *The provincial government's interest in moving this project along is quite strong as well. Concerning the recent progress in Inuit land claims, Premier Tobin says it's time to get on with the Voisey's Bay development: "There is no reason anymore, with respect to this project, not to move forward. [...]"* » (Arctic Circle, 1998b) ; « *VBNC states that the Innu Nation are way out of line in their demands for a financial compensation package. The company states that "further discussions on an IBA can't be held until the Innu Nation's expectations are more in line with the Projects Financial Realities"* (CBC Regional News, 1997) » (Arctic Circle, 1998b).

les populations appelées à négocier directement avec le promoteur, à la faveur des rapports de pouvoir à l'œuvre. Si, pour certains, les neuf années qui se sont écoulées entre l'annonce de l'intention d'Inco de construire la mine et le début de la production témoignent d'une gestion catastrophique par la compagnie de ses relations avec les autres acteurs concernés (McKinley, 2008, p. 98), cette étude révèle le caractère nécessaire des négociations et des adaptations inhérentes à tout processus d'autorisation de projet minier, et qui ne peuvent avoir lieu que sur de longues périodes. Il s'agit là d'un point que la société Vale Inco a d'ailleurs elle-même reconnu en faisant remarquer que : « *Time to develop good relations is critical – The Voisey's Bay development is a better project today because of the time it took to reach the needed agreements* » (Pain et Paddon, 2008, p. 16 ; souligné dans le texte original).

Bibliographie

- Agence canadienne d'évaluation environnementale – ACEE (1999). *Rapport de la commission d'évaluation environnementale – Projet Voisey's Bay*, Gouvernement du Canada, <<http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&xml=0A571A1A-84CD-496B-969E-7CF9CBEA16AE>>, consulté le 1^{er} novembre 2011.
- Andrew, J.S. (2006). « Book review: S.H. Ali, "Mining, the environment, and indigenous development conflicts", The University of Arizona Press, 2003 », *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, p. 1179-1180.
- Archibald, L. et M. Crnkovich (1999). *Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey*, Condition féminine Canada, Ottawa, Publications du gouvernement du Canada, Gouvernement du Canada.
- Arctic Circle (1998a). « Labrador Inuit Association perspective », University of Connecticut, <<http://arcticcircle.uconn.edu/SEEJ/voisey/inuit.html>>, consulté le 30 juin 2011.
- Arctic Circle (1998b). « The Innu Nation perspective », University of Connecticut, <<http://arcticcircle.uconn.edu/SEEJ/voisey/innu.html>>, consulté le 30 juin 2011.
- Ashini, D. (1999). « Opening remarks », dans Innu Nation et Mining Watch Canada (dir.), *Conference Results. Between a Rock and a Hard Place: Aboriginal Communities and Mining*, Ottawa, 10-12 septembre, p. 12-18, <http://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/Abo_conf_booklet_0.pdf>, consulté le 9 novembre 2011.
- Backhouse, C. et D. McRae (2002). *Traitement des Innus du Labrador par le gouvernement du Canada*, Rapport présenté à la Commission des droits de la personne, <<http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/reports/rapportinnu2002.pdf>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Bouchard, G. (1995). « Activités d'exploration minière canadienne », *Annuaire des minéraux du Canada*, Ottawa, Ressources naturelles Canada, Gouvernement du Canada, p. 4.1-4.25.
- Bouchard, M.A. et C.E. Delisle (1998). « A comparison of the EIA of the Great Whale Hydroelectric and Raglan Mine Projects: Lessons learned on societal views towards natural resources », dans R.M. Kyan (dir.), *Assessment and Impacts of Megaprojects, Procedures of the 38th Meeting of the Canadian's Society of Environmental Biologists*, St. Johns, NFLD, p. 213-227.
- Chavagneux, C. (1998). « Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 25-68.

- Cleghorn, C. (1999). *Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Six Case Studies*, Ottawa, Mining Watch Canada.
- Coumans, C. (2008). «Realising solidarity: Indigenous peoples and NGOs in the contested terrains of mining and corporate accountability», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 42-66.
- Dakers, S. (1996). *Exploitation minière et réglementation: Baie de Voisey*, Programme des services de dépôt, Gouvernement du Canada, <<http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/bp422-f.htm>>, consulté le 7 mai 2012.
- Department of Labrador and Aboriginal Affairs – DLAA (2011). «Land claims», Government of Newfoundland and Labrador, <http://www.laa.gov.nl.ca/laa/land_claims/index.html>, consulté le 9 novembre 2011.
- Department of Natural Resources – DNR (2008). «Aboriginal involvement in Voisey's Bay», Government of Newfoundland and Labrador, <<http://www.nr.gov.nl.ca/voiseys/news/backgrounder9.htm>>, consulté le 12 septembre 2008.
- Department of Natural Resources – DNR (2011). «A minerals strategy for Newfoundland and Labrador – Discussion Paper», Mines branch, Government of Newfoundland and Labrador, 9 février, <http://www.nr.gov.nl.ca/nr/mineralstrategy/minerals_strategy.pdf>, consulté le 9 novembre 2011.
- Gibson, R.B. (2002). «From Wreck Cove to Voisey's Bay: The evolution of federal environmental assessment in Canada», *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 20, n° 3, p. 151-159.
- Gibson, R.B. (2006). «Sustainability assessment and conflict resolution: Reaching agreement to proceed with the Voisey's Bay nickel mine», *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, p. 334-348.
- Government of Newfoundland and Labrador – GNL (2002). «Backgrounders – Voisey's Bay Project», News Releases, <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2002/exec/0611n02.htm>>, consulté le 9 novembre 2011.
- Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minière – GTIIM (2008). *L'engagement des Autochtones dans les secteurs des mines et de l'énergie. Études de cas et leçons retenues*, Rapport aux ministres de l'Énergie et des Mines, Ottawa, Ressources naturelles Canada, Gouvernement du Canada, <<http://www.rncan.gc.ca/mineraux-metaux/autochtones/engagement/3742>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Environmental Resources Management – ERM (2010). *Mining Community Development Agreements – Practical Experiences and Field Studies*, Rapport final pour la Banque mondiale, ERM, Wahington, D.C., <<http://www.sds.org/wp-content/uploads/2011/06/CDA-Report-FINAL.pdf>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Haysom, V. (1990). «Labrador Inuit Land Claims: Aboriginal rights and interests v. Federal and provincial responsibilities and authorities», *Northern Perspectives*, vol. 18, n° 2, p. 6-10, <<http://www.carc.org/pubs/v18no2/3.htm>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Innes, L. (1995). «Voisey's Bay Update. 07-07-1995», Innu Nation, <<http://www.hartford-hwp.com/archives/41/404.html>>, consulté le 8 septembre 2011.
- Innes, L. (1997). «Newfoundland withdraws Voisey's Bay from land rights negotiations», Innu Nation, <<http://www.hartford-hwp.com/archives/41/063.html>>, consulté le 8 septembre 2011.

- Innes, L. (2001). «Staking claims: Innu rights and mining claims at Voisey's Bay», *Cultural Survival Quarterly*, n° 25.1, printemps, <<http://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/canada/staking-claims-innu-rights-and-mining-claims-voiseys>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Innu Nation (2012). «Bienvenue à Innu.ca!», <http://www.innu.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3Afront-page-intro&lang=fr>, consulté le 11 janvier 2012.
- Lewis, M. et S.-J. Brocklehurst (2009). *Aboriginal Mining Guide: How to Negotiate Lasting Benefits for Your Community*, Port Alberni, Canadian Centre for Community Renewal – CCCR, <http://www.miningguide.ca/sites/all/files/AboriginalMining-Guide_online_complete_0.pdf>, consulté le 21 mars 2011.
- McKinley, A. (2008). *The Drivers and Performance of Corporate Environmental and Social Responsibility in the Canadian Mining Industry*, Mémoire de maîtrise en géographie, Toronto, Center for Environment, University of Toronto.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2005). «Principales étapes du processus de négociation des revendications territoriales des Inuit du Labrador», Communiqué de presse, Gouvernement du Canada, <<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2005/02574cbk-fra.asp>>, consulté le 1^{er} novembre 2011.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – MAINC (2007). «Document d'information – Innus du Labrador: inscription à titre d'Indiens et création de bandes», *La stratégie globale à long terme pour la guérison des Innus du Labrador*, Gouvernement du Canada, <<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/at/irp/bkg-fra.asp>>, consulté le 1^{er} novembre 2011.
- Newfoundland and Labrador Statistics Agency – NLSA (2011). «Population estimates, July 1, 1996 to 2010, Census Divisions and St. John's Census Metropolitan Area – CMA, Newfoundland and Labrador», Newfoundland & Labrador Statistics Agency, Economics and Statistics Branch, <http://www.stats.gov.nl.ca/Statistics/Population/PDF/Population_Estimates_CDCMA.pdf>, consulté le 11 janvier 2012.
- Newfoundland and Labrador Statistics Agency – NLSA (2012). «Provincial Map – Labrador», Newfoundland and Labrador Statistics Agency, Department of Finance, <http://www.stats.gov.nl.ca/maps/PDFs/Prov_L.pdf>, consulté le 5 février 2012.
- O'Faircheallaigh, C. (2006). *Environmental Agreements in Canada: Aboriginal participation, EIA Follow-Up and environmental management of major projects*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- O'Faircheallaigh, C. (2008). «Understanding corporate-Aboriginal agreements on mineral development. A conceptual framework», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 67-82.
- Pain, I. et T. Paddon (Vale Inco) (2008). «Negotiating agreements: Indigenous and company experiences: Presentation of the Voisey's Bay case study from Canada», Présentation dans le cadre du *International Seminar on Natural Resource Companies, Indigenous Peoples and Human Rights: Setting a Framework for Consultation, Benefit-Sharing and Dispute Resolution*, Moscou, 3-4 décembre, <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/workshops/vale_inco_canada_voiseys_bay_case_moscow_workshop.pdf>, consulté le 11 janvier 2012.
- Smith, A.P. (2001). «Inco and province discuss Voisey's Bay», *American Metal Market*, vol. 109, n° 118, 19 juin, p. 4.

- Stolojan, N. (2004). « Nickel: Voisey's Bay et Goro, deux projets très attendus par le marché », *Écomine. Revue d'actualité des minéraux et des métaux*, Paris, Direction générale de l'énergie et des matières premières, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Gouvernement de la France, p. 47-51.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Taggart, M. (1998). *The Free Entry Mineral Allocation System in Canada's North: Economics, Sustainability, and Alternatives*, Northern Minerals Program, Working Paper n° 6, <<http://www.carc.org/pdfs/NMPWorkingPaper6Taggart.pdf>>, consulté le 11 janvier 2012.
- Vale Newfoundland & Labrador – VNL (2011). « Voisey's Bay development, overview », <<http://www.vbnc.com/projectoverview.asp>>, consulté le 9 novembre 2011.

Processus de dialogue et ententes négociées : réponses durables aux conflits ?

L'expérience du projet minier de Tintaya au Pérou

MYRIAM LAFORCE¹

Jadis eldorado des conquistadores, le Pérou a connu, depuis les années 1990, un développement florissant de son industrie minière, au point de devenir le premier producteur d'argent au monde, le second de cuivre et le cinquième d'or (Andina, 2010). En 2007, le Pérou se classait sixième au monde pour la taille des investissements en exploration. Ces positions avantageuses, ce pays les doit en grande partie à la politique de libéralisation mise en œuvre par le gouvernement d'Alberto Fujimori à partir de 1991, et poursuivie depuis lors par ses successeurs. La grande industrie minière mondiale a largement contribué à cet essor alors qu'en 2007, les activités minières comptaient pour 20 % de tout l'investissement direct étranger entrant au Pérou. La même année, elles représentaient également 62 % de ses exportations, 10 % de son PIB et 25 % des apports fiscaux des entreprises perçus par le gouvernement (PERCAN et MEM, 2009, p. 1).

La croissance fulgurante du secteur a corollairement signifié une augmentation rapide du nombre de projets miniers en exploitation et de la superficie des terres faisant l'objet d'exploration minière. De 4 millions d'hectares en 1992 (Bedoya, 2001, p. 188), la superficie cédée à titre de concession minière serait passée à plus de 15 millions d'hectares en 1999, puis à plus de 21 millions en 2010 (CooperAcción, 2011). Les répercussions potentielles de ces activités sur les populations locales sont de la même manière allés croissant. Au début des années 2000,

1. Nous tenons à souligner la contribution de Gisèle Belem, Ph. D., à la recherche sur laquelle sont basées certaines sections de ce chapitre.

sur les 5 680 communautés *campesinas* (ou paysannes)² recensées par le *Programa Especial de Titulación de Tierras*, 3326 assistaient au développement d'activités d'exploration ou d'exploitation minières sur leurs terres (Bedoya, 2001, p. 188)³.

Comme dans d'autres États à fort potentiel minier, le développement croissant de nouveaux projets par des sociétés transnationales a suscité en maints endroits au Pérou certaines tensions entre les communautés locales concernées, les promoteurs et les autorités. Tout en ayant été exploitée depuis le début des années 1980 par une société d'État, la mine de Tintaya, troisième site de production de cuivre en importance au pays, a connu l'apparition de telles tensions peu après sa privatisation en 1994 et son rachat par la compagnie BHP en 1996. De l'alliance formée par les cinq communautés touchées par les activités de la mine avec des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales est née, au début des années 2000, une initiative de concertation et de dialogue inédite au pays, la Table de dialogue de Tintaya (*Mesa de diálogo de Tintaya*). Parallèlement, un accord de type entente sur les répercussions et avantages (ERA) a aussi été signé avec les autorités et organisations de la société civile à l'échelle provinciale.

Nous nous intéresserons ici aux négociations ayant présidé à la mise en place de ces deux initiatives et aux rapports de pouvoir qui ont conditionné la participation des populations locales à une certaine redéfinition des formes de régulation du projet. Nous pourrions par là nous demander dans quelle mesure les innovations institutionnelles représentées par la Table de dialogue et par l'accord de type ERA, en venant compléter le cadre de régulation officiel, ont pu représenter un outil permettant aux communautés locales d'être mieux en mesure de faire valoir leurs droits dans la structure de pouvoir à l'œuvre pour l'encadrement de ce projet minier. En nous intéressant ultimement à la nature des rapports de pouvoir qui ont eu cours dans les années suivant la mise en place de ces nouveaux espaces de justice négociée, l'application de l'approche développée dans cet ouvrage nous amènera à relativiser le caractère transformateur de tels espaces, en rupture, dans une certaine mesure, avec certaines analyses récentes qui, tout en reconnaissant leurs failles, voient souvent dans la création de ces initiatives l'apparition d'une nouvelle donne pour la régulation des projets miniers au Pérou.

1. Structure de pouvoir entourant l'implantation du projet

La mine de cuivre de Tintaya, l'un des plus anciens projets miniers du Pérou (Merino Jiménez, 2008, p. 19), se situe à 250 kilomètres de la ville de Cusco dans la province d'Espinar (département de Cusco) au sud du pays. Les activités d'exploration sur le site qui deviendra la mine ont débuté il y a près d'un siècle, en 1917.

2. La dénomination de « communautés *campesinas* » sera explicitée plus loin.

3. Bien qu'elles ne forment que 15 % de la population nationale, ces 5680 communautés *campesinas* possèdent les droits sur plus de 39 % de la superficie agricole du pays (De Echave et Torres, 2005, p. 52).

Elles étaient alors menées par une entreprise américaine, Andes Exploration of Mine, qui a découvert le gisement dans la communauté d'Anta Cama. Les activités d'exploration se sont poursuivies dans les années 1940 et 1950, mais c'est seulement en 1971 que le gouvernement a mandaté la compagnie étatique *Minero Perú* pour procéder au développement du site. En 1980, une société minière de droit national, *ETAMINSA*⁴, a été créée, réunissant *Minero Perú* et *Centromin Perú*, qui détenaient alors chacune 45 % des parts de l'entreprise, ainsi que la *Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)*, qui en détenait 10 %⁵. Les activités de la mine débiteront réellement en avril 1985. Au préalable, en 1981, les travaux ont donné lieu à l'expropriation de 2368 hectares de terres dans la communauté d'Anta Cama. Cette expropriation faisait suite à un décret étatique rendu nécessaire par la législation alors en vigueur, laquelle « considérait les terres communales comme inaliénables, insaisissables et imprescriptibles » (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 11). L'expropriation a engendré à cette époque des protestations de la part de la communauté, qui remettait en cause la faiblesse des indemnités obtenues et les autres dommages lui ayant été causés et qui n'ont alors pas été pris en compte (De Echave *et al.*, 2005, p. 13). La compensation offerte par l'État a été fixée à un montant de dix *soles* par hectare, ce qui correspondait à environ trois dollars (Barton, 2005).

À la faveur des privatisations lancées au début des années 1990 par le gouvernement d'Alberto Fujimori et sur lesquelles nous reviendrons plus loin, la mine de Tintaya a été acquise en 1994 par le consortium américain *Magma Copper Company / Global Magma Ltd.*, donnant lieu à la création de la compagnie *Magma Tintaya S.A.* En 1996, *Magma* a été rachetée par l'entreprise australienne *BHP*, qui fusionnera avec la britannique *Billiton* en 2001. À partir de 1996, la mine de Tintaya a donc été exploitée par *BHP*. Celle-ci souhaite alors accroître la capacité de production de la mine de 50 % et en étendit les activités par la construction d'une usine, de digues à rejets et par la poursuite de l'exploration. Cette expansion a à son tour nécessité en 1996 de nouveaux achats de terres auprès de plusieurs communautés faisant partie d'Anta Cama⁶ : celle de Tintaya Marquiri a alors cédé 1263 ha, celle d'Alto Huancané 246 ha, celle de Huano Huano 400 ha et celle d'Alto Huarca 477 ha. Par ailleurs, des propriétaires individuels ont également effectué à ce moment des transactions foncières avec l'entreprise, pour une superficie totale de 875 ha (CooperAcción, 2006).

Les cinq principales communautés concernées par la mine pratiquent essentiellement des activités de type agropastoral et vivent dans un état de relative pauvreté. Selon une enquête menée par l'organisme *CooperAcción* (2001, p. 7) en

4. L'entreprise changera de nom en 1981 pour devenir l'*Empresa Minera Especial Tintaya*.

5. Notons que le projet a également été rendu possible par un prêt de 190 millions de dollars américains garanti par l'État péruvien et provenant en partie de la *Toronto Dominion Bank of Canada* et en partie de la société d'État canadienne *Exportation et développement Canada* (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 11).

6. En 1990, la communauté d'Anta Cama a été divisée en 17 entités communautaires distinctes, qui incluent quatre des cinq communautés qui participeront par la suite aux initiatives de concertation et de dialogue avec l'entreprise minière (De Echave *et al.*, 2005, p. 15 ; *CooperAcción*, 2006, p. 56).

2001 pour « déterminer les problèmes et les besoins » de la communauté de Tintaya Marquiri, seulement 20,8 % des habitations avaient alors accès à l'eau potable et 16,7 % à l'électricité. De même, 79,2 % des ménages de la communauté étaient considérés comme « économiquement dépendants », et moins de 3 % des habitants étaient employés comme mineurs ou vivaient directement de l'activité minière (*Ibid.*). L'enquête a en outre révélé que 59 % des habitants considéraient que la situation dans la communauté était « mauvaise » ou « très mauvaise » (*Ibid.*, p. 8). Espinar figure comme l'une des provinces les plus pauvres du Pérou, alors que 84,5 % de la population vit dans des ménages où au moins un besoin élémentaire n'est pas satisfait, selon l'Institut national de la statistique (cité par *Ibid.*, p. 6).

Le processus d'acquisition des terres tout comme la proximité des infrastructures construites pour la mine ont mené à des interactions directes entre ces communautés et le promoteur depuis plusieurs années, ainsi qu'à l'éclatement de multiples conflits. L'enquête évoquée ci-dessus relevait d'ailleurs que près de 50 % des habitants de Tintaya Marquiri considéraient que l'entreprise était responsable des problèmes de la communauté (CooperAcción, 2001, p. 8). Les innovations institutionnelles que l'on verra plus loin sont nées de l'évolution des rapports de pouvoir entourant cette relation, qui s'est poursuivie avec la compagnie suisse Xstrata, laquelle s'est portée acquéreuse de la mine de Tintaya en 2006. On estime aujourd'hui que la ressource en cuivre sur le site sera épuisée d'ici la fin de l'année 2012. Xstrata a déjà prévu poursuivre ses activités au-delà de cette zone en développant le gisement adjacent dans le cadre du projet d'Antapaccay, à 10 km de la mine de Tintaya. Le gouvernement péruvien a approuvé en juillet 2010 l'étude d'impact environnemental présentée par l'entreprise pour ce projet d'expansion et la construction sur le site a débuté peu après. Il est prévu que les nouvelles installations sur le site d'Antapaccay entreront en production au second trimestre de 2012. Ce projet devrait permettre à Xstrata d'étendre la viabilité de son exploitation dans la région pour une durée approximative de 20 ans et d'augmenter la capacité de production de la mine actuelle de 60 % (CooperAcción, 2010b, p. 17). Nous allons maintenant nous intéresser au régime minier qui a orienté le développement du projet de Tintaya dans la région et influencé la structure de pouvoir en place pour la régulation concrète de cet investissement.

1.1. Régime minier et régime d'investissement en place

Bien que le secteur minier ait toujours représenté le secteur le plus dynamique de l'économie péruvienne (Hoyos Ordoñez, 2002, p. 6-12), bénéficiant en cela de l'extrême richesse géologique du pays⁷, ce n'est qu'avec les réformes politiques et réglementaires mises en œuvre par le gouvernement d'Alberto Fujimori à partir de 1991 que le pays a pu se positionner comme une destination d'investissement recherchée

7. Selon l'Institut Fraser, le Pérou représentait en 2004-2005 la septième région offrant le plus haut potentiel géologique au monde, après la Tasmanie (Australie), le Nevada, l'Alaska, les Territoires du Nord-Ouest, l'Australie occidentale et l'Indonésie (McMahon, 2005, p. 14).

par la grande industrie minière mondiale. Sous Fujimori, le Pérou prendra un véritable virage néolibéral qui en fait aujourd'hui un modèle au sein de la communauté internationale (Boloña, 1996, p. 215)⁸.

1.1.1. Programme d'ajustement structurel et rôle du secteur minier dans la relance de l'économie

Quelques mois à peine après avoir été porté au pouvoir, Fujimori a procédé à la mise en branle d'un vaste programme d'ajustement structurel visant essentiellement à réduire le déficit budgétaire et l'inflation, à réformer le système fiscal et l'ensemble des institutions essentielles à la reprise économique, à libéraliser le commerce, à restaurer la confiance des investisseurs et, ultimement, à réinsérer le Pérou dans le système financier international (Gonzales de Olarte, 2000, p. 23; Boloña, 1996). Le programme d'ajustement péruvien a bénéficié d'un soutien significatif de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et du Fonds monétaire international (FMI), sur les plans financier et technique. Deux programmes de prêts implantés par la Banque mondiale au Pérou en 1992-1993 (le *Structural Adjustment Loan* et le *Trade Policy Reform Loan Project*), totalisant 450 millions de dollars américains, visaient précisément à introduire de nouvelles politiques et des réformes légales et institutionnelles permettant d'améliorer la compétitivité internationale du pays et son indice d'attractivité à l'égard de l'investissement direct étranger (IDE), notamment à travers la libéralisation du régime de commerce extérieur.

Au-delà de l'entreprise de stabilisation macroéconomique draconienne lancée par le nouveau président, le gouvernement procéda, à partir de février 1991, à une série de réformes institutionnelles caractérisées par la libéralisation, la dérégulation et la privatisation. Entre 1991 et 1998, plus de 180 entreprises publiques ont en effet été privatisées, procurant des revenus de 7,72 milliards de dollars américains et 7,935 milliards en projets d'investissement (ECLAC, 2003, p. 78-79). Dans le secteur minier, alors qu'en 1990 l'État contrôlait 50 % de la production minière, en 1997, cette proportion était tombée à 15 %, pour finalement s'arrêter, en juillet 1998, à 1,5 %. (Pascó-Font *et al.*, 1999, p. 4). Le programme de réforme s'est également appuyé sur une stratégie explicite de promotion de l'investissement étranger, vu comme l'outil idéal pour favoriser l'entrée de devises étrangères au pays, elles-mêmes essentielles pour la reprise des remboursements sur la dette extérieure (Machuca, 2002, p. 27).

À partir de l'adoption, en 1991, de la Loi-cadre pour la croissance de l'investissement privé (*Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada*), des changements importants furent apportés au dispositif légal du pays concernant l'in-

8. Il s'agissait là d'un revirement pour le moins spectaculaire, d'autant plus que le précédent gouvernement d'Alan García avait soutenu, au cours des cinq ans de son mandat, une politique économique nationaliste et hétérodoxe de rupture avec les institutions financières internationales, restreignant unilatéralement les paiements sur la dette extérieure pour tous les créditeurs (à 10 % des revenus d'exportation [Valdivieso, 1995, p. 13]) et provoquant l'isolement quasi total du Pérou par rapport à la communauté financière internationale et aux flux d'investissements directs étrangers (IDE) mondiaux (de 1985 à 1991, les flux de capitaux externes représentaient moins de 10 % de l'investissement brut du pays [Sagasti, 2001, p. 54]).

vestissement. Par cette loi, tous les secteurs et régions de l'économie se trouvaient désormais ouverts à l'investissement direct étranger, dont l'attraction était déclarée « d'intérêt national ». La nouvelle Constitution, approuvée en novembre 1993, vint par la suite renforcer les garanties offertes, en incluant des dispositions explicites en faveur des droits de propriété privés et des pratiques de marché compétitives.

L'industrie des métaux et minéraux a hérité *de facto*, par l'évolution de la situation macroéconomique du Pérou, d'un rôle essentiel dans la relance de l'économie nationale. Elle a de surcroît été volontairement harnachée en ce sens par le gouvernement d'Alberto Fujimori. En 1991, quelques mois à peine après son entrée en fonction, celui-ci faisait adopter le Décret législatif sur la promotion des investissements dans le secteur minier (*Decreto Legislativo de Promoción de Inversiones en el Sector Minero*), qui introduisait de profondes modifications à la Loi générale des mines (*Ley General de Minería*) de 1981 (IDEM, 1992, p. 326), déclarait « d'intérêt national » la promotion des investissements dans le secteur (Chaparro, 2002a, p. 28) et autorisait par là une révision sans précédent des cadres réglementaires miniers péruviens, dans le but de créer un environnement favorable à l'attraction d'IDE. Ce décret aurait amené un changement fondamental dans l'orientation de la politique minière nationale, non seulement parce qu'il libérait les droits miniers auparavant accaparés par l'État, mais aussi parce qu'il a posé une série de critères faisant en sorte que la politique économique soit adaptée au développement de l'industrie minière » (Sánchez Albavera, Ortiz et Moussa, 1999, p. 17). Ainsi, les valeurs de compétitivité et de liberté d'investissement ont clairement orienté les changements qui allaient être apportés au régime minier péruvien. Ces changements ont été officialisés par l'entrée en vigueur, le 2 juin 1992, d'un nouveau texte de loi, le *Texto Único Ordenado* de la *Ley General de Minería*, qui incorporait les dispositions de ce nouveau décret.

1.1.2. Transnationalisation des normes sectorielles

C'est sans aucun doute en premier lieu le dynamisme particulier des marchés mondiaux de métaux et minéraux observé au début des années 1990 qui a incité la nouvelle administration à tabler sur l'« avantage comparatif » du Pérou en la matière, et à porter une attention spéciale à la revitalisation de cette industrie dans la redéfinition des politiques économiques. Cela dit, le soutien technique et financier alors offert par la Banque mondiale pour la refonte des législations minières de plusieurs pays du Sud a également représenté une incitation certaine à l'adoption d'une stratégie de relance essentiellement centrée sur le secteur minier. La Banque mondiale a pu jouer un rôle actif et déterminant dans ce processus, notamment par le biais de deux programmes de prêts échelonnés de 1993 à 1998, le *Privatization Adjustment*

Loan (Mineral Resources and Mining) (pour un montant de 250 millions de dollars américains) et le *Energy and Mining Technical Assistance Loan (Proyecto EMTAL – 11,8 millions de dollars)* (Mainhardt-Gibbs, 2003, p. 13)⁹.

Le nouveau régime minier «exemplaire» du Pérou, qui demeure encore aujourd'hui à plusieurs égards inchangé, et ce, malgré l'adoption régulière de nouveaux règlements visant à adapter les procédures aux valeurs socioenvironnementales en émergence, comporte l'essentiel de ce que l'on reconnaît désormais comme les dispositions standards de libéralisation des normes sectorielles. Elles incluent, entre autres, le libre rapatriement des profits et dividendes, la stabilité administrative, le principe de non-discrimination en matière de change (Campodónico Sánchez, 1999, p. 17) ou par rapport aux autres secteurs de l'économie (Chaparro, 2002b, p. 19) et l'égalité de traitement pour les investisseurs nationaux et étrangers, garantie pour tous les secteurs productifs par la voie d'une disposition constitutionnelle (Sánchez Albavera, Ortiz et Moussa, 1999, p. 12).

John P. Williams, qui s'est intéressé au modèle latino-américain de législation minière défini par la Banque mondiale, classe les mesures permettant de moderniser un code minier en cinq grands domaines, dans chacun desquels le Pérou semble avoir adopté l'essentiel des «meilleures pratiques» (Williams, 2005, p. 741-742). Par exemple, en matière de droits et d'obligations liés aux activités, la plupart des observateurs reconnaissent que les premiers ont été étendus et consolidés (notamment à travers les garanties de liberté de transformation et de commercialisation de la production), alors que les secondes ont été réduites et simplifiées (Chaparro, 2002a, p. 72-73). De même, la compétitivité et la stabilité des paramètres d'investissement se sont notamment traduites par la mise en place d'un système de taxation basé sur les revenus plutôt que sur les intrants ou la production, et par la possibilité pour certaines entreprises de conclure une entente de stabilité fiscale avec le gouvernement. Ces ententes, offertes pour une durée de 10 ou de 15 ans selon le volume des activités prévues et le montant d'investissement apporté, ont aussi représenté un stimulant certain favorisant l'entrée d'IDE miniers de taille au pays (World Bank, 1995, p. 2). Entre 1991 et 1998, 22 entreprises minières se seraient prévaluées de ce nouveau droit, permettant au gouvernement péruvien de confirmer un apport en nouveaux investissements de l'ordre de 3097 millions de dollars américains (Campodónico Sánchez, 1999, p. 19). Contrairement aux garanties concédées par ces ententes à l'ensemble des investisseurs, celles offertes aux entreprises minières s'appliquent à la totalité des taxes normalement prélevées par le gouvernement (UNCTAD, 2000, p. 171).

Pour Williams (2005, p. 755), le Pérou comme la plupart des États miniers réformateurs «ont amélioré leur compétitivité en matière d'attraction de capitaux privés en axant avant tout leur régime fiscal sur la rentabilité des compagnies

9. L'implication du Groupe de la Banque mondiale dans la relance de l'industrie minière péruvienne a également pris la forme d'une participation significative de la Société financière internationale au financement de différents projets miniers d'envergure (Mainhardt-Gibbs, 2003, p. 12).

minières plutôt que d'imposer une charge fiscale pour chaque once de minerai produite ou vendue». L'ensemble des exemptions ici décrites équivaldrait, selon une estimation, à une réduction de plus du tiers de la pression fiscale que subissait auparavant les investisseurs miniers (De la Torre, 2001, p. 109), consacrant en quelque sorte la grande compétitivité du régime fiscal sectoriel proposé par le pays, tant à l'échelle continentale, aux côtés de l'Argentine et du Chili, qu'à l'échelle mondiale. En 2002, alors que la plupart des modifications apportées demeuraient inchangées et étaient désormais opérationnelles, une étude concluait que « [l]e système péruvien de fiscalité minière, évalué en fonction du modèle de base, est parmi les systèmes les plus compétitifs à l'échelle mondiale » (Otto, 2002, p. 1-2).

Si l'objectif immédiat visé par les réformes était de réduire les risques réels et apparents en offrant un climat d'investissement sectoriel stable, compétitif et attrayant (World Bank, 1996), le nouveau dispositif réglementaire a, dans un deuxième temps, cherché à définir des standards d'opération permettant d'assurer une exploitation saine et durable des ressources minières, dans le respect de l'environnement et des droits humains (Yupari, 2001, p. 5). Mais concilier ces deux objectifs inscrits dans les réformes ainsi que les deux ensembles de valeurs dont ils découlent posera un défi de taille au Pérou.

1.1.3. Cadre institutionnel environnemental et social et valeurs véhiculées

Plus de 20 ans après l'adoption des premières réformes, on admet généralement que le processus de modernisation des cadres légaux et réglementaires orientant le secteur minier au Pérou a donné lieu à « des changements inspirants qui ont rendu la loi minière locale plus adaptée aux besoins de l'industrie minière modernisée dans [un contexte d']économie de marché mondialisée » (Williams, 2005, p. 743), besoins qui incluent au premier plan la présence d'un environnement politique et légal stable et prévisible pour l'investisseur étranger. En revanche, nous verrons ici que le souci d'inscrire ce développement dans une perspective de développement durable fondée sur des valeurs de justice et d'équité a été traduit dans les lois avec moins de succès. Depuis quelques années, d'abord avec l'entrée en vigueur en octobre 2005 d'une nouvelle Loi générale de l'environnement (*Ley General del Ambiente* No 28611), puis avec la création en 2008 d'un ministère de l'Environnement, plusieurs pas ont été franchis au Pérou en vue d'assurer un meilleur encadrement des investissements miniers sur les plans social et environnemental. Il s'agit là d'une lente adaptation des régimes en place aux valeurs en émergence, adaptation qui a néanmoins été, surtout dans les années de négociations à la mine de Tintaya, sujette à des arbitrages témoignant à plusieurs égards d'un processus de hiérarchisation des ensembles de valeurs en présence.

i. Cadre environnemental

En matière d'environnement, c'est le code promulgué en septembre 1990 par le gouvernement d'Alberto Fujimori (*Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales* – CMARN), dans la foulée de la mise en branle rapide du programme d'ajustement que l'on a vu, qui aurait représenté la première tentative réelle visant à bâtir un système légal et institutionnel cohérent qui puisse permettre d'intégrer la question de la conservation de l'environnement dans la pratique des activités économiques au Pérou (Pascó-Font, 2000, p. 15; Nuñez-Barriga, 1999, p. 149). Compte tenu de la grande incidence des activités d'exploration et d'exploitation minière sur les écosystèmes, le code consacrait un chapitre entier aux normes et standards environnementaux liés aux activités minières, seul secteur y faisant l'objet d'un traitement particulier.

En 1991, l'entrée en vigueur de la Loi-cadre pour la croissance de l'investissement privé que l'on a vue allait substantiellement modifier la valeur de nombreuses dispositions proposées par le CMARN, et ainsi compromettre la possibilité de les voir appliquées (Nuñez-Barriga, 1999, p. 152-153). La loi sur la promotion des investissements a par exemple révisé à la baisse certains standards édictés par le code, considérant qu'ils ne correspondaient pas nécessairement à la réalité péruvienne et qu'ils pouvaient représenter des coûts démesurés aux yeux des investisseurs (Pascó-Font, 2000, p. 16; Glave et Kuramoto, 2002, p. 546). De même, alors que le CMARN privilégiait une approche centralisée pour la protection environnementale et proposait la création d'une autorité unique, responsable d'énoncer et de veiller à l'implantation de nouveaux mécanismes de gestion environnementale pour l'ensemble des secteurs d'activité, cette loi recommandait le maintien des responsabilités en matière de régulation et de suivi environnemental dans chacun des différents ministères (Nuñez-Barriga, 1999, p. 153).

Ainsi, à partir de 1991, chacun des ministères sectoriels a redéfini à sa manière les standards environnementaux à respecter, et les procédures permettant leur mise en application pour les activités économiques relevant de sa juridiction. En ce qui concerne le secteur minier, la nouvelle Loi générale des mines de 1992 a donc introduit certains principes de fonctionnement en matière environnementale se distanciant nettement des procédures prévues par le code de l'environnement, notamment en supprimant

une série d'exigences et d'obligations qu'imposait le code de l'environnement et qui étaient économiquement ou techniquement impossibles à satisfaire, telles que l'interdiction liée au dépôt des rejets à moins de 500 mètres des sources d'eau ou [...] le traitement [obligatoire] des eaux utilisées dans le processus minier, restreignant le traitement aux cas techniquement ou économiquement possibles (Pascó-Font, 2000, p. 16).

L'essentiel des normes environnementales qui régissent la pratique des activités minières au Pérou a été adopté en mai 1993 lors de l'entrée en vigueur du Règlement pour la protection environnementale dans le secteur minéro-métallurgique (*Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica*). Pour plusieurs, cet ensemble de normes aurait fait de l'industrie minière et du ministère de l'Énergie et des Mines (MEM) un véritable leader en matière de gestion environnementale publique au pays (Glave et Kuramoto, 2002, p. 550; Yupari, 2001, p. 30; Pulgar-Vidal, 1995). Au-delà des objectifs de promotion de l'investissement inscrits dans la nouvelle législation sectorielle, et malgré une certaine distanciation par rapport aux principes formulés dans le code de 1990, ce règlement aurait été conçu dans le but explicite d'intégrer les valeurs associées à la «soutenabilité» et à la saine gestion environnementale dans les processus miniers nationaux (Bastida, 2002, p. 4-5).

Passant d'une approche essentiellement punitive à une approche misant sur le respect proactif de standards stables et objectifs (Nuñez-Barriga, 1999, p. 149), les nouvelles normes environnementales encadrant l'activité minière se sont principalement appuyées sur l'introduction de trois mécanismes novateurs de contrôle environnemental des activités: d'abord, les Études d'impact environnemental (*Estudios de Impacto Ambiental – EIA*), que les investisseurs potentiels doivent déposer devant le MEM comme préalable à l'approbation de tout nouveau projet minier; ensuite, les Programmes d'ajustement et de gestion environnementale (*Programas de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA*), qui concernaient les activités minières en cours et visaient à formaliser l'engagement des entreprises envers divers objectifs d'assainissement des procédures, dans le but de satisfaire, à court ou moyen terme (cinq à dix ans, selon les cas), aux nouveaux standards; enfin, les enquêtes annuelles de suivi externe (*Auditorias Ambientales*) visant à superviser chaque année le respect des obligations souscrites dans le cadre de l'un ou l'autre des mécanismes précédents. À ce sujet, David Szablowski (2007, p. 48) rappelle que «la législation du Pérou est conforme au cadre mondialisé de base pour [la conduite des] EIA».

Dans les trois cas, les entreprises minières devaient faire appel à des entreprises privées enregistrées au ministère pour la réalisation des études requises. Si les procédures entourant leur exécution demeuraient officiellement supervisées par la direction responsable des questions environnementales au MEM (la *Dirección General de Asuntos Ambientales – DGAA*), il n'en demeure pas moins, pour plusieurs observateurs, qu'elles semblaient témoigner d'une certaine privatisation de la gestion environnementale des activités minières (Glave et Kuramoto, 2002, p. 552; Nuñez-Barriga, 1999, p. 154): «*Lastly the policies of reduced government asserted during the structural reform process and historical accusations of corruption in governmental inspections have led to the adoption of a privatised system for environmental compliance monitoring by the MEM*» (Szablowski, 2007, p. 55). Le ministère n'était pas autorisé à effectuer des visites d'inspection qui soient liées aux

études soumises par les entreprises privées ayant réalisé le suivi, son intervention se limitant, sauf dans les cas d'accidents ou de situations d'urgence, à la révision des rapports (Pascó-Font, 2000, p. 18).

Cette orientation en matière environnementale demeurerait tout à fait conforme aux principales exigences posées par le cadre d'ajustement structurel discuté précédemment, à l'intérieur duquel ont été implantées les nouvelles normes, exigences que Manuel Pulgar-Vidal (1995) résume ainsi :

1. la politique de croissance du secteur se base sur des conditions attrayantes pour l'investissement, ce qui inclut la mise en œuvre de mécanismes qui permettent d'offrir des avantages comparatifs en matière de coûts environnementaux ;
2. la conception des politiques environnementales pour le secteur, leur mise en pratique et le suivi dont elles font l'objet ne doivent pas entraîner des dépenses accrues pour le Trésor public ni encourager la croissance de l'appareil étatique ;
3. les moyens privilégiés ne doivent pas justifier l'interventionnisme d'État.

À l'image du processus général de libéralisation de l'économie enclenché par l'administration de Fujimori, la définition du code environnemental péruvien et son processus d'adoption auraient répondu bien plus aux exigences économiques formulées de l'extérieur, la Banque mondiale et les investisseurs étrangers ayant apparemment collaboré « plusieurs fois » avec les autorités gouvernementales pour la mise en œuvre d'une réglementation « conciliante » (Sánchez Albavera, 2000, p. 266 ; Chappuis, 1996), qu'aux revendications émanant de l'intérieur, soit de la société péruvienne. Cela révèle l'importance du pouvoir structurel que les investisseurs ont pu déployer dans le cadre des réformes législatives et, partant, de celui dont ils ont hérité pour la régulation courante de leurs activités. Dans un discours prononcé en 2000, Carlos Aranda (cité par Balvín Díaz et López Follegatti, 2002, p. 150), président du Comité environnemental de la *Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía* (SNMPE), principal groupe national représentant l'industrie, déclarait :

[N]ous avons alors commencé à travailler sérieusement [...] pour appuyer le ministre de l'Énergie et des Mines [...] il va de soi que la pression externe était grande, notamment en provenance de la Banque mondiale, pour que le secteur améliore ses pratiques [...] le ministère pouvait avancer seul, mais il comprenait un élément important : ceux qui devaient mettre ces normes en application seraient les entreprises [...] l'idéal était donc d'impliquer les entreprises dans le processus afin de garantir que ces normes puissent être fonctionnelles.

Par ailleurs, malgré la conception d'un cadre réglementaire adapté, il semble que l'application des principes environnementaux ait été plutôt lente et qu'elle ait présenté pendant longtemps de nombreuses lacunes (Banco Mundial, 2005, p. 10). Parmi celles souvent citées, mentionnons qu'alors que la réglementation relative aux

EIA est entrée en vigueur en 1993, ces études n'ont représenté un préalable officiel qu'à partir de 1998¹⁰. De même, avant 1998, le démarrage de travaux d'exploration minière n'a pas été sujet à la présentation de telles études, qui ne concernaient que les activités d'exploitation (Bastida, 2002, p. 20)¹¹. Cette dernière disposition représenterait, de l'avis de Williams (2005, p. 749), une caractéristique positive des nouvelles législations minières récemment adoptées en Amérique latine, considérant qu'« [o]n ne peut exiger d'un demandeur qu'il prépare une analyse environnementale et des plans d'atténuation consciencieux tant qu'il ne sait pas s'il obtiendra [ou non] les droits sur la région ciblée ». Or plusieurs conflits ayant impliqué diverses entreprises minières étrangères au cours des dernières années au Pérou se manifestaient précisément à l'étape de l'exploration (Newmont Mining Corporation, 2002, p. 7).

En somme, si les normes environnementales figurant depuis le début des années 1990 dans le régime minier péruvien témoignaient d'un souci réel d'inciter les investisseurs du secteur à mener leurs activités dans un cadre respectueux des écosystèmes, qui soit conforme aux meilleures pratiques suggérées dans ce domaine dans la plupart des forums internationaux, et alors que la Banque mondiale explique les défaillances dans les pratiques de « gouvernance environnementale » par un manque de volonté politique (Banco Mundial, 2005, p. 9), il faut reconnaître que la sectorialisation des fonctions de gestion environnementale au sein de l'appareil gouvernemental a posé de nombreuses contraintes à la mise en application concrète des nouveaux principes (Pulgar-Vidal, 1995). Malgré la création, en 1994, du Conseil national de l'environnement (*Consejo Nacional del Ambiente* – CONAM) et jusqu'à la création du ministère de l'Environnement en 2008, la définition des standards, tout comme la supervision et la sanction des cas de non-respect des normes environnementales dans le secteur, est demeurée de compétence exclusive du MEM (Bastida, 2002, p. 14; Balvín Díaz et López Follegatti, 2002, p. 55). Plusieurs ont vu là un conflit d'intérêts évident (Szablowski, 2007, p. 54; Weber-Fahr *et al.*, 2002, p. 112; Mainhardt-Gibbs, 2003, p. 46; Bebbington et Bury, 2009, p. 17297). Anthony Bebbington et Jeffrey Bury (2009, p. 17297) observent d'ailleurs que la croissance des activités minières au Pérou a été réalisée « dans un contexte institutionnel qui entrave l'harmonisation de l'exploitation minière avec [les principes de] développement durable ». Encore aujourd'hui, on estime que le renforcement de la réglementation en matière environnementale n'implique pas nécessairement que les procédures menant à l'octroi de droits miniers puissent être remises en question, ni que des modifications puissent être apportées aux mesures de contrôle mises en

10. Selon Pulgar-Vidal (1995), la DGAA ne détenait en 1993 ni les ressources financières ni les capacités humaines et techniques lui permettant de superviser la mise en application de cette nouvelle réglementation environnementale, qui aurait été définie sans tenir compte de la réalité institutionnelle du MEM. Le Programme d'assistance technique (*Proyecto EMTAL*) de la Banque mondiale, instauré dans les années qui ont suivi l'adoption de cette réglementation, aurait permis de renforcer les capacités de la DGAA en la matière.

11. L'étude d'impact requise pour les travaux d'exploration dès 1998 est demeurée beaucoup plus souple que celle qui était exigée au stade de l'exploitation et, contrairement à cette dernière, son approbation n'était alors pas liée à la soumission du texte à un processus d'audience publique (Bastida, 2002, p. 20).

œuvre sur le terrain (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011). De fait, la fonction d'approbation des études d'impact environnemental n'a fait l'objet d'aucun transfert par le MEM vers le nouveau ministère de l'Environnement (Sagebien *et al.*, 2008).

ii. Cadre social

L'évolution du régime minier dans ses aspects sociaux a répondu essentiellement aux mêmes impératifs depuis le début des années 1990. Elizabeth Bastida (2002, p. 6) reconnaît que la dimension sociale de la régulation des activités minières renvoie non seulement à la distribution des coûts et des bénéfices tirés des investissements miniers, mais également, en ce qui concerne les processus, « à la manière dont les décisions sont prises et [dont] les parties prenantes sont impliquées dans le processus de prise de décision ». À l'origine, suivant la logique du nouveau code minier libéralisé, le Pérou n'a pas adopté de normes prévoyant les modalités de cette implication ou régissant les relations entre les entreprises et leur milieu d'implantation, estimant que « cela contribue à la bureaucratisation d'un processus qui devrait, selon [le gouvernement], rester flexible, compte tenu des considérations particulières propres à chaque exploitation minière et aux communautés locales de la région » (McMahon et Remy, 2001, p. 37). La législation, par ses règles d'accès et d'utilisation des terres, conditionnait tout de même indirectement les rapports entre ces deux groupes d'acteurs, en déterminant les droits et devoirs des uns et des autres.

Le droit foncier péruvien reconnaît l'État comme autorité compétente à titre de propriétaire des ressources du sous-sol pour l'attribution des permis d'exploitation minière, et le MEM comme responsable de la gestion des concessions. Le processus d'autorisation de l'exploitation sur une concession minière exige non seulement, comme on l'a vu, la préparation d'une étude d'impact environnemental par l'entreprise minière, mais aussi l'obtention de l'accès légal aux terres convoitées auprès des propriétaires et/ou autorités municipales qui en détiennent les droits de surface. Cet accès prend généralement la forme de l'achat des terres par l'investisseur minier¹². En cas de désaccord entre un propriétaire terrien et une compagnie minière concernant la cession des droits sur la terre, le MEM peut, en vertu d'une modification à l'article 7 de la Loi des terres apportée en 1995 (et correspondant à la Loi de servitude [*Ley de servidumbre*]), imposer le projet en accordant à l'entreprise l'usufruit de la terre pour un nombre défini d'années, moyennant indemnisation (Del Castillo, 1999, p. 49-52). Le gouvernement péruvien n'a jamais eu recours à une disposition à ce point controversée (De la Torre, 2001, p. 114), mais la simple existence d'une telle norme a pu, à maintes reprises, servir d'incitatif dans

12. La Constitution de 1993 a modifié de manière substantielle la valeur des droits de propriété *campesinos*, auparavant inaliénables (donc non transférables). Depuis l'adoption en 1995 de la nouvelle Loi des terres (la Loi n° 26505 sur l'investissement privé sur les terres du territoire national et des communautés paysannes et autochtones [*Ley de la Inversión Privada en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas*, communément appelée *Ley de Tierras*]), les terres des communautés *campesinas* peuvent être légalement cédées ou vendues à des tiers (Monge, 1998, p. 81).

les négociations pour l'achat des terres et alimenter les asymétries de pouvoir, dans des zones où les relations culturelles, plus que le marché foncier, régulent traditionnellement l'usage des sols (Aste Daffós, 2001, p. 6)¹³.

Selon Kwabena Mate (2001, p. 9), au Pérou, comme dans de nombreux autres pays ayant dernièrement misé sur l'investissement minier étranger pour assurer leur développement, il subsisterait, en ce qui a trait à l'utilisation des terres,

une supposition tacite, qui remonte à l'époque coloniale et qui a probablement été alimentée récemment par les obligations concernant le remboursement de la dette et renforcée par la politique de redressement axée sur les exportations, qui conçoit l'exploitation minière comme la meilleure utilisation à laquelle une terre ayant fait l'objet d'une découverte minière commercialisable peut être soumise.

Ainsi, alors qu'il n'existe pas, à l'intérieur du système d'approbation des concessions minières, de règles claires permettant d'évaluer, lorsque des terres agricoles sont concernées, la pertinence relative de chacune de ces deux activités économiques pour la zone touchée (De la Torre, 2001, p. 196), la « règle non écrite » du caractère stratégique de l'activité minière risque fort de nourrir des dynamiques relationnelles conflictuelles entre les acteurs. Gerardo Damonte Valencia, Camilo León Castro et Boris Dávila Cáceres (2002, p. 25) soulignent à ce sujet que :

[I]es secteurs miniers et agricoles ont été en situation de conflit intermittent tout au long de l'histoire du Pérou [...] Cette compétition trouve son corollaire dans l'État, où il n'existe pas de coordination adéquate entre les deux secteurs pour la définition de politiques qui permettraient d'établir de manière claire les droits et devoirs de chaque activité en relation aux ressources [que sont la terre et l'eau].

Devant ce constat, et devant la nécessité de désamorcer les crises sociales qui ont dernièrement impliqué, malgré elles, plusieurs entreprises minières étrangères, on intègre progressivement au cadre législatif minier les concepts et outils propres à une gestion sociale des activités de l'industrie. Depuis le milieu des années 1990, la réglementation a régulièrement été étoffée de nouvelles mesures visant à améliorer la contribution des investisseurs miniers au développement local ou à atténuer leur impact social, ce qui ferait du Pérou un leader en la matière (Bastida, 2002, p. 3). Mentionnons, par exemple, l'intégration, considérée comme novatrice, de dispositions relatives à la participation communautaire dans les processus d'approbation des EIA ou la publication par le MEM, en janvier 2001, d'un guide des relations communautaires (*Guía de Relaciones Comunitarias*), document proposant aux compagnies minières et pétrolières certaines règles à suivre en matière de consultation et de relations communautaires (MEM, 2001).

13. De telles situations ont entre autres été observées, d'après divers témoignages, dans les processus d'achat de terres par la Compañía Minera Antamina (CMA) dans le district de San Marcos (Huaraz) (Szablowski, 2002, p. 261) ainsi que par BHP Billiton, dans le cadre du projet minier Tintaya, auprès des communautés de Tintaya Marquiri et de Alto Huancané (CooperAcción, 2001), comme on le verra plus loin.

Ce type de mesure tend vers une approche volontariste, qui se fonde sur la responsabilité sociale corporative et qui mise sur l'instauration de bonnes relations entre les entreprises minières et les communautés locales voisines, en vue de maximiser le potentiel de retombées locales. Contrairement à ce qui avait été prévu notamment dans le code minier de la Colombie, la législation péruvienne n'inclut, jusqu'à tout récemment, aucune mesure visant explicitement à encourager le développement de pratiques corporatives responsables socialement ou à protéger les populations locales contre les externalités engendrées par le déploiement extensif d'activités minières sur le territoire national (Yupari, 2005, p. 795)¹⁴. Le Guide des relations communautaires n'a en effet aucune force légale et n'implique pour le ministère aucun suivi des règles suggérées, ni la possibilité de sanctionner les cas de non-respect des principes présentés (Damonte Valencia, León Castro et Dávila Cáceres, 2002, p. 4). Les entreprises minières, qui bénéficient d'un régime avantageux sur le plan économique et fiscal, jouissent donc d'une importante marge de manœuvre et, par conséquent, d'un pouvoir structurel important pour la détermination des conditions sous lesquelles elles doivent opérer sur le plan social et environnemental.

De même, la participation communautaire au processus d'approbation des EIA demeure encore aujourd'hui largement critiquée, malgré les améliorations certaines introduites par l'adoption de nouveaux règlements, d'abord en 1999 puis en 2002 (Zambrano, 2003, p. 3; Pulgar-Vidal et Aurazo, 2000, p. 99-100). Cela est vrai tant en ce qui concerne les procédures (Banco Mundial, 2005, p. 10), jugées souvent restrictives¹⁵, qu'en ce qui concerne le degré de réceptivité de l'administration à l'égard des doléances exprimées par les populations consultées (Barrera-Hernández, 2002, p. 619-621). Sur les 256 études d'impact de projets miniers soumises entre 1993 et 2004, seulement 9 auraient été refusées par le MEM (2004, p. 9). Plus que des consultations, ces audiences publiques relèveraient davantage, de l'avis de plusieurs, d'un processus d'information et de *consensus-building* autour des projets miniers (Barrera-Hernández, 2002, p. 622). Dans tous les cas, à l'instar

14. En décembre 2003, le ministère envisageait de combler cette lacune en promulguant le Décret suprême sur l'engagement préalable pour le développement de l'activité minière (*Decreto Supremo Compromiso Previo para el Desarrollo de Actividades Mineras*), exigeant, pour l'obtention des droits d'exploitation sur une concession, que les entreprises minières présentent une déclaration sous serment témoignant de leur engagement à : viser l'excellence environnementale; respecter les institutions, autorités, cultures et coutumes des populations limitrophes; promouvoir un dialogue continu et opportun dans la zone d'influence; prévoir l'institutionnalisation du développement local au-delà de la durée de vie de l'exploitation minière; et, enfin, promouvoir préférentiellement l'emploi local et l'acquisition de biens et services locaux (MEM, 2005, p. 1). Ce nouveau règlement a été accueilli favorablement par les organisations non gouvernementales œuvrant auprès des communautés concernées (Asociación Civil Labor et al., 2003). Néanmoins, la réglementation ne prévoit aucun suivi de l'engagement soumis et relève ainsi encore une fois du domaine non contraignant.

15. Lors des audiences tenues entre 1996 et 2002, les questions des populations devaient être formulées par écrit et celles-ci ne bénéficiaient que d'un préavis de 12 jours avant de participer à l'audience, qui impliquait de surcroît un déplacement souvent impossible jusqu'aux bureaux du MEM à Lima (Szabrowski, 2007, p. 52-53). À partir des changements apportés en 2002, les communautés pouvaient désormais formuler des questions orales, bénéficiaient de 40 jours de délai avant l'audience et pouvaient se rendre à la consultation tenue dans une localité plus proche de leur lieu de résidence. En dépit de ces améliorations, il semblerait qu'à plusieurs égards, « *the Peruvian EIA regime provides a relatively limited opportunity for public engagement in the deliberation of the socio-environmental consequences of a project* » (*Ibid.*, p. 53).

des nouvelles normes en matière environnementale, les nouvelles dispositions participatives associées au régime d'évaluation des impacts ne sont pas définies – ou mises en pratique – de manière à remettre en cause les procédures menant à l'octroi et à la garantie de sécurité du titre minier et stipulent de manière explicite que les communautés ne détiennent pas le droit d'opposer leur veto aux décisions prises par les autorités en la matière (MEM, 2008, p. 4).

Il importe de rappeler ici que cette tendance au développement de normes et standards non contraignants en matière sociale et environnementale apparaît comme un résultat direct du processus de restructuration du rôle et des fonctions économiques de l'État, notamment à l'égard de l'industrie minière modernisée. Car il semble bien que les réformes de la première génération, en privilégiant la réorientation de la capacité de réglementation de l'État de manière à maximiser la compétitivité de l'industrie nationale, contenaient en elles-mêmes les verrous des réformes de la seconde¹⁶. Selon Bebbington et Bury (2009, p. 17297), il ne fait pas de doute au Pérou que « [l]es institutions actuelles favorisent la promotion de l'activité minière plutôt que sa réglementation ou [qu'une] synergie avec les besoins locaux de subsistance et l'environnement ». Pour ces deux auteurs, les pressions que l'expansion minière exerce sur les ressources hydriques, les biens nécessaires à la subsistance et les relations sociales « sont le résultat [d'une part] de conditions institutionnelles qui séparent la gouvernance de l'expansion [du secteur minier], des ressources en eau et du développement local, et [d'autre part] des rapports de pouvoir qui privilégient les investissements à grande échelle plutôt que l'économie de subsistance et l'environnement » (*Ibid.*, p. 17296). Et c'est sans compter la question certes complexe de la perméabilité relative du régime minier aux valeurs portées par les communautés locales elles-mêmes : « *This lack of respect for indigenous peoples' values and way of life has been translated into weak mining regulations, which do not adequately protect indigenous peoples' cosmology* » (Anguelovski, 2008, p. 208-209). En permettant, sur la base d'une telle hiérarchisation des valeurs, une ouverture sans précédent de l'économie et du territoire du pays aux investisseurs miniers étrangers sans pour autant accorder de droits particuliers aux communautés locales leur permettant de faire face aux développements associés, culturellement et politiquement, le régime minier modernisé du Pérou tend ainsi à alimenter une structure asymétrique de pouvoir pour la régulation des projets d'extraction mis en œuvre depuis plus de 20 ans sur le territoire national (Laplante et Spears, 2008, p. 101).

16. Au sujet des normes en matière d'évaluation environnementale, Szablowski (2007, p. 55) note par exemple que « en offrant aux investisseurs miniers certaines garanties en matière de prise de décisions réglementaires rapide, la législation régissant les approbations des EIA a sans doute alourdi le fardeau des régulateurs environnementaux. Une fois qu'une [étude d'impact sur l'environnement (EIS)] pour un projet minier proposé a été soumise au MEM, le ministère a 90 jours pour soumettre ses commentaires au promoteur du projet. Le non-respect de cette échéance mène à l'approbation automatique de l'EIS. »

1.2. Identité politique des communautés : spécificité et revendications des paysans des Andes¹⁷

Les asymétries dans les relations de pouvoir qui découlent de l'évolution du régime en place sont également rendues plus aiguës par la relation qui existe au Pérou entre l'État et les communautés locales aujourd'hui touchées par les nouveaux projets d'investissement minier.

Bien que les populations des Andes aient connu un lent processus d'intégration à la nation et à la vie politique péruviennes au cours du xx^e siècle (Szablowski, 2007, p. 39-40), et malgré les droits communaux et citoyens qui ont été gagnés, les communautés locales aujourd'hui concernées par le déploiement de projets miniers demeurent à plusieurs égards marginalisées¹⁸. La plupart d'entre elles vivent d'une économie de subsistance fondée sur l'agriculture et plusieurs régions qui accueillent ce type d'investissement depuis 1990 sont classées comme pauvres ou extrêmement pauvres (Gouley et Kuramoto, 2007, p. 47). Cette marginalisation a entre autres été aggravée par la poursuite des activités des *guerillas* sur l'ensemble du territoire jusqu'au milieu des années 1990 (Tanaka, 1998, p. 235), de même que par la politique de répression gouvernementale qui l'a accompagnée (Ellner, 2003, p. 148), donnant lieu à des violations massives des droits humains dans plusieurs régions des Andes péruviennes. Non seulement ces années de violence politique ont-elles eu des effets considérables sur l'organisation sociale au pays, mais elles auraient, selon Clotilde Gouley et Juana Kuramoto (2007, p. 47), « produit la fermeture quasi absolue des espaces démocratiques, en plus d'un coût social élevé exprimé en pertes humaines ».

Le programme de réformes mis en œuvre sous Fujimori a eu pour effet de redéfinir de manière profonde le rapport entre l'État et la société civile et la nature de ces espaces démocratiques cités par Gouley et Kuramoto. Comme le suggère le

17. Le statut des communautés andines a évolué d'une manière particulière au Pérou si bien que, tout en descendant en majorité des Incas, la plupart ne sont pas désignées (et ne se reconnaissent pas) comme des Autochtones, contrairement aux communautés de la Bolivie ou de l'Équateur, par exemple. Comme ailleurs en Amérique du Sud, la colonisation espagnole au xvi^e siècle a donné lieu à la division des sujets en deux groupes, Espagnols et Indiens, étant chacun considéré comme une nation distincte, titulaire de droits et de devoirs différents devant l'empereur espagnol. À l'indépendance en 1821, la nouvelle république a aboli le statut d'Indien et dissous les privilèges et obligations des Indiens. Le mot Indien (*Indio*) était alors considéré comme une insulte raciale. C'est le terme Indigène (*Indígena*) qui a été officialisé pour les populations des Andes pendant le xix^e siècle et jusqu'à la réforme agraire de 1969, à partir de laquelle le terme *campesino* (paysan) a été popularisé par le gouvernement militaire de Velasco. Cette dénomination est restée utilisée et sert désormais à désigner les communautés andines, en remplacement d'*Indígena*, qui était dès lors réservé pour désigner exclusivement les populations amazoniennes du Pérou. Depuis, les communautés *campesinas* constituent des entités autonomes disposant de droits légaux reconnus et représentent l'unité d'organisation la plus importante de l'espace rural au pays (Ossio Acuña, 1996, p. 24). Cependant, les populations des Andes péruviennes, aussi bien qu'en Bolivie ou en Équateur, sont reconnues par les organisations internationales telles que la Banque mondiale, comme étant autochtones. Elles partagent en effet avec celles-ci non seulement une certaine stigmatisation, mais considèrent également leur culture et leur identité comme uniques et intimement liées à la terre (Laplante et Spears, 2008, p. 77). De plus en plus, les organisations paysannes andines du Pérou, par leurs liens avec des mouvements autochtones internationaux, ont d'ailleurs entrepris d'articuler leurs revendications sociales actuelles selon un langage de droits autochtones, bien que ce type d'identification ne soit pas encore intégré de manière habituelle au discours social dans la région (Szablowski, 2007, p. 40, 148).

18. À l'instar de Szablowski (2007, p. 147), nous reconnaissons cependant que les populations des Andes péruviennes, tout en étant marginalisées politiquement, maintiennent néanmoins dans plusieurs cas de multiples liens avec ce qu'il qualifie de « monde urbain », notamment par le chevauchement des espaces migratoires à l'intérieur du pays.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD, 2000, p. 1-2) en se référant globalement aux processus de technocratisation à l'œuvre dans le monde, la standardisation des objectifs macroéconomiques aurait ouvert la porte, dans de nombreux pays, à une certaine restriction du processus de mise en œuvre des politiques, réservé à des experts, et tendrait donc à porter atteinte à la démocratisation, notamment en causant une forme de « distorsion » dans la structure d'imputabilité existant sur le plan national. Si plusieurs reconnaissent qu'« une réforme durable requière l'appui d'une coalition large [d'acteurs] et le renforcement des liens institutionnels entre l'État et ces organisations civiles qui représentent les parties prenantes ultimes dans le processus de réformes » (Wise, 2003, p. 196), l'expérience du Pérou témoigne de la capacité d'un gouvernement à pourvoir certaines institutions d'une haute expertise technique en matière de gestion économique, laquelle peut ultimement leur permettre d'approfondir le processus de réforme structurelle, et ce, indépendamment des mouvances de politique intérieure. Le programme d'ajustement structurel péruvien aurait en effet été appliqué dans le déni des revendications des acteurs sociaux et sans transformation parallèle des rapports entre le gouvernement et la société civile (Cameron et Mauceri, 1997, p. 238), étant guidé par la nécessité d'effectuer un « contrôle efficace de la demande sociale », dans l'objectif « de garantir la stabilité macroéconomique ainsi que son corollaire, la stabilité politique, toutes deux requises pour attirer les investisseurs » (Doran, 2005, p. 120). Ainsi, l'étouffement des demandes de redistribution, le style autocratique affiché par l'administration Fujimori et la déstructuration de la société civile (McClintock et Lowenthal, 1997, p. xi) ont visiblement empêché au Pérou l'établissement de canaux de transmission entre l'État et les citoyens et l'évolution vers un mode de gouvernance qui soit plus inclusif et plus participatif, contrairement à ce qui a pu être observé au Chili ou au Brésil, par exemple, dans la période de consolidation ayant suivi l'ajustement (Wise, 2003, p. 49-50).

Ces tendances s'observaient tout particulièrement chez les communautés limitrophes des nouveaux projets miniers démarrés dans le cadre de la relance du secteur. Alors que traditionnellement l'État péruvien a conservé une présence réduite dans les régions minières du pays (Hoyos Ordoñez, 2002, p. 48; Quijandria, 2002), « où [...] l'on répond le moins aux besoins de la population locale » (Yupari, 2005, p. 796), la centralisation des pouvoirs et des capacités politiques dans la capitale a encore accentué la fermeture des institutions politiques aux demandes des populations concernées. En vertu du processus de décentralisation enclenché après la fin du régime de Fujimori, les gouvernements régionaux ont hérité de nouvelles compétences en matière de promotion et de gestion de certaines activités économiques, dont l'activité minière (*Ibid.*, p. 783-784). Ces compétences doivent néanmoins être assumées dans le respect des politiques minières nationales, politiques formulées et adoptées par le gouvernement central. De ce fait, « [l]es administra-

tions régionales et locales ne participent que peu à la formulation de ces politiques et n'ont guère la capacité de prendre en compte les besoins et les intérêts de leurs interlocuteurs directs » (Revesz, 2000, p. 120-121).

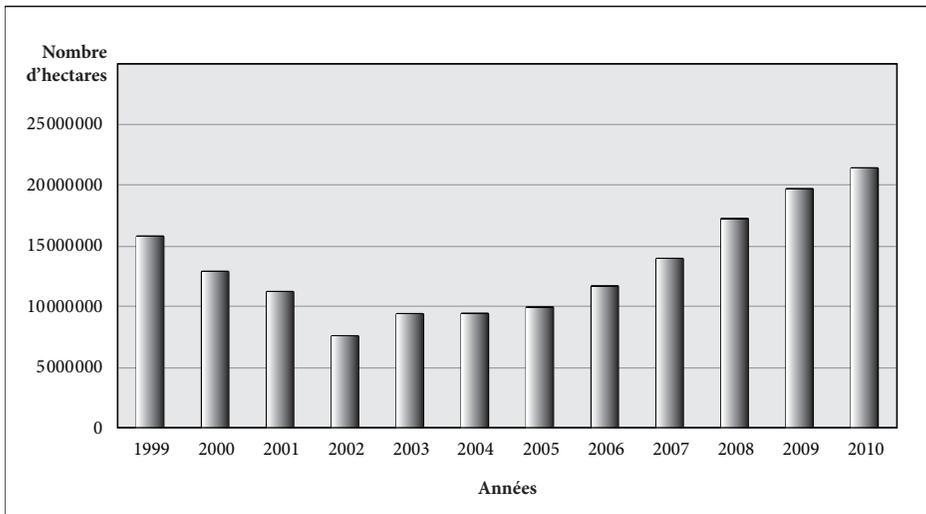
L'exercice des nouveaux droits de participation citoyenne que l'on a vus et qui ont été progressivement intégrés dans la législation sectorielle est donc aussi contraint par la nature même des choix politiques qui ont été faits au début des années 1990 et qui, dans l'objectif de répondre aux impératifs de la relance macro-économique, ont été définis sur la base d'un intérêt national tendant à favoriser la concentration des ressources et des décisions au niveau central. Par conséquent, malgré les initiatives de décentralisation, « [p]uisque les principales entités traitant des questions minières sont basées à Lima, les aspects clés des politiques minières y sont conçus et mis en œuvre : la population [établie dans la région] d'où proviennent les ressources n'est que peu ou pas du tout impliquée » (Yupari, 2005, p. 796).

Il existe donc depuis les années 1990 au Pérou un décalage entre, d'une part, l'identité politique reconnue aux communautés locales par le régime en place à travers les droits sur le territoire dont ils sont officiellement titulaires et, d'autre part, l'absence de prise en compte de ces droits dans les processus décisionnels qui ont cours. La Loi des terres adoptée en 1995 stipule par exemple que « [p]our disposer, grever, louer ou exercer quelque autre acte que ce soit sur les terres communales de la *sierra* [les Andes] ou de la *selva* [les terres amazoniennes], l'accord de l'Assemblée générale est nécessaire, avec le vote correspondant à pas moins des deux tiers des membres de la communauté » (article 11). Mais comme cette règle des deux tiers est associée à la Loi de *servidumbre* qui permet théoriquement, rappelons-le, l'expropriation en cas d'absence d'entente, le régime ne favorise pas la reconnaissance des communautés locales comme de véritables propriétaires pouvant exercer librement leur droit de vente : « *The existence of the easement option has dramatically decreased the negotiating power of individuals living on mineral reserves, who now stand to lose their land without compensation if they refuse to sell to mining companies* » (Barton, 2005, p. 23). Sans compter que les communautés qui ne détiennent aucun titre de propriété officiel et qui demeurent ainsi « invisibles pour le régime foncier, ne profitent d'aucune reconnaissance de leurs droits et ne sont pas officiellement inclus à titre de négociateurs. Ainsi, la sécurité du mode de tenure de ces acteurs est sacrifiée afin de permettre des développements miniers accélérés et peu coûteux » (Szablowski, 2007, p. 47). Au mieux, ces communautés non titulaires de droits de propriété officiels peuvent se revendiquer d'une identité politique de parties prenantes (*stakeholders*) lorsqu'elles sont invitées à faire part de leurs doléances aux entreprises minières dans le cadre de processus participatifs mis sur pied en vertu des procédures d'audiences publiques prévues par le régime d'EIA ou de manière *ad hoc*, ou encore lorsqu'on en tient compte de manière plus large dans le cadre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises. La nature volontaire de l'interaction

créée par de telles initiatives de « *stakeholder engagement* » implique généralement que le pouvoir décisionnel final reste entre les mains de l'acteur responsable de l'initiative – la plupart du temps l'entreprise elle-même (Barton, 2005, p. 13).

Au cours des années 1990, on a assisté à une multiplication progressive des cas de communautés concernées par le développement de projets miniers sur les terres qu'elles occupent ou à proximité, directement liée à la croissance constante de la superficie couverte par des concessions minières à l'échelle nationale. Cette croissance s'est d'ailleurs poursuivie dans la seconde moitié de la décennie 2000 après un certain fléchissement, comme le révèle la figure 5.1.

FIGURE 5.1. Évolution des concessions minières à l'échelle nationale



Source : Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), tiré de CooperAcción, 2011.

Cette multiplication, l'ambiguïté associée à l'exercice de leurs droits par les communautés, ainsi que les craintes que les projets soulèvent quant à leurs impacts sociaux et environnementaux, ont provoqué l'éclatement de multiples conflits dans les régions minières péruviennes (Bebbington *et al.*, 2008, p. 899). Voici comment Lisa J. Laplante et Suzanne A. Spears (2008, p. 102; voir aussi Bebbington et Bury, 2009, p. 17299) décrivent le contexte associé à l'apparition de tensions sur le terrain : « *Increasingly aware that they do in fact have [the] right [to veto mining activities] under both international and domestic law, but lack a domestic forum in which to exercise it, communities affected by the extractive industries often "end up seeing protest, even violent protest, as their only means of expression".* »

Les grands projets sont souvent en compétition avec l'agriculture locale pour l'accès aux ressources foncières et aux ressources en eau. De même, les nouveaux projets développés depuis le boom minier n'engendrent habituellement

que peu d'emplois et suscitent par conséquent beaucoup d'insatisfaction au sein des communautés locales. En réponse, les communautés des Andes ont exprimé des demandes de plus en plus fortes pour une réduction des coûts locaux et un accroissement des bénéfices. Dans certains cas, ces revendications se sont directement manifestées par des demandes d'arrêt de l'activité minière adressées aussi bien aux entreprises qu'à l'État.

Ces évolutions ont peu à peu fait naître un nouveau militantisme pour la défense des intérêts locaux, cristallisé en 1999 par la création d'une organisation nationale de défense des droits des « communautés touchées par les mines », la *Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería* (CONACAMI). Cette organisation représente un réseau de 19 associations régionales (les CORECAMI) qui visent à canaliser les efforts des communautés concernées afin que leurs positions soient intégrées aux débats nationaux portant sur les questions minières. Elle revendique la reconnaissance des droits à la terre pour les populations des Andes et son action porte plus précisément sur la décentralisation, la participation publique dans la prise de décision environnementale et la distribution locale des taxes minières. Dans la pratique, la CONACAMI se consacre essentiellement à la dénonciation des situations de contamination environnementale ou de non-respect des droits, à la formation de représentants régionaux et communautaires et à une certaine forme de lobbying auprès des autorités nationales.

En fournissant une aide technique et financière aux communautés en conflit et en allant chercher le soutien de diverses organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, la CONACAMI a permis aux populations locales de s'imposer progressivement comme des acteurs légitimes avec lesquels l'industrie doit traiter. Ce faisant, ces ONG ont participé à la projection d'une identité politique concurrente chez les communautés concernées, « une identité politique basée sur l'idée d'une citoyenneté transnationale » (Szablowski, 2007, p. 305). Les référendums populaires sur l'activité minière tenus à Tambogrande en 2002 et à Majaz en 2008, qui ont été supervisés par des observateurs internationaux et à l'issue desquels les citoyens ont massivement rejeté l'option minière, témoignent de l'affirmation de plus en plus importante de cette forme d'identité politique chez ces communautés.

Pour Raúl Chacón Pagan (2003, p. 1), les communautés dites touchées par les activités minières, qui représentent à n'en pas douter « une catégorie large et même un peu confuse compte tenu de son hétérogénéité », pourraient ainsi malgré tout, par leur mobilisation récente, « jouer un rôle prometteur dans la lente et difficile construction de la citoyenneté au Pérou ». Cet auteur poursuit comme suit : « C'est que le seul fait d'apparaître sous un nom commun, qui leur permet de se réunir, signifie l'apparition d'une volonté de dénonciation et de changement de la part de groupes de personnes jusqu'à maintenant désavantagés de diverses manières par l'activité minière » (*Ibid.*). Si les « demandes régionales » de la CONACAMI (2005)

sont avant tout formulées de manière à attirer l'attention des entreprises minières, les « demandes nationales » du regroupement prennent un caractère éminemment politique lorsqu'il y est question, entre autres, d'exiger « le changement de modèle économique ». En déposant, en 2003, une plainte officielle contre l'État péruvien à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, alléguant, entre autres, que les politiques mises de l'avant par ce dernier dans le domaine minier entraient en contradiction avec les droits humains des populations concernées, la CONACAMI (2003) manifestait son refus d'accepter que soient abordées les relations entre entreprises et communautés locales comme des questions exclusivement techniques, qu'il serait possible de régler par l'adoption de mesures de responsabilité sociale appropriées (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011, p. 98).

1.3. Rôle de l'État et pouvoir structurel : qui gagne quoi, qui perd quoi ?

Le fait que les communautés concernées s'adressent directement à l'État péruvien n'est pas fortuit. Alors que plusieurs mettent en cause le manque d'efficacité de l'implication des agences de l'État dans le processus de gestion des impacts sociaux et environnementaux des activités minières (Banco Mundial, 2005 ; Recharte, Delgado et Olivera, 2003 ; Pulgar-Vidal et Aurazo, 2000), le décalage dont nous avons parlé entre les normes nouvellement inscrites dans les régimes et la réalisation concrète des droits que ces normes reconnaissent aux communautés semble plutôt résulter d'une stratégie particulière adoptée par cet État eu égard aux enjeux miniers locaux au pays, une stratégie qualifiée par Szablowski (2007, p. 27-60) « d'absence sélective ». Selon cet auteur, cette stratégie viserait à sortir d'un dilemme bien particulier auquel font face la plupart des États du Sud qui misent sur leur potentiel minier pour soutenir leur développement.

Rappelons que la constitution du régime légal attrayant qui allait conduire à une véritable revitalisation de l'industrie minière péruvienne s'est inscrite dans le cadre d'un processus politique qui a aussi conduit, parallèlement, à une remise en cause profonde de certaines fonctions de l'appareil d'État, à commencer par celles de réglementation et de redistribution. Compte tenu du rôle stratégique conféré à l'investissement étranger dans la stratégie de relance, un nombre important de contraintes auparavant imposées aux investisseurs par des mesures de **réglementation** (normes de contenu local, obligations de réinvestissement, règles de performance minimale à l'exportation, etc.) ont été levées dans la foulée de la libéralisation commerciale. De plus, malgré la revitalisation du domaine fiscal opérée par le gouvernement et la croissance des revenus fiscaux observée dans les premiers mois des réformes, la compression des dépenses publiques commandée par la priorité accordée au remboursement de la dette extérieure (Gonzales de Olarte, 1997, p. 83) aurait sensiblement remis en cause la **redistribution** effective des bénéfices enregis-

trés à la population¹⁹. Le caractère centralisé du mode de gouvernance privilégié et l'orientation de la prise de décision autour des principes d'efficacité ont également pu remettre en cause l'offre de services publics de base tels que la santé et l'éducation (Wise, 1997, p. 92) et l'encouragement à la diversification régionale de l'activité économique nationale, pourtant privilégiée par les principes de décentralisation alors officiellement mis de l'avant (Gonzales de Olarte, 2000, p. 102, 107).

Par ailleurs, la manière même dont la transition a été réalisée ainsi que les reconfigurations institutionnelles auxquelles elle a donné lieu ont plus ou moins directement remis en cause la capacité de l'État péruvien à exercer une **médiation** efficace des intérêts présents au sein de la société (Gouley et Kuramoto, 2007, p. 53). Comme évoqué précédemment, l'administration de Fujimori aurait poussé à un niveau exceptionnel la tendance à l'isolement institutionnel des lieux de prise de décisions économiques (exécutif, présidence, ministères, etc.) par rapport aux canaux de la démocratie officielle et aux pressions populaires (Teivainen, 2002, p. 132-133)²⁰. Cette situation a eu des conséquences importantes pour la marge de manœuvre et la capacité d'action de l'État péruvien. Kenneth M. Roberts (1995, p. 88), qui associe la présidence de Fujimori à une forme nouvelle de populisme, intègre dans sa définition de ce concept un processus politique qui nous semble avoir effectivement pu être observé à cette période au Pérou : « *a top-down process of political mobilization that either bypasses institutionalized forms of mediation or subordinates them to more direct linkages between the leader and the masses* ». Lorsque ces « liens directs » se fragilisent ou sont carrément remis en cause, il semble bien que toute forme de médiation soit rendue plus complexe, une tendance que la restructuration de l'État péruvien évoquée plus tôt n'a pu que renforcer : « *As the state retreats from welfare, redistributive, and integrative functions, it is left largely to the market to process conflicting individual and collective demands* » (*Ibid.*, p. 90).

19. Paradoxalement, pour Javier Iguíñiz (1998, p. 29), c'est probablement cette abstention même de redistribution qui aurait permis à l'origine l'enregistrement d'une telle croissance dans les revenus fiscaux : « *During all this time, public spending was kept under tight control. The centralisation of the system for allocating public spending, the weakness of social organisation among the sectors most likely to demand higher spending, and the inability of the public administration to spend were all factors that helped. The consequence was a series of primary surpluses in the fiscal accounts (excluding capital income) that lasted several years.* »

20. Par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), grand maître d'œuvre des réformes discutées précédemment, aurait été « de plus en plus protégé contre l'imputabilité démocratique » (Teivainen, 2002, p. 22). Le renforcement de l'autonomie du MEF et de la Banque centrale péruvienne, leur capacité à exécuter les politiques fiscales et monétaires sans interférence politique, et leur consécration au statut de « super-agences » ont notamment reposé sur la dotation de ces deux organisations en personnel administratif hautement qualifié, attiré par une structure salariale compétitive offerte grâce à l'assistance financière multilatérale (Wise, 2003, p. 202). Le pouvoir du MEF dans les processus décisionnels nationaux dépassait en outre largement ses champs de compétence traditionnels, comme l'a révélé en 1996 le lancement, sous sa responsabilité, du Programme de modernisation de l'administration publique péruvienne (*Programa de Modernización de la Administración Pública Peruana*) ayant entre autres pour objectif de rationaliser et de professionnaliser les activités des ministères, ainsi que d'introduire dans l'administration péruvienne un système de gestion par performance (Wise, 2003, p. 202). Au-delà de ce programme, c'est l'ensemble du secteur public qui a du reste fait l'objet d'une internalisation des normes de gestion technique propres au secteur privé, faisant en sorte que le processus de prise de décision économique, désormais empreint d'une neutralité présentée comme pragmatique, répondait de plus en plus à des critères d'efficacité et semblait de moins en moins à la portée des débats publics. Les réformes ont ainsi permis le transfert de pouvoirs importants à des « équipes spéciales » de consultants dont certaines étaient financées par des institutions internationales et supervisées par des missions étrangères (Teivainen, 2002, p. 133).

Alors que la réorientation du pouvoir de réglementation de l'État vers des domaines « non contraignants » et essentiellement techniques (Aliaga et De Echave, 1994, p. 128) rendait de plus en plus complexe une intervention gouvernementale cohérente permettant de garantir le respect des nouvelles normes dans le secteur, les réformes institutionnelles adoptées ont ni plus ni moins isolé ce gouvernement des demandes sociales croissantes. Or en offrant, par le biais d'un contrôle serré des dépenses, un soulagement à court terme des problèmes sociaux créés et/ou non résolus par les réformes de politique économique, Fujimori ne s'est jamais attaqué aux causes profondes des inégalités nationales et aurait donc ni plus ni moins ouvert la porte à l'apparition d'un « dualisme économique et social » encourageant l'opposition ouverte des divers intérêts en présence dans la société (Gonzales de Olarte, 1997, p. 83). Dans ce contexte, c'est la légitimité même de l'État et de sa politique d'ouverture à l'investissement étranger qui risquait d'être remise en cause, particulièrement dans les zones minières en pleine expansion. La stratégie d'absence sélective mentionnée précédemment aurait ainsi été déployée en quelque sorte en réponse à cette « situation difficile » où l'État aspire au maintien des garanties offertes aux investisseurs et au respect des engagements extérieurs relatifs à la formulation et à la conduite de la politique économique (pressions externes), sans pour autant être en mesure de répondre tout aussi adéquatement aux doléances des populations concernées (pressions internes) pour les raisons tout juste évoquées.

Le dilemme issu de ces pressions contradictoires tend donc, depuis les réformes, à être résolu par une stratégie d'absence sélective, qui consiste essentiellement en une attribution officielle de droits aux investisseurs par le régime en place, accompagnée par une délégation informelle de responsabilités en matière de régulation locale (Szablowski, 2007, p. 27). De ce fait, l'État serait absent, et de manière sélective, d'importants aspects de la régulation de l'investissement minier, et notamment des répercussions qu'il a sur le plan local. Il aurait en effet dans certains cas transféré, souvent aux entreprises elles-mêmes, le pouvoir, l'autorité légale et la responsabilité d'assurer la médiation sociale dans leur zone d'influence respective. En dépit des nombreuses contraintes politiques présentées plus haut, la stratégie d'absence sélective ainsi mise en œuvre permettrait à l'État de préserver un certain niveau de légitimité interne tout en garantissant le caractère libéral du climat d'investissement offert. Sur le terrain, il en résulte une situation où « l'arrivée de l'entreprise représente une "solution", une réponse aux problèmes quotidiens des communautés andines [...] Ainsi, l'entreprise minière, visible et proche, remplace un État absent ou quasi absent pour la population » (Gouley et Kuramoto, 2007, p. 53).

De manière plus générale, cette stratégie d'absence sélective aurait, selon Szablowski, deux effets plus ou moins directs. D'abord, elle encouragerait les sociétés minières à investir l'espace local de régulation délaissé par l'État (pour répondre aux intérêts locaux). Elle favoriserait ensuite le développement de régimes légaux transnationaux pour orienter les interventions des entreprises en la matière (Szablowski, 2007, p. 59). Il peut s'agir par exemple de codes de conduite, d'initiatives volontaires,

de normes (contraignantes ou non) définies par des institutions internationales, etc. Le rôle ainsi joué par les sociétés minières a un effet déterminant sur le pouvoir structurel qu'elles peuvent déployer dans le cadre des processus décisionnels associés au secteur, renforçant en quelque sorte le caractère asymétrique de la structure de pouvoir, comme nous l'avons déjà relevé :

While formal regulatory frameworks favour mining interests, mining enterprises are delegated significant degrees of both informal regulatory authority and responsibility for the social mediation of mining development [...] Mining firms are thus presented with formally effective mechanisms to gain control of necessary entitlements and the freedom to design additional instruments for regulating local issues to the extent that this is deemed necessary. Community actors, on the other hand, are likely to face significant challenges in these local arenas. The state legal regimes [...] ensure that the formal rights of community actors are highly circumscribed and their bargaining endowments limited. Community actors must rely upon their own resources – those that can be mobilised locally or through external allies – to achieve their aims (Ibid., p. 58-59).

Les processus politiques et les rapports de pouvoir entourant les négociations tenues entre BHP Billiton et les communautés locales concernées dans les années 1990 et au début des années 2000 à Espinar ont été marqués par les tendances décrites plus haut²¹. La Table de dialogue qui a été mise sur pied de même que l'accord de type ERA qui a été conclu avec les autorités provinciales représentent des mécanismes institutionnels instaurés par l'entreprise sous la pression des ONG (et ayant explicitement exclu l'État), en vue d'une certaine prise en charge de l'espace local de régulation. Nous verrons maintenant les implications de la constitution du régime informel qui en résulte – et qui vient compléter le régime officiel – sur la capacité des communautés locales concernées à intervenir dans les processus décisionnels relatifs à cet investissement en particulier.

2. Négociations entourant l'implantation et la poursuite des activités associées au projet minier

Contrairement aux autres analyses présentées dans cet ouvrage, l'antériorité du projet minier de Tintaya par rapport à la période à l'étude ne permet pas une analyse concrète des modalités spécifiques de son implantation à l'origine (et des rapports de pouvoir qui l'ont caractérisée). L'évolution connue depuis les premiers travaux d'extraction minière réalisés sur le site de la mine étatisée au début des années

21. Nous reconnaissons que ces tendances, loin d'être figées, ont connu depuis diverses évolutions, à la fois dans les stratégies des acteurs et dans les mesures prises, répondant à cet égard aux vifs débats politiques ayant cours en matière de régulation minière au Pérou. Bebbington et Bury (2009, p. 17300) notent par exemple diverses « innovations institutionnelles » apparues depuis 2004, lesquelles, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale, « ont le potentiel d'améliorer la qualité environnementale et de permettre la conversion des atouts naturels du sous-sol en développement local ». Cependant, nous souhaitons attirer l'attention sur le caractère structurant et durable des processus politiques observés à la fin des années 1990, ainsi que sur leurs conséquences.

1980 révèle toutefois différents niveaux de négociations entre les acteurs concernés. À l'encontre de multiples autres expériences de mobilisation à l'égard de projets miniers étant encore au stade de projets partout au monde, ce n'est pas tant l'activité minière en elle-même qui a commencé à être remise en cause dans la province d'Espinar au début des années 2000 (De Echave *et al.*, 2005, p. 12) que l'encadrement dont elle faisait l'objet et la gestion de ses multiples répercussions.

La privatisation de la mine en 1994 aura marqué le début d'une nouvelle étape dans le processus de régulation du projet, étape qui a notamment impliqué une nouvelle donne dans les négociations sur le terrain. Avec le rachat de Tintaya par la Magma Copper Company, puis le transfert de propriété à BHP Billiton, un nouvel acteur important faisait son entrée dans les rapports de pouvoir à l'œuvre²². À ce moment-là, tant le processus d'acquisition de nouvelles terres pour satisfaire les projets d'expansion du promoteur que la réapparition des questions litigieuses non résolues héritées de la période précédente ont mis au jour, dans la région, les divers problèmes posés par la mise en œuvre du régime légal que l'on a vu. Dans un premier temps, nous explorerons brièvement dans cette section les diverses tensions entre communautés locales et entreprise, qui ont été exacerbées après la privatisation, ainsi que les rapports de pouvoir qui les ont engendrées et qu'elles ont à leur tour influencé. Nous nous pencherons ensuite sur les mécanismes informels et relevant d'un modèle « de justice négociée » qui ont été mis en œuvre à partir de 2000 afin de répondre aux crises provoquées par l'expression de ces tensions.

2.1. Tensions exacerbées ou non résolues par le cadre officiel : l'accès à la terre et les impacts sur l'environnement et les droits humains

Parmi les tensions à l'origine des conflits ayant surgi, comme on le verra ici, à partir des années 2000, plusieurs trouvent leur origine dans la période où l'entreprise était encore sous contrôle étatique. Déjà à cette époque, les populations locales considéraient leurs positions et intérêts comme totalement ignorés par les représentants de la mine. Elles subissaient les contrecoups des expropriations, des faibles dédommagements offerts et de l'inflation, sans toutefois profiter des avantages associés à la présence voisine du projet, en matière d'accès à l'emploi, aux routes et au réseau d'électricité notamment (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 11). Les relations entre communautés et entreprise ont dégénéré au point où l'on assista, le 21 mai 1990, à la prise des installations de la mine de Tintaya par près de 30 000 personnes provenant principalement de la capitale de la province, Yauri, aussi appelée Espinar²³. L'entreprise aurait réagi en créant un fonds de 1,7 million de dollars américains destiné à divers projets d'infrastructure et de développement. Pour Luís Antonio Camacho et

22. À la suite de la fusion entre BHP et Billiton, cette société transnationale est devenue le deuxième conglomérat minier au monde. En 2005, la compagnie contrôlait 100 installations minières dans plus de 20 pays (Barton, 2005, p. 26).

23. On commémore encore tous les ans cette journée à Espinar, désignée comme « le jour de la dignité » (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 12).

Félix Lossio Chávez (2005, p. 12), cette mobilisation est importante dans la mesure où elle aura constitué un précédent pour les rapports de pouvoir qui allaient être déployés par la suite avec le promoteur privé :

il faut souligner que ladite prise [des installations] a représenté une expérience où l'affrontement a permis l'atteinte de résultats concrets, la légitimant [par le fait même] comme stratégie de résolution de conflits et renforçant la prédisposition traditionnelle des acteurs politiques et sociaux de la localité à la belligérance²⁴.

Au début des années 2000, les communautés locales des régions rurales imposèrent deux grands domaines de préoccupation et de débat public quant à la mine, soit le processus d'acquisition des terres et la gestion de ses impacts sur l'environnement et les droits humains.

2.1.1. Tensions associées au processus d'acquisition des terres

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, la relance du projet de Tintaya par un promoteur privé a donné lieu, à partir de 1996 et jusqu'en 2001, à des négociations directes pour l'acquisition de certaines terres appartenant à quatre des cinq communautés locales principalement touchées par la mine. Alors que les expropriations de la décennie précédente et la perte des terres qui leur a été associée avaient directement participé à l'appauvrissement de certaines de ces communautés (Barton, 2005, p. 21), celle de Tintaya Marquiri, la plus directement touchée, en serait venue, au terme de ces nouvelles transactions, à seulement conserver le contrôle sur l'équivalent de 1 % de ses propriétés foncières communales d'origine (*Ibid.*, p. 22). Par ces acquisitions, la superficie de terres contrôlée par l'entreprise a augmenté de plus de 100 %, passant de 2368 à 5629 hectares (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 15).

Ce plus récent processus de transactions foncières se déroulait conformément à la Loi des terres de 1995, alors toute nouvelle, qui autorisait la cession des terres communales à des tiers, comme nous l'avons explicité en première partie d'analyse. L'obtention de l'accès légal aux terres prévues pour l'expansion du projet de Tintaya devait ainsi passer par une négociation en bonne et due forme entre l'investisseur et les communautés (ou le propriétaire) qui en détenaient les droits de surface. En vertu de la Loi de *servidumbre*, que l'on a aussi vue plus haut, une forme d'expropriation temporaire moyennant compensation pouvait alors être décrétée par le gouvernement en cas d'absence d'entente sur la vente des terres et à la demande de l'investisseur.

24. La région d'Espinara est caractérisée, depuis la fin des années 1970, par un « haut niveau d'organisation sociale et paysanne, ainsi que par une présence solide des partis politiques de gauche, dont les revendications sociales trouvaient une forte résonance chez une population affligée par la pauvreté extrême et systématiquement négligée par l'État » (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 5). Bien que les années de violence politique aient sensiblement affaibli la société civile dans la région, ce dynamisme expliquerait d'ailleurs, selon ce qui a été révélé par la Commission de vérité et de réconciliation (*Comisión de la Verdad y Reconciliación*) mise sur pied en 2000, l'échec du projet politique du Sentier lumineux dans la région et de l'insurrection qu'il a menée (*Ibid.*, p. 6).

Selon les témoignages recueillis par de multiples observateurs, les négociations qui ont eu cours entre les communautés visées et BHP Billiton pour l'acquisition des terres à la fin des années 1990, tout en étant menées conformément aux principes posés par le cadre réglementaire, auraient à maints égards été menées de manière « non éthique » et auraient reflété la profonde asymétrie de pouvoir alimentée par le régime en question (Anguelovski, 2008, p. 202). En tout premier lieu, il semble effectivement que, dans un contexte de modes d'usage et de propriété de la terre des plus complexes car reposant en partie sur un cadre coutumier parfois difficile à saisir (Szablowski, 2007, p. 171-172)²⁵, les représentants de l'entreprise auraient dans certains cas « négocié avec et acquis les terres de représentants communautaires qui n'avaient pas le pouvoir de vendre les terres communales » (Barton, 2005, p. 22).

Non seulement les communautés locales connaissaient alors très mal leurs droits légaux ou la valeur réelle des terres qui étaient l'enjeu des négociations (Barton, 2005, p. 22; Anguelovski, 2008, p. 202), mais de surcroît il appert que la Loi de *servidumbre* et la menace d'expropriation ont été brandies à certaines occasions comme mécanisme de pression pour faciliter l'acquisition (CooperAcción, 2006; Barton, 2005, p. 22; De Echave *et al.*, 2005, p. 16; Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 17). Une telle situation a évidemment contribué au renforcement du pouvoir structurel de l'entreprise dans ses rapports avec les propriétaires terriens. En vertu des normes en vigueur, celle-ci conserve d'ailleurs une importante marge de manœuvre dans la définition des modalités de ces négociations. Une enquête réalisée en 2002 par l'Instituto de Defensa Legal a souligné à ce titre que « les processus d'achat-vente de terres communales [...] ont été réalisés dans le cadre d'une relation asymétrique de pouvoir » (De Echave *et al.*, 2005, p. 40). Parmi les critiques formulées quelques années plus tard, notons que les montants versés pour la vente auraient été largement inférieurs à la valeur marchande réelle des terres en question (CooperAcción, 2006, p. 64; De Echave *et al.*, 2005, p. 16). De même, certaines des promesses associées à la vente n'auraient pas été remplies (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 17). Ultimement, c'est la validité même des transactions réalisées à cette époque qui sera remise en cause par les acteurs locaux (De Echave *et al.*, 2005, p. 15).

2.1.2. Tensions associées aux impacts sur l'environnement et les droits humains

Au-delà des terres, l'utilisation partagée des rares ressources hydriques de la région s'est révélée problématique au cours de la période qui a précédé la prise de possession de la mine de Tintaya par BHP Billiton de même que pendant celle qui a suivi

25. À ce sujet, Anguelovski (2008, p. 207-208) signale que « [i]t is important to note that "territory" [as opposed to "land", "a space with resources that indigenous people currently occupy"] is a recent political construction and has emerged from the indigenous leadership in the 1970s to clearly mark a difference between the construction of rationally calculated mining concessions that companies bid on [on the "land"] and the practical and conceptual indigenous cosmology, extending territory over river basins in which multiple systems of property control can co-exist. However, this vision is not recognized by either the state or companies. »

(CooperAcción, 2006, p. 73). Selon les communautés voisines de la mine, les rejets d'eaux usées par l'usine de traitement auraient débordé vers les rivières, polluant les pâturages et rendant l'eau impropre à la consommation (Barton, 2005, p. 22; Anguelovski, 2008, p. 202). L'effet de cette possible contamination sur les troupeaux d'élevage des communautés, qui s'abreuvent à même les sources d'eau visées, était particulièrement préoccupant pour celles-ci, qui trouvaient dans l'encadrement environnemental légal des activités de la mine fort peu de réponses (De Echave *et al.*, 2005, p. 16). Les répercussions des activités de la mine sur le mode de vie et les capacités de subsistance des communautés dans cette région de hauts plateaux présentaient de surcroît un caractère cumulatif, comme l'indiquent Bebbington et Bury (2009, p. 17298) pour le Pérou de manière générale :

Mining activities have fundamentally altered the spatial extent of livelihood resource bases, leading to unsustainable intensification and increasing livelihood insecurity. Our 2005 research shows households struggling to maintain livestock herds because high elevation grazing lands are now occupied by mining activities; 61 % of households temporarily intensified agriculture to compensate for loss of grazing lands. This intensification has reduced fallow periods and, respondents believe, decreased soil fertility.

Ces répercussions négatives de l'exploitation minière sur le mode de vie des populations concernées et, potentiellement, sur leur santé s'ajoutaient à un lot de questions non résolues quant à des cas de violations présumées des droits humains qui auraient principalement été perpétrées pendant la période de gestion étatique de la mine, mais également après la privatisation. Les expropriations du début des années 1980 comme les transactions de la fin des années 1990 auraient en effet donné lieu à des évictions forcées et violentes de certains paysans de leurs terres. Divers cas de viols auraient en outre été recensés au cours des deux périodes, impliquant principalement des employés à la charge d'entreprises sous-contractantes (De Echave *et al.*, 2005, p. 16; Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 18).

Les bouleversements associés à une insertion aussi délicate de l'activité minière dans ce milieu social et environnemental à certains égards fragile aurait mis un certain nombre d'années à déboucher sur des revendications concrètes, formulées de manière cohérente par les communautés locales concernées. Si, à la fin des années 1990, une série de protestations à petite échelle étaient organisées (Barton, 2005, p. 22), ce n'est qu'en 2000 qu'un contexte politique et social opportun facilitera véritablement la prise en compte des doléances des populations affectées. Celles-ci deviendront alors progressivement des interlocuteurs obligés dans le processus de régulation et de gestion des répercussions des activités de la mine de Tintaya.

2.1.3. Contexte politique et social favorable à l'organisation des communautés et à l'expression de leurs doléances

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer pourquoi ce n'est que plusieurs années après les faits – jusqu'à 20 ans dans certains cas – que les effets négatifs associés à l'exploitation minière dans la région ont été dénoncés. D'abord, sur le plan politique, on note, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, une certaine ouverture des espaces délibératifs qui avaient été plutôt fermés lors des deux mandats de Fujimori à la présidence du pays, pour les raisons évoquées en début d'analyse. Cela est vrai à l'échelle nationale, avec la fuite du président en novembre 2000 et la mise en place d'un gouvernement de transition (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 19). Cela est vrai également à l'échelle locale, avec l'élection en 1998 à la mairie d'Espinar d'un parti politique issu de la gauche ayant développé une approche de gouvernance axée sur la démocratie participative et sur le renforcement des organisations de base de la société civile²⁶. Momentanément, grâce à cette approche participative, on a pu dépasser à l'échelle locale les obstacles qui se posent souvent au Pérou pour l'établissement de liens de solidarité entre communautés concernées, voire en leur sein même, et que Szablowski (2007, p. 145) décrit comme suit :

At present, the political scene in much of rural Peru is marked by a competition for power at the top between leaders with clientistic pretensions, while a generalised distrust pervades attitudes of those at the base. This suggests that community actors in the Andes are likely to have difficulty organising collective responses to the arrival of mining activity; that multiple leaders will seek to compete for authority in dealing with the enterprise; and that many campesinos will be motivated by strategic factors and suspicion in their choice of alliances. In these circumstances, solidarity may be a scarce resource.

Contrairement à cette règle générale, mais sans avoir pour autant donné lieu à la constitution d'un front parfaitement uni, le mandat du maire en poste à l'époque aura tout de même été marqué par un haut degré de perméabilité entre la base et les instances décisionnelles locales. En apportant explicitement son appui aux cinq communautés concernées dans le climat conflictuel allant s'envenimer avec la compagnie minière, le maire se posa en rupture avec ses prédécesseurs (et avec ses successeurs...) et contribua en ce sens à un certain renforcement du pouvoir structurel des communautés dans leurs rapports avec BHP Billiton (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 20). Mais le facteur qui fut le plus déterminant à cet égard réside certainement dans l'appui logistique, matériel et politique offert aux communautés par certaines organisations de la société civile locale, nationale et transnationale.

26. Le *Movimiento de Integración K'ana* (MINKA), du nom de la civilisation pré-Inca établie sur ce territoire et dans la filiation de laquelle ce parti cherche à s'ancrer pour revaloriser l'identité commune des populations locales, a lancé en mars 1999 une vaste entreprise de planification concertée du développement local du territoire de la municipalité provinciale d'Espinar. L'entreprise a débouché sur la formation du Conseil de développement de la province (*Consejo de Desarrollo de la Provincia* – CODEPE), lequel s'est chargé d'élaborer un plan stratégique de développement (*le Plan Maestro y Estrategias de Desarrollo Provincial*), en misant notamment sur la participation directe de la population, à travers la tenue de différents ateliers dans chacun des districts de la province (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 7).

À la faveur de l'ouverture des espaces politiques évoquée ci-dessus, la Confédération des communautés affectées par les mines (CONACAMI) ainsi que sa base locale dans la région, la CORECAMI-Cusco, participèrent de manière importante à l'organisation du mouvement des populations voisines de la mine. Avec l'appui de la CORECAMI, la stratégie de réclamations individuelles, privilégiée jusqu'alors, fut remplacée par une mise en commun des revendications des diverses communautés concernées. De fait, le cas des communautés d'Espinar devint l'un des premiers thèmes prioritaires d'action de la CONACAMI peu après sa création (De Echave *et al.*, 2005, p. 15-16). Considérant au début des années 2000 que les progrès réalisés quant aux réclamations des communautés n'étaient pas suffisants, l'organisme national CooperAcción, présent dans la région depuis 1997, s'impliqua de même plus activement en offrant un appui direct à ces communautés pour une révision des transactions foncières des dernières années et pour une évaluation indépendante des impacts environnementaux de la mine. L'ONG internationale Oxfam America s'impliqua elle aussi dans le débat, notamment en finançant l'action des deux précédentes organisations dans la région (Barton, 2005, p. 24). Certains observent dans ce travail des ONG la création d'une « coalition transnationale d'ONG », œuvrant à la fois à l'échelle mondiale et à l'échelle locale, au même titre que les sociétés transnationales elles-mêmes :

The analysis finds that these coalitions, by pressuring companies in their home countries and empowering local communities through grassroots organizing and training, can effectively facilitate negotiations that build trust between the parties, reduce power asymmetries and lead to lasting agreements (Ibid., p. iii)

Grâce à cet appui, les communautés et leurs représentants ont eu accès à une information privilégiée concernant les relations de BHP avec d'autres communautés locales ailleurs dans le monde, et notamment sur les ententes conclues à la mine Ekati, qui ont dès lors servi de référence pour les négociations à Tintaya (Barton, 2005, p. 41 ; Merino Jiménez, 2008, p. 26). Conformément à l'analyse exposée au début de ce chapitre, ces nouveaux acteurs ont offert d'une certaine manière aux communautés locales la possibilité de se réclamer d'une identité politique différente de celle proposée par le régime en place, davantage fondée sur la réalisation concrète des droits dont elles sont titulaires.

La mobilisation étant de mieux en mieux articulée en raison de tous ces facteurs, plusieurs foyers de conflit ouvert avec la compagnie BHP Billiton sont apparus à cette époque, pour la plupart impossibles à canaliser à travers les régimes légaux existants. Alors que l'héritage des expropriations avait profondément marqué la perception que les communautés pouvaient avoir de l'État, vu comme incapable d'agir comme leur représentant légitime, voire comme un « agresseur », les avancées réglementaires en matière de reconnaissance de droits de participation publique ne permettaient pas pour autant de tenir compte des intérêts des communautés touchées une fois le processus d'autorisation du projet terminé, par exemple au stade de l'exploitation (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 11, 20).

Pour résumer, on voyait donc en premier lieu, au début des années 2000, l'équilibre des pouvoirs structurels dans les processus locaux de régulation du projet être quelque peu modifié par l'entrée en scène de nouveaux acteurs. Ensuite, il est rapidement apparu que les questions nouvelles posées par cette évolution pouvaient difficilement être résolues par les canaux officiels de régulation, compte tenu à la fois de la méfiance à l'égard de l'État comme médiateur et des insuffisances des régimes légaux en eux-mêmes (De Echave *et al.*, 2005, p. 81-82). Dans ce contexte, et en considérant les tendances plus larges décrites dans cet ouvrage et qui dépassent l'échelle locale – y compris la transnationalisation générale des processus de régulation dans le secteur –, la constitution d'un espace informel de négociation pour canaliser les tensions exacerbées ou non résolues par le cadre officiel a été perçue par plusieurs acteurs comme la solution pour résoudre les conflits associés aux activités de la mine à Espinar (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 36). La section suivante permettra d'examiner les rapports de pouvoir qui ont caractérisé la mise en œuvre des différentes composantes de ce régime parallèle pour la régulation du projet minier de Tintaya.

2.2. Constitution d'un cadre négocié de régulation et mise en œuvre

En matière de création de mécanismes de « justice négociée » pour la régulation de l'activité minière sur le plan local, l'expérience de la mine de Tintaya est unique. La mobilisation des communautés, ainsi que l'appui important dont elles ont bénéficié de la part d'ONG nationales et internationales, a effectivement conduit non pas à une, mais bien à deux innovations institutionnelles sur le plan de la constitution d'un cadre informel de régulation. D'abord, une forme d'entente sur les répercussions et avantages (ERA) similaire à celles étudiées dans les chapitres précédents est née de cette mobilisation. Deuxièmement, un processus distinct, décentralisé et alors plutôt inédit de concertation et de dialogue, portant explicitement sur les doléances exprimées par les communautés voisines de la mine, a également été mis en œuvre. Cette double démarche ne relevait pas véritablement d'une stratégie délibérée de responsabilité sociale de la part de l'entreprise, laquelle s'appuyait principalement à cette époque sur la mise sur pied d'une fondation vouée à la promotion du développement durable dans les communautés locales voisines du site minier, la Fondation Tintaya. La création de ces deux espaces de négociation répondait bien davantage aux événements sur le terrain et reflétait la dualité du mouvement de citoyens qui étaient concernés dans ce cas, à la fois urbains et ruraux.

C'est la seconde initiative, soit celle qui visait à aborder de front les questions litigieuses en vue d'une résolution du conflit avec les cinq communautés locales, qui a été lancée la première, au début des années 2000. Elle est née d'abord des deux études lancées avec le concours de l'ONG CooperAcción portant respectivement sur une révision des transactions foncières des dernières années et sur une évalua-

tion indépendante des impacts environnementaux de la mine²⁷. En 2001, dans la foulée de ces études et devant la détérioration des relations entre les communautés et BHP (qui niait catégoriquement la validité des revendications des premières, tout comme celle de certains résultats des études) (Laplante et Spears, 2008, p. 112; Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 20; Barton, 2005, p. 26, 28-29), la CONACAMI et CooperAcción ont officiellement demandé, au nom des cinq communautés et avec l'appui d'Oxfam America, l'intervention de l'Ombudsman australien pour les mines (*Mining Ombudsman*) de l'organisme Oxfam Community Aid Abroad (OCAA). Cet Ombudsman, créé en l'an 2000 par l'ONG (mais maintenant fermé), constituait un mécanisme officiel de transfert des plaintes concernant les activités des compagnies australiennes à l'étranger. À partir de décembre 2001, il s'est penché sur le cas de Tintaya en entreprenant une investigation sur les plaintes formulées. À l'issue de ce processus, l'organisme a suggéré l'établissement d'un mécanisme de dialogue entre les parties concernées, ce à quoi l'entreprise a consenti. Ce mécanisme prendra la forme de la Table de dialogue de Tintaya (*Mesa de diálogo de Tintaya*), dont les caractéristiques sont présentées ci-après.

Parallèlement, en mai 2003, alors même que ce processus de concertation avec les cinq communautés concernées donnait lieu à l'établissement d'un dialogue prometteur, plus de 1000 résidents de la capitale provinciale prenaient d'assaut le site minier, portant leurs propres revendications. Cette initiative débouchera en septembre 2003 sur la signature d'une entente-cadre de type ERA prévoyant notamment un mécanisme de transfert de fonds de l'entreprise vers la province, en vue de la mise sur pied de différents projets de développement.

2.2.1. Table de dialogue avec les cinq communautés concernées²⁸

Le processus de dialogue lancé à l'initiative de l'Ombudsman australien pour les mines a débuté en février 2002. Il s'est déroulé en quatre étapes que nous présentons ici.

i. Planification

La Table de dialogue réunissait des représentants de l'entreprise, des communautés impliquées et de la municipalité provinciale d'Espinar, ainsi que les ONG suivantes : la CONACAMI et la CORECAMI-Cusco, en appui direct aux communautés, CooperAcción, qui offrait un soutien technique et légal, et enfin Oxfam America et

27. Les conclusions de la première relevaient dans le détail la plupart des problématiques que nous venons d'évoquer : perte des terres communales sans garantie pour la subsistance future des personnes concernées, sous-évaluation de la valeur des terres, non-respect des engagements, caractère informel des négociations, pression exercée en vertu de la Loi de *servidumbre*, évictions forcées, etc. (CooperAcción, 2001, p. 7). L'évaluation environnementale indépendante a quant à elle été effectuée en avril 2001 par EQUAS, une firme de surveillance environnementale, et a attiré l'attention sur la qualité des sources d'eau et sur les actions nécessaires pour la restauration des zones endommagées notamment par le débordement de digues à rejet et pour le suivi environnemental ultérieur (De Echave *et al.*, 2005, p. 16).

28. Les informations présentées dans cette sous-section sont majoritairement tirées de De Echave *et al.*, 2005.

l'Ombudsman australien, en tant que facilitateurs et observateurs du processus²⁹. Il a été convenu alors de fonctionner sur la base de discussions en plénière ainsi que par commissions thématiques. Les discussions en plénière devaient permettre d'inclure dans le débat les citoyens intéressés, au-delà des représentants communautaires et des citoyens participant officiellement au travail en commission. Elles devaient être tenues en moyenne de quatre à six fois par année (Barton, 2005, p. 55). Cette phase s'est conclue par une entente sur les conditions de la concertation et du dialogue³⁰. Le financement de la Table devait être assuré par la création d'un fonds commun cumulant les apports et géré par l'ensemble des membres afin de garantir l'indépendance des prestataires de services auxquels on ferait éventuellement appel; ils seraient donc directement rémunérés par la Table de dialogue comme organisation (et non par BHP) (Oxfam Australia, 2002; CooperAcción, 2006; Barton, 2005, p. 34).

D'entrée de jeu, il est intéressant de mentionner que, la méfiance à l'égard de l'État national péruvien était telle que les communautés elles-mêmes ont tenu à exclure l'ensemble de ses agences du processus de concertation alors naissant (De Echave *et al.*, 2005, p. 21; Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 11). Ainsi, le ministère de l'Énergie et des Mines n'est intervenu à aucun moment dans les négociations, selon les volontés des deux parties (et des ONG impliquées) (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 38), qui n'y voyaient apparemment aucun intérêt³¹, et qui considéraient même que cette intervention pouvait être nuisible (Barton, 2005, p. 34). Pour Camacho et Lossio Chavez (2005, p. 39), il s'agit là « d'une preuve supplémentaire du divorce effectif entre société civile et représentants étatique » dont il a été question dans la section précédente.

ii. Évaluation des enjeux

La première étape des discussions a consisté, pour les membres de la Table de dialogue, en une détermination des enjeux qui feraient l'objet des débats. Cette étape a été concrétisée dans le cadre de quatre sessions plénières qui se sont tenues entre février et juin 2002 dans les communautés. Comme elle a donné lieu à des divergences d'opinion quant aux problèmes soulevés, la Table a décidé de voir à la réalisation d'une évaluation commune portant sur les enjeux environnementaux, sociaux, économiques et culturels soulevés par la présence de la mine dans la région. L'ONG Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) a été mandatée

29. L'implication de la municipalité provinciale d'Espinara dans le dialogue a surtout été effective au début du processus, au moment du mandat du parti MINKA au pouvoir. À partir de l'élection d'un maire plus proche des couches professionnelles et urbaines d'Espinara en 2003 (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 9), le pouvoir politique local serait largement devenu un acteur « absent » de la Table de dialogue (Barton, 2005, p. 33), minant selon plusieurs et à certains égards la légitimité de ce nouveau mécanisme institutionnel tout juste créé (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 21). Comme on le verra, cette conjoncture politique a également eu une incidence sur l'organisation en deux fronts (urbain et rural) de la mobilisation contre la mine dans les mois qui allaient suivre.

30. Parmi les éléments de cette entente, notons le fonctionnement par consensus (et non par vote) et une approche commune d'établissement des faits par le biais d'études indépendantes (*joint fact-finding*).

31. Cette dernière information est tirée d'une entrevue réalisée le 25 juin 2004 avec un représentant de BHP Billiton Tintaya S.A. à Lima.

pour exercer un suivi de cette évaluation conduite par l'entreprise, mais avec un certain degré d'implication de la part des communautés locales. L'étude a débouché sur la production d'un rapport accepté par toutes les parties et sur la base duquel différentes commissions ont été formées afin d'analyser les problématiques relevées et de s'entendre sur les solutions à mettre en œuvre.

iii. Commissions de travail

Selon les enjeux répertoriés par l'étude, quatre commissions thématiques ont été créées, répondant chacune à un enjeu critique pour les relations entre les deux parties en conflit, à savoir les terres, l'environnement, les droits humains et le développement durable. Ces diverses commissions étaient présidées par des acteurs distincts issus dans certains cas des ONG, des communautés elles-mêmes ou de l'entreprise et toutes les parties prenantes au processus y étaient représentées (y compris par exemple les présidents de chacune des communautés participantes, plus trois membres issus de chacune). Le travail des commissions a débuté en juin 2002 et s'est étendu jusqu'en 2004³². Ces travaux ont été coordonnés par un comité mis en place par la Table, la « commission de coordination et de suivi », composée des principaux représentants de chacune des parties prenantes au mécanisme de dialogue. Rappelons qu'un espace plus large appelé « plénière » a également été créé en amont des commissions pour permettre l'intervention de tout membre des cinq communautés dans le dialogue sur l'ensemble des thèmes traités en commission. Ce type d'assemblée, tenu régulièrement, a réuni en général en moyenne entre 80 et 100 participants (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 26-27).

iv. Consolidation des résultats

En décembre 2003, les membres de la Table de dialogue ont procédé à l'officialisation des accords auxquels ils étaient parvenus sur les thèmes clés de la concertation dans le cadre des travaux de chacune des quatre commissions. Les ONG Oxfam et CooperAcción ont été chargées de la rédaction d'une entente, dont la première version a toutefois été rejetée par les communautés, en raison du manque de précision sur la question du financement du développement communautaire³³. L'entreprise a alors proposé que des négociations individuelles soient menées avec chacune des communautés, solution qui a été rejetée par les ONG impliquées, qui voyaient là un risque de voir naître une dynamique de relations bilatérales entre l'entreprise et les communautés, au détriment de l'espace collectif de la Table. Cette situation a freiné le processus de négociation et occasionné le retrait temporaire de

32. Le travail des commissions s'est soldé par une entente qui sera présentée plus loin. Certaines commissions ont cependant acquis un caractère permanent et continué de fonctionner au-delà de cette période et même après la conclusion de l'entente (Barton, 2005, p. 33).

33. Entre-temps, la province d'Espinar avait obtenu, à la suite de la mobilisation parallèle de mai 2003 que nous avons évoquée plus haut et sur laquelle nous reviendrons, la signature d'une entente-cadre prévoyant une certaine redistribution des profits de la mine en vue de financer des projets de développement communautaire à l'échelle provinciale. Les cinq communautés locales, tout en dénonçant les conséquences que cette entente pouvait avoir sur les travaux de la commission sur le développement durable, « en retirant des mains des membres des communautés le pouvoir décisionnel concernant les priorités de développement durable » (Barton, 2005, p. 48), espéraient obtenir également de leur côté des engagements fermes de l'entreprise en la matière.

la CONACAMI de la Table de dialogue (Barton, 2005, p. 49). Au milieu de 2004, un accord a finalement pu être obtenu concernant le montant destiné au développement communautaire des cinq communautés, soit 330 000 dollars américains par an pour une période de trois ans. Cet accord a relancé l'officialisation de l'ensemble des accords conclus jusque-là et une entente globale a pu être rédigée et signée par les différentes parties après une période de présentation et d'approbation de deux mois au cours de laquelle plusieurs rencontres ont été tenues dans chacune des communautés. L'entente finale, intitulée Accord de consolidation des progrès (*Acuerdo de consolidación de avances*), a été conclue le 21 décembre 2004. Elle porte sur divers points, dont les principaux ont été synthétisés dans le tableau 5.1.

L'élaboration de cette entente a été et est toujours considérée à bien des égards comme l'aboutissement du plus important processus de consultation et de concertation mis en œuvre dans l'industrie minière au Pérou. Elle représente indéniablement un précédent inspirant en matière de « construction d'espaces multiacteurs pour la gestion des conflits entourant l'activité minière » au Pérou (De Echave *et al.*, 2005, p. 12). La prise en charge consensuelle des incidences de l'activité minière qui en a résulté demeure en grande partie exemplaire, dans la mesure où le cadre légal officiel est apparu sur ce plan nettement insuffisant, voire problématique (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 36). Elle l'est également compte tenu de l'absence sélective de l'État qui prenait, dans ce cas précis, tout son sens. Car si la méfiance des communautés à son égard explique en bonne partie son exclusion, le résultat demeure que celui-ci s'est désengagé de l'espace politique de médiation sociale, laissant à BHP Billiton l'entière responsabilité en matière de gestion des impacts locaux de ses activités, selon les modalités décrites plus haut et exposées par Szablowski (2007).

2.2.2. Accord-cadre (*convenio marco*) conclu avec la municipalité provinciale d'Espinar

C'est en mai 2003, au moment où le dialogue battait son plein au cœur des travaux de chacune des commissions qu'éclata, comme évoqué précédemment, un nouveau front de conflit entre BHP Billiton et les populations de la région d'Espinar. Les revendications des citoyens n'appartenant pas aux cinq communautés voisines allaient de la pollution présumée de l'eau et de l'air causée notamment par la nouvelle digue à rejets installée à la source du bassin de la rivière Ccañipía³⁴ à la faible contribution de la mine aux finances de la province en dépit de sa rentabilité élevée (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 17). L'apport limité du projet au développement local était particulièrement décrié par ces nouveaux protestataires, qui étaient exclus de la Table de dialogue et qui en avaient d'ailleurs souvent une vision plutôt négative.

34. Les risques liés à la contamination de cette rivière, et les craintes qui leur étaient associées chez les populations locales résidant autour de ce bassin (distinctes des cinq communautés participant à la Table de dialogue), ont donné lieu à la constitution d'un autre espace de dialogue entreprise-communautés concernées, également appuyé par l'Ombudsman australien.

TABLEAU 5.1. Contenu de l'entente entre les cinq communautés concernées et la mine de Tintaya

Enjeux relatifs à la terre	Sur la question des terres, le principe de l'échange terre contre terre, plus 25 à 50 % de la superficie vendue ou cédée (selon la qualité de la terre) a été accepté. Il était prévu que les communautés déplacées reçoivent de la formation sur l'agriculture et l'élevage et bénéficient de nouvelles infrastructures. Elles devaient par ailleurs obtenir des titres de propriété pour ces nouvelles terres. C'est la commission foncière exécutive qui était en charge de l'acquisition des nouvelles terres afin de voir au respect des engagements de l'entreprise dans un délai de six mois.
Développement durable	Il était prévu que le développement communautaire soit financé par le fonds créé à partir des sommes promises par l'entreprise; le fonds est devenu opérationnel à partir de la date de signature de l'entente. Le financement de ce fonds devait pouvoir être bonifié par des sommes en provenance d'autres sources, issues notamment de la coopération internationale. L'usage de ces sommes et leur procédure d'allocation devaient être approuvés par consensus par un comité spécial formé de représentants des cinq communautés, de trois représentants de la compagnie et d'un représentant de chacune des trois ONG impliquées. Ils devaient également être conformes à l'esprit des plans stratégiques de développement sur cinq ans élaborés de manière participative dans chacune des communautés dans le cadre des travaux de cette commission. La gestion comptable était confiée à la Fondation Tintaya.
Droits humains	Le respect des droits humains impliquait la mise en œuvre des recommandations de la commission établie pour les investigations, ainsi que le maintien des activités de cette commission chargée de définir les critères et procédures de gestion des cas de violation de ces droits.
Environnement	La commission environnementale a aussi été maintenue et est en charge de l'élaboration de directives et de méthodologies pour un plan de surveillance environnementale continue, impliquant les communautés et s'élargissant à la santé humaine et animale et aux accidents environnementaux.
Continuité des activités minières	Un point important qui a été inclus dans le domaine de la continuité des activités de la compagnie portait sur la nécessité pour cette dernière d'obtenir le consentement préalable des communautés propriétaires ou des propriétaires individuels des terres visées qu'elle ne possédait pas déjà*, pour la poursuite des activités d'exploration ou pour une éventuelle expansion des activités de la mine.
Mise en œuvre de l'entente et suivi	Finalement, un comité de suivi a été fondé pour prendre en charge la surveillance de la mise en œuvre de l'entente, tandis que l'Ombudsman devait veiller au respect des accords.

* La précision est ici importante dans la mesure où cette question du consentement ne devait guère porter sur la légitimité des projets d'expansion de la mine en tant que tels – contrairement à ce qui est proposé par le principe de libre consentement préalable et informé pour l'exploitation des ressources en territoire autochtone – mais uniquement sur une acquisition préalablement consentie des terres visées pour de tels projets.

Considérant que ses attentes n'étaient pas satisfaites par l'entreprise, un groupe formé de citoyens et de représentants d'organisations de la société civile d'Espinar lança un mouvement de grève provinciale, qui culmina par une manifestation devant les installations de la mine de Tintaya. Trois mois plus tard, en septembre 2003, les négociations entourant cette mobilisation débouchaient sur la signature d'un accord-cadre de type entente sur les répercussions et avantages (ERA), l'Accord-cadre pour le développement de la province d'Espinar et BHP Billiton Tintaya S.A. (*Convenio Marco para el desarrollo de la provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S.A.*). Outre l'entreprise et la municipalité provinciale d'Espinar, les signataires incluaient les organisations de la société civile ayant participé au mouvement ainsi qu'un représentant du ministère de l'Énergie et des Mines, des congressistes, et un représentant de l'ONG Oxfam América.

L'Accord-cadre portait notamment sur le réinvestissement par l'entreprise, et pour les cinq années suivantes, de 3 % de ses bénéfices bruts (ou un minimum de 1,5 million de dollars américains par année) pour la mise sur pied de projets de développement communautaire. Un comité de vigilance environnementale fonctionnant en coordination avec la Table de dialogue et un comité de gestion tripartite (entreprise, gouvernement local et société civile) ont été formés, le dernier ayant pour mandat de convenir des projets à appuyer avec les fonds versés en vertu de cet accord. Ce comité était aussi responsable du partage de l'information auprès des populations locales quant aux progrès de la mise en œuvre de l'Accord-cadre; il encourageait en ce sens la participation des membres des communautés dans le cadre d'un dialogue continu (Anguelovski, 2011, p. 389). L'Accord-cadre incluait par ailleurs d'autres clauses portant sur des enjeux typiquement traités par les ERA, soit l'emploi et la formation, un programme d'achats locaux, la communication et la coopération technique, le respect et la promotion de la culture, de l'identité culturelle et du tourisme, les droits humains, etc.

Pour Camacho et Lossio Chávez (2005, p. 32), si l'Accord-cadre représente bel et bien une avancée importante dans la reconnaissance des positions des communautés concernées, il révèle néanmoins les faiblesses du « dialogue » adopté comme principe de fonctionnement, « dans la mesure où les secteurs urbains d'Espinar n'avaient pas encore reconnu l'importance du dialogue et continuaient à avoir recours à des stratégies d'affrontement pour atteindre leurs objectifs ». Comme on le verra ci-après, ce type de stratégie ne sera pas pour autant abandonné après la signature de l'Accord-cadre de 2003 et de l'Accord de consolidation des progrès de la Table de dialogue de 2004.

L'Accord-cadre comme la Table de dialogue ont sans aucun doute permis d'intégrer, à deux échelles, les préoccupations des populations locales au cadre de régulation et de gestion des répercussions de la mine de Tintaya, et ce, de manière inédite à cette époque au Pérou (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 30). Le régime informel qui en a résulté, tout en étant ancré à l'échelle locale, dépasse l'échelle

nationale, d'abord parce qu'il est porté par BHP Billiton, mais aussi parce qu'il s'est appuyé sur une coalition transnationale d'ONG, dont l'implication a été déterminante à la fois dans la création du régime (on pense ici au rôle clé joué par l'Ombudsman australien dans la constitution de la Table) et dans sa légitimation (on pense à l'implication de la CONACAMI – une organisation vue comme radicale, donc habituellement très critique et réfractaire à la négociation – rendue possible par le financement d'Oxfam America) (Barton, 2005, p. 39). Dans le contexte politique et réglementaire que nous avons vu, les deux mécanismes institutionnels créés de manière *ad hoc* révèlent tout le potentiel des espaces négociés de régulation pour traiter les doléances des communautés concernées, chose impossible dans le cadre officiel, qui semble parfois plutôt les exacerber.

Dans la dernière section, nous allons nous questionner sur le degré d'ouverture dans les accords actuels qui est permis par la création d'un tel espace informel de régulation locale puisant dans l'arène transnationale.

2.3. Quelles ouvertures dans les accords actuels ?

La Table de dialogue de Tintaya est aujourd'hui reconnue comme un modèle en matière de cogestion participative dans le secteur (Zarzar, 2005, p. 7). Par son caractère décentralisé, elle représente un espace particulièrement « ouvert » par comparaison à certaines des initiatives associées à la conclusion d'ententes sur les répercussions et avantages qui ont été présentées dans cet ouvrage, y compris l'Accord-cadre conclu avec la province d'Espinar (De Echave *et al.*, 2005, p. 82). Au-delà d'une entente contractuelle type entre deux parties en conflit, la Table a contribué à la création d'un espace public où tout citoyen issu des cinq communautés concernées peut intervenir directement dans la gestion continue des conséquences qu'il subit ou estime subir (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 27). Le transfert de l'enjeu de l'encadrement social et environnemental des activités minières, de l'espace fermé où il résidait principalement en vertu du régime en place, vers cet espace proprement public, a entre autres reposé, comme on l'a vu, sur la promotion d'une identité politique définie de manière autonome, centrée sur les droits dont sont titulaires les communautés locales. Le droit à la participation ou « droit d'être entendu » était par exemple l'un des droits fondamentaux des communautés dont Oxfam exigeait l'application dans ce cas, selon une approche du développement basée sur le respect des droits humains (Barton, 2005, p. 35).

Cela dit, nous pouvons nous interroger sur la capacité de cette innovation institutionnelle – assortie ou non d'une ERA – à représenter un « point de fragilité » (ou point d'ouverture) dans les accords actuels, selon les termes présentés dans le premier chapitre. À maints égards, et malgré l'amélioration indéniable des pratiques dont elle témoigne, la Table de dialogue ne semble pas avoir résolu de manière durable la question des asymétries engendrées par le régime en place. Et on peut douter que sa reproduction dans d'autres régions minières du pays, à laquelle

plusieurs en appellent, permette de modifier les tendances lourdement inscrites en ce domaine dans la structure de pouvoir à l'œuvre pour la régulation des projets miniers au Pérou.

2.3.1. Évolution des relations compagnie-communautés et distribution du pouvoir structurel

La constitution même de cet espace de concertation et de dialogue a certes reposé, en premier lieu, sur un certain renforcement du pouvoir des communautés concernées, qui a été à la fois circonstanciel (appui des ONG, contexte politique local favorable) et structurel (renforcement de leurs capacités en matière de plaider, de compréhension des enjeux et de négociation; consolidation de leur position par une meilleure organisation interne et une définition plus systématique de leurs intérêts en tant que groupe; participation de manière horizontale à la détermination du mandat et du fonctionnement de la Table; etc.) (Barton, 2005, p. 40; De Echave *et al.*, 2005, p. 72). Ces communautés ont ainsi acquis une capacité sans précédent de participer au façonnement d'un nouveau mécanisme institutionnel fondamental pour les négociations en cours entre les acteurs, en accord avec la définition que nous avons donnée du pouvoir structurel³⁵. Toutefois, les opportunités offertes en retour aux communautés pour qu'elles participent à la transformation plus large des rapports de pouvoir en matière de gestion du territoire et des ressources dans la région se révèlent plus limitées. Deux exemples permettent d'expliquer cette observation.

i. Protestation de 2005

D'abord, comme en 2003, malgré l'établissement d'un dialogue constructif entre l'entreprise et certaines communautés, d'autres ont été amenées à se soulever deux ans plus tard à peine. C'est que les citoyens non directement concernés par les travaux de la Table de dialogue continuaient à être insatisfaits des résultats des modes informels de régulation qui étaient retenus. Cela est vrai à l'intérieur même des cinq communautés, où ceux qui n'avaient pas de réclamations officielles à adresser à l'entreprise apparaissaient désabusés (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 40) et où plusieurs condamnaient les divisions qui s'établissaient entre les « marginalisés » et les « privilégiés » par le mécanisme (Anguelovski, 2011, p. 390-391). Cela est vrai également à l'échelle provinciale, où les progrès auxquels devait donner lieu l'Accord-cadre de type ERA tardaient à se manifester (Anguelovski, 2011, p. 390). Comme en mai 2003, quelques milliers de citoyens ont pris d'assaut les installations de la mine de Tintaya en mai 2005, demandant entre autres un réinvestissement de 20 millions de dollars américains en projets de développement (Laplante et Spears, 2008, p. 113). La protestation a entraîné la fermeture de la mine pendant un mois et causé passablement de dommages. Il semble d'ailleurs que la Table de dialogue ait été temporairement suspendue à la suite de la protestation, « alors que la compagnie

35. L'abandon par BHP Billiton de l'approche bilatérale de négociation qu'elle privilégiait jusqu'alors au profit d'une stratégie de gestion globale des enjeux est révélateur du pouvoir exercé à cet égard par le front uni des communautés concernées.

demandait si les personnes y siégeant étaient réellement les représentants choisis par la communauté » (*Ibid.*)³⁶. Le conflit a été désamorcé en partie grâce à l'appui public accordé par plusieurs secteurs de la société péruvienne au processus de dialogue et grâce à la formation d'une commission de médiation visant à résoudre l'impasse à l'initiative du ministère de l'Énergie et des Mines (MEM). La compagnie s'est finalement engagée à revoir le contenu de l'Accord-cadre signé en 2003 et à consacrer une « part significative » du fonds de développement communautaire à la construction d'un nouvel hôpital à Espinar.

Isabelle Anguelovski (2011) s'est intéressée aux motivations des citoyens impliqués dans la protestation de 2005. Contrairement à ceux qui perçoivent dans cette protestation un rejet par les populations locales des espaces délibératifs pourtant explicitement créés pour répondre à leurs préoccupations, l'auteure y voit plutôt l'expression d'une volonté ferme de « restructurer » ces espaces et de les « améliorer » pour les rendre plus conformes à leur « vision » (*Ibid.*, p. 388, 391-392).

Selon les contestataires interviewés, les modalités du dialogue et de la négociation auraient été imposées par l'entreprise et ne correspondaient donc pas à des processus décisionnels légitimes en fonction de leurs valeurs³⁷. Elles auraient en outre d'après eux renfermé des risques de cooptation des représentants communautaires par les représentants de l'entreprise (Anguelovski, 2011, p. 392 ; 2008, p. 215). La mobilisation n'aurait pas tant visé à remettre en question les nouveaux espaces créés en soi qu'à « forcer » leur redéfinition sur des bases plus ouvertes :

The importance that activists gave to people united in assembly and debating together is essential in explaining demands for improved participation mechanisms in Tintaya, as indigenous peoples hold that popular assemblies held in large indoor or outdoor spaces are ultimately the structure that gives legitimacy to decisions (Anguelovski, 2011, p. 392).

Cette analyse montre en premier lieu que bien que l'existence de la Table et de l'Accord-cadre de type ERA témoigne d'une nouvelle donne dans les rapports de pouvoir entre entreprises et communautés dans la région, les populations locales ont elles-mêmes exprimé les limites de cette transformation dans la structure de pouvoir en signalant que le fonctionnement de ces nouveaux mécanismes institutionnels ne correspond pas tout à fait à leur vision du dialogue. Comme l'indique Szablowski (2007, p. 17), dans le contexte d'audiences complexes comme c'était le

36. La question de la représentativité des participants communautaires aux négociations se déroulant dans le cadre des travaux de chacune des commissions de la Table de dialogue a été soulevée par maints analystes comme l'une des faiblesses de ce nouvel espace informel de régulation. Que ce soit en raison du processus d'élection des représentants communautaires qui est renouvelé chaque année (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 29), ou en raison des failles dans le mécanisme de représentation communautaire lui-même, comme illustré par les problèmes de communication ou encore par la faible participation des femmes aux travaux de la Table de dialogue en dépit des mesures prises pour l'encourager (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 40 ; Barton, 2005, p. 36, 44), cette question a soulevé différents risques pour la légitimité du processus de négociation (De Echave *et al.*, 2005, p. 76).

37. Anguelovski (2011, p. 393) résume ainsi la vision du dialogue retenue et « imposée » d'office par l'entreprise : « *a dialogue space with selective and structured participation inside the mine, which, from a corporate standpoint of maximizing efficiency and of working with clearly identifiable representatives from communities, seemed logical* ».

cas à Tintaya, où les intérêts des populations locales étaient multiples, la légitimité des décisions dépend essentiellement de la légitimité du processus qui les précède, lequel doit être perçu comme un processus « approprié » (*right process*). Ainsi, la mobilisation de 2005 a remis en cause la légitimité du nouveau cadre informel de régulation né de ces mécanismes, qui excluait comme on l'a vu une partie de la population, tant à l'intérieur des cinq communautés participant à la Table de dialogue que plus largement à l'échelle provinciale (Anguelovski, 2011, p. 392).

Cette analyse révèle, dans un deuxième temps, que la possibilité de réformer ces nouveaux mécanismes ne semble pas être à la portée de la majorité. Les résultats en matière d'ouverture (en ce qui concerne les procédures ou encore la définition des modalités de la négociation) viendraient en effet davantage de la contestation de l'extérieur que de la capacité de lancer un processus d'adaptation de ces mécanismes de l'intérieur. En ce sens, c'est le caractère « public » de ces espaces qui a ici été remis en cause (*Ibid.*) et, par là même, la capacité de ces populations qui se reconnaissent comme concernées par les activités de la mine à voir dans la création de ces mécanismes un levier leur permettant d'intervenir dans les processus décisionnels associés à la gestion des répercussions du projet à plus long terme. Pour Anguelovski (2011, p. 397), la cohabitation à Tintaya, dans un seul et même espace politique, d'initiatives de dialogue et de mouvements de contestation, « montre qu'un processus itératif de passage de la délibération à la protestation peut exister, dans le cadre duquel l'une aide à faire avancer l'autre dans des situations où les relations interculturelles et asymétries de pouvoir sont des éléments centraux pour la planification des processus [de négociation] entre entreprises et communautés ». Le conflit et la protestation permettraient donc à des innovations institutionnelles de voir le jour ou de leur apporter des « améliorations » (Bebbington et Bury, 2009, p. 17300). Il n'en demeure pas moins qu'un processus continu de dialogue suivi d'épisodes de contestation ne semble pas dans l'intérêt des acteurs impliqués, que ce soient les communautés locales, qui doivent constamment redéfinir leur mode d'association au projet, ou l'entreprise, qui aspire à une certaine stabilité de ses conditions d'affaires. La Table de dialogue et l'Accord-cadre représentent à cet égard une tentative inachevée de redéfinition de la structure de pouvoir à l'œuvre pour la régulation du projet minier de Tintaya³⁸.

38. Notons que depuis la fin de la crise en 2005, le projet de « reformuler » l'Accord-cadre qui avait été conclu entre la province et BHP Billiton en 2003 est continuellement remis à l'avant-scène par une coalition d'acteurs de la société civile locale dans le cadre de diverses assemblées populaires. En 2011, la nouvelle équipe élue à la mairie de la province d'Espinar a plaidé le changement important de contexte dans la région par rapport à 2003 pour lancer une ambitieuse campagne de consultation en vue d'obtenir un consensus social autour de demandes claires qui pourraient faire l'objet de négociations avec Xstrata (OCMP, 2011a). Il a été convenu d'exiger, entre autres, une augmentation de la contribution de l'entreprise au développement de la province, qui devrait idéalement passer, en vertu du texte final issu du Congrès de reformulation de l'Accord-cadre (*Congreso de Reformulación del Convenio Marco con la empresa Xstrata*) tenu en août 2011, de 3 % des bénéfices bruts à 30 %, chiffre qui « pourrait varier après avoir été évalué par une commission technique légale » (OCMP, 2011c). En outre, le texte spécifiait, de manière originale, que diverses agences de l'État péruvien devaient se porter garantes de la concrétisation des engagements prévus dans le nouvel Accord-cadre révisé. Après avoir refusé pendant un certain temps, la société Xstrata a finalement accepté fin 2011 d'amorcer un processus de dialogue avec la province pour la reformulation de l'Accord-cadre sur la base de ce texte.

ii. *Projet d'expansion d'Antapaccay*

Un deuxième exemple fait ressortir les limites de l'impact des innovations institutionnelles ici présentées pour la redéfinition de cette structure de pouvoir. Il concerne les négociations menées par la société Xstrata à partir de 2008 pour l'accès au territoire nécessaire pour mener à bien le projet d'expansion des activités de la mine vers la zone d'Antapaccay. Rappelons que ce projet visait à prolonger la durée de vie de la mine de Tintaya, qui doit normalement cesser ses activités à la fin de 2012. En vertu de l'Accord de consolidation des progrès de la Table de dialogue de 2004, BHP Billiton avait formellement garanti que « [t]outes [les] activités que la compagnie réalise[ra] sur des terres ne lui appartenant pas en droit se feront avec le consentement préalable des communautés propriétaires ou des propriétaires individuels [concernés] » (art. 5.11). En se portant acquéreuse de la mine en 2006, Xstrata s'était à son tour engagée à honorer l'ensemble des accords souscrits par son prédécesseur auprès des populations locales (Anguelovski, 2011, p. 390). Elle devait par conséquent obtenir ce consentement préalable pour procéder à l'expansion de la zone géographique sous son contrôle. La compagnie présentait d'ailleurs le projet d'Antapaccay comme une opportunité pour poursuivre son engagement auprès des communautés et notamment la mise en œuvre de l'Accord-cadre avec la province (Xstrata, 2011). Le projet devait donc leur permettre de continuer de profiter des retombées de la mine pour leurs plans de développement communautaire.

Or, si aucune des terres visées pour le projet d'Antapaccay n'a été obtenue par la force, les conditions de négociation entourant l'obtention du consentement nécessaire ont tout de même été à nouveau dénoncées par plusieurs intervenants sur le terrain. À première vue effectivement, et bien que ces négociations soient très récentes, il a été observé que les processus décisionnels ayant conduit à l'autorisation de cette expansion des activités de la mine ont peu pris en compte les avancées réalisées dans le cadre de la Table de dialogue. Ils auraient également reposé sur des mécanismes peu inclusifs, rappelant ceux qui avaient été privilégiés par BHP Billiton pour l'acquisition des terres dans les années 1990 (Sullca, 2011). Les négociations préalables aux transactions foncières conclues avec les membres de la communauté d'Alto Huarca – la principale communauté concernée par le projet d'Antapaccay – auraient été réalisées de manière directe avec chacun des propriétaires individuels concernés (OCMP, 2009c). Dans un cas précis de négociations difficiles s'étant échelonnées sur plus d'une année, on aurait assisté à des « menaces » concernant un possible recours à une mesure d'expropriation en vertu de la Loi de *servidumbre* présentée plus haut (OCMP, 2009e). L'Observatoire des conflits miniers (2010b) soulignait à ce sujet que

Xstrata Tintaya a commencé à négocier avec les membres de la communauté [au sujet des] terrains se situant autour du projet. Apparemment, ces négociations se font sans prendre en compte la communauté et ses instances représentatives : nous avons recueilli des plaintes de membres qui signalent avoir subi une forte pression de la part de l'entreprise pour accélérer les processus de vente.

L'impact environnemental potentiel des travaux d'exploration réalisés dès 2008 par Xstrata a en outre soulevé diverses préoccupations chez plusieurs membres de la communauté d'Alto Huarca, qui souhaitaient voir l'ensemble du projet d'Antapaccay pris en compte dans le cadre des travaux de la Table de dialogue, dès cette étape préliminaire (OCMP, 2008b; 2008d). La situation problématique entourant les négociations pour l'atteinte d'un consentement quant au projet d'expansion a d'ailleurs donné lieu, en mars 2009, à l'organisation par la communauté d'Alto Huarca d'une manifestation pacifique ayant paralysé les activités d'exploration de Xstrata dans la région pendant un certain temps (OCMP, 2009b). Ce n'est que le 16 avril 2009 que la communauté aurait adhéré à un Accord d'autorisation de travaux d'exploration sur les terres de propriétaires de la communauté (*Convenio de Autorizacion de Trabajos de Exploracion en terrenos de propietarios de la comunidad*), alors que ces travaux avaient dans les faits déjà débuté et que des négociations individuelles étaient en cours pour l'acquisition des terres visées pour le projet (OCMP, 2009c).

Certes, les communautés ne remettaient pas en question le projet d'expansion en soi, vu comme nécessaire au développement de la région (OCMP, 2009c). Il reste que l'accès à l'information et la transparence dans ce processus d'autorisation ont été restreints par la conduite concomitante, en 2009 et 2010, de négociations bilatérales pour l'achat des terres, d'une part, et du processus d'évaluation en audience publique de l'étude d'impact environnemental relative à la phase d'exploitation de ce projet, d'autre part (OCMP, 2009d; 2009e; 2010a). Certains propriétaires ont donc conclu une transaction foncière avec l'entreprise alors que tous les impacts prévus du projet n'étaient pas encore connus. Rappelons de surcroît que « tous ces processus se déroulent à l'extérieur de l'espace de la Table de dialogue à laquelle participent tant la communauté que l'entreprise » (OCMP, 2010a). Nous reconnaissons, à l'instar de l'Observatoire des conflits miniers, qu'Antapaccay « aurait [pourtant] représenté une excellente opportunité pour que les leçons apprises de cet espace [de dialogue] puissent servir comme principes d'orientation de ce nouveau processus » (OCMP, 2009a).

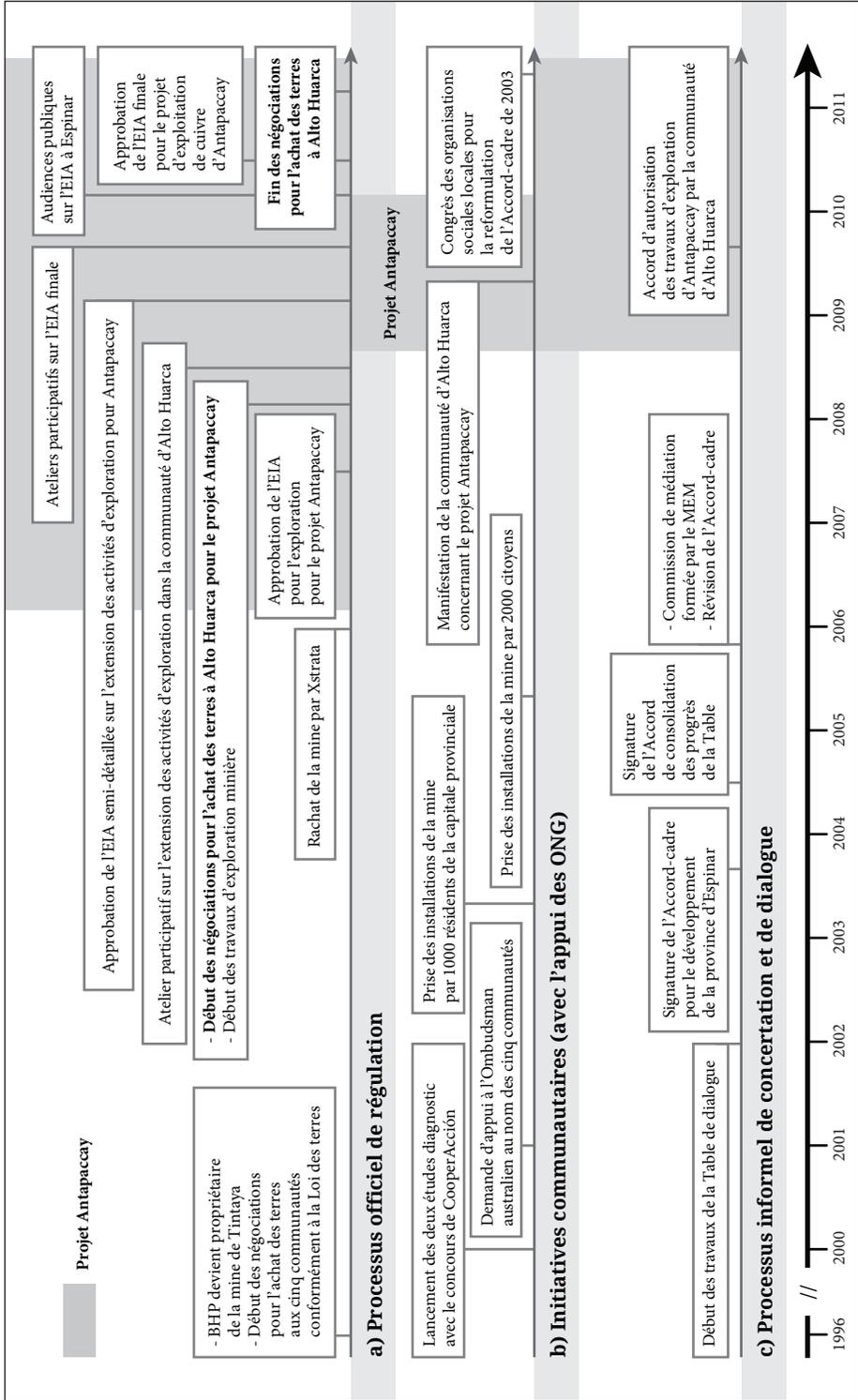
En somme, tandis que les populations locales ont été majoritairement exclues des processus décisionnels ayant précédé l'installation du projet minier de Tintaya sur leurs terres dans les années 1980 – comme de ceux ayant entouré le redémarrage du projet sous des intérêts privés à la fin des années 1990 –, la plus grande inclusion que ces populations ont acquise au début des années 2000 ne semble pas avoir conduit à l'acquisition d'un pouvoir structurel nouveau, qui leur aurait permis de jouer un rôle plus important alors que démarrait un *nouveau* processus d'autorisation pour Antapaccay (y compris la conduite d'une étude d'impact). Évidemment, les facteurs qui expliquent que le processus d'autorisation d'Antapaccay ait donné lieu à des rapports de pouvoir entre acteurs somme toute assez semblables à ceux observés par le passé sont multiples. Mais la situation ici analysée révèle que, malgré l'établissement d'un régime local de justice négociée

pour la régulation de ce projet, le pouvoir des communautés en matière de gestion du territoire et des ressources dans la région est demeuré plutôt limité. La figure 5.2 résume le processus dynamique de mobilisation-régulation auquel on a assisté à la mine de Tintaya. Elle permet d'explicitier également la nature du nouveau processus officiel mis en œuvre pour l'autorisation du projet d'Antapaccay, les problématiques qu'il a soulevées en ce qui concerne l'ordre des différentes étapes et sa faible articulation avec les mécanismes informels de régulation créés de manière concertée dans les années précédentes.

Il est intéressant de souligner qu'en 2009, la population d'Espinar était à nouveau amenée à se soulever pour protester contre une décision prise par l'agence de promotion des investissements du gouvernement central (*ProInversión*) à propos d'un nouveau projet de gestion des ressources naturelles devant toucher la région. En effet, *ProInversión* a alors lancé un appel d'offres pour le développement du projet Majes-Siguas II visant l'irrigation de milliers d'hectares de terres agricoles dans le département d'Arequipa à partir du fleuve Apurimac, et ce, avant même la réalisation d'une étude d'impact environnemental et d'une évaluation complète des ressources hydriques de la région. Le fleuve Apurimac représentant la principale source d'eau potable de la province d'Espinar, établie en aval, la population craignait que le projet compromette son approvisionnement en eau, déjà très restreint. La signature du contrat avec le soumissionnaire retenu a par la suite donné lieu au déclenchement d'une grève générale illimitée dans la province en 2010 et à des affrontements violents avec les forces de l'ordre ayant été jusqu'à paralyser sérieusement les activités touristiques autour de (et à) Cusco. Cette expérience démontre que même si la population d'Espinar a réussi, par la création d'un régime informel, à avoir dans une certaine mesure voix au chapitre eu égard à la régulation du projet minier de Tintaya et à la gestion de ses répercussions positives et négatives, elle n'en a tiré aucun pouvoir décisionnel en ce qui concerne plus largement le mode de développement du territoire et des ressources de sa région. Dans le cas de Majes-Siguas II, le gouvernement national d'Alan García, comme celui d'Ollanta Humala qui lui a succédé, ont tous deux donné leur appui officiel à la réalisation du projet alors que, dans le premier cas, l'information quant à ses conséquences n'était pas accessible pour les populations locales et que, dans le second cas, le projet faisait toujours l'objet d'un examen par le Tribunal constitutionnel du Pérou (OCMP, 2011b). Selon l'Observatoire de conflits miniers (2011a), « [c]e cas illustre de surcroît les déficiences [d']un système centraliste d'évaluation et d'approbation de projets, duquel sont exclues les autorités régionales et locales, et dans le cadre duquel la population n'est pas adéquatement informée ».

De manière similaire, les différentes communautés de la région manifestent aujourd'hui régulièrement leur inquiétude devant « les concessions minières qu'attribue unilatéralement le ministère de l'Énergie et des Mines en territoire communal » (OCMP, 2008c). CooperAcción a noté depuis quelques années une « forte croissance » du nombre de concessions minières dans le département de Cusco (OCMP, 2008a), ce dont témoigne la figure 5.3.

FIGURE 5.2. Processus dynamique de mobilisation-régulation pour le projet minier de Tintaya



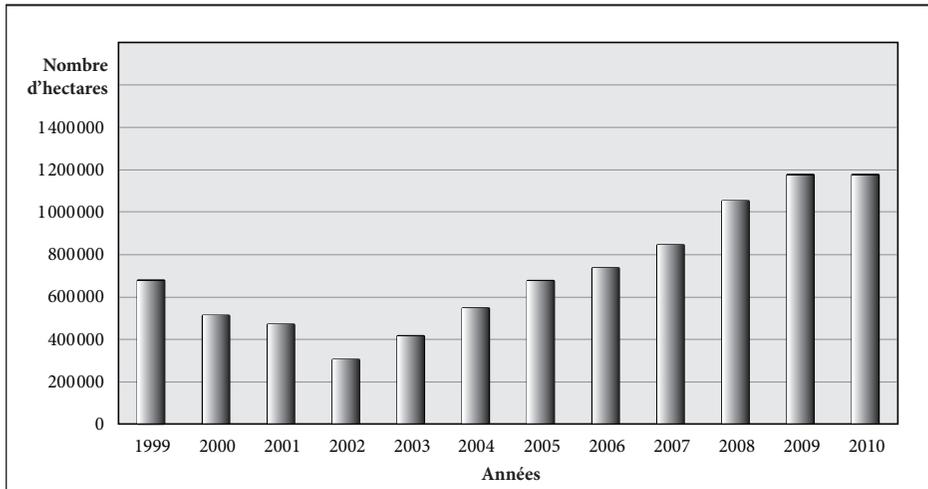
Or l'orientation de cette croissance et de ce déploiement échapperait totalement aux représentants des populations locales, avec des résultats parfois problématiques :

[L]a politique de concessions que mène le pays ne conserve aucune relation avec le processus actuel de décentralisation ni avec les compétences dont sont titulaires les gouvernements locaux et régionaux pour préserver l'environnement, ainsi que les compétences en matière d'aménagement du territoire. Il n'existe aucun mécanisme d'information ni de coordination avec ces instances gouvernementales, ce qui engendre une série de conflits, les concessions étant distribuées sans tenir compte des plans de développement local (OCMP, 2009a).

À ce sujet, Bebbington et Bury (2009, p. 17299) soulignent que :

[à] partir du moment où les communautés prennent conscience qu'une concession a été octroyée sur leurs terres, leur avenir devient incertain. Les populations ne possèdent pas les informations adéquates concernant les implications de [l'octroi de] telles concessions et les informations auxquelles elles ont accès présentent divers problèmes en matière de pertinence, de légitimité et de crédibilité.

FIGURE 5.3. Évolution des concessions minières dans la région de Cusco



Source : Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), tiré de CooperAcción, 2010c, p. 1.

Le dialogue comme mode informel de régulation des activités de la mine n'a donc pas donné lieu à une remise en cause de ces asymétries léguées par le régime minier et qui participent à l'exclusion des populations locales de la planification du développement régional. Cette question renvoie directement au rôle de l'État, lequel, bien que majoritairement absent de cet espace de justice négociée, conditionne néanmoins à plusieurs égards les négociations entourant la mise en œuvre du cadre de régulation qui s'applique ici.

2.3.2. Rôle de l'État

L'expérience de BHP Billiton dans la région est souvent présentée comme un « cas modèle » en raison de la bonne volonté de l'entreprise à négocier, et ce, sans qu'une implication du gouvernement péruvien soit nécessaire (Laplante et Spears, 2008, p. 115):

Nous parlons d'une expérience de construction d'un espace public de concertation pour résoudre les conflits, qui n'a eu aucun modèle ou structure légale, ni appui institutionnel de la part de l'État péruvien [...] En même temps, elle constitue une expérience à caractère transnational, qui lie la problématique locale avec des scénarios qui transcendent cette enceinte (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 41).

Pour Francisco Durand (2009, p. 33), l'absence de l'État dans les processus locaux de régulation de l'activité minière et la création parallèle d'initiatives concertées de justice négociée auraient eu des conséquences sérieuses sur les processus politiques de la région en favorisant la création d'un véritable « gouvernement minier » dans la province d'Espinar. Selon cet auteur, l'entreprise aurait effectivement été convertie en un organe de redistribution, dont la Fondation Tintaya représenterait une sorte de « ministère privé des affaires publiques », administrant sans légitimité démocratique les montants versés par l'entreprise pour le développement communautaire en vertu des deux ententes, et en s'appropriant cette compétence aux dépens des organisations sociales et des institutions politiques locales (*Ibid.*, p. 35).

Au-delà des conséquences entraînées par l'absence complète de l'État péruvien dans la définition et la mise en œuvre de ces mécanismes de gestion des bénéfices issus de la mine, il est important de noter que cette absence n'est pas absolue. Par exemple, l'intervention d'une agence de l'État, le MEM, semble avoir joué un rôle clé dans le dénouement du conflit de 2005, mais surtout dans la reprise du dialogue (BNA, 2005). Conformément au concept d'absence sélective de l'État, on observe donc une interprétation et une application plutôt limitatives de la capacité d'intervention de l'État dans les processus de médiation sociale associés à l'activité minière, restreinte en quelque sorte à la gestion de crises. À ce propos, la question de la capacité du cadre de régulation établi – formé par les mécanismes institutionnels locaux créés de manière *ad hoc* que sont l'Accord-cadre et la Table, mais aussi par le régime officiel proprement national – à *prévenir* les conflits semble la plupart du temps éludée. La Table est d'ailleurs présentée par plusieurs comme un mécanisme de *résolution* des conflits (Camacho et Lossio Chávez, 2005, p. 32-33; De Echave *et al.*, 2005, p. 70; Barton, 2005, p. 62), et non comme un mécanisme de régulation constante de l'activité minière dans la région, bien qu'elle remplisse tout de même cette fonction indirectement.

Telles qu'elles ont été analysées par Anguelovski (2011, p. 395-396), les motivations des protestataires de 2005, au-delà de la volonté de « bâtir des relations plus égalitaires avec les entreprises », avaient pour objectif d'améliorer la démocratie

délibérative dans la région et d'atteindre une « “démocratie délibérative responsable” au sein des entreprises », que l'auteure définit comme « la responsabilité des entreprises dans l'offre d'un espace culturellement approprié [...] pour [l'expression des] opinions des citoyens dans les processus décisionnels et la mise en œuvre de programmes reflétant leurs préoccupations ». Compte tenu de l'importance des orientations léguées par le régime légal officiel (et les valeurs qu'il porte) pour la définition des relations entre les communautés et les entreprises, il apparaît essentiel d'élargir la réflexion pour se pencher sur le rôle propre de l'État dans l'offre d'un tel espace « culturellement approprié pour l'implication des citoyens dans les processus décisionnels ». Car même en étant « sélectivement absent », l'État peut avoir une influence sur les résultats issus des cycles de protestation et de dialogue, particulièrement en ce qui concerne les innovations institutionnelles qui en découlent et l'ouverture qu'elles peuvent créer ou non dans la structure de pouvoir. Comme le laissent entendre Bebbington et Bury pour le Pérou de manière générale, l'État peut contribuer au changement ou, au contraire, y nuire, et la prise en compte de son rôle à cet égard demeure fondamentale :

Each of these changes has occurred in contexts of social conflict [...] Although social conflicts encouraged change, actual innovations occurred because of lobbying by specific actors, in particular NGOs, the Ombudsman's Office, international financial institutions, and certain mining companies. However, these changes remain incomplete because of resistance from the mining sector, Ministry of Environment and Finance and the Executive (Bebbington et Bury, 2009, p. 17300; nous soulignons).

Une telle résistance est à plusieurs égards révélatrice d'une certaine hiérarchisation des valeurs qui a toujours cours au Pérou dans l'adoption et la mise en application des normes constituant le régime minier officiel par le gouvernement en place. Elle découle en outre de la permanence des mêmes normes et principes dans ce régime, lequel, malgré l'adoption de nouveaux règlements visant à accorder une plus grande importance à la participation citoyenne dans les processus décisionnels, demeure principalement orienté en vue d'une facilitation de l'investissement privé étranger dans les zones minières du pays. Cette observation rappelle l'analyse de Kebabdjian (1999, p. 137) présentée dans le premier chapitre et portant sur les processus de transformation des régimes. L'État, peu importe le titulaire de ses fonctions, a d'ailleurs gardé une seule orientation tout au long des années de dialogue entre communautés locales et entreprise à Tintaya, soit que les projets miniers sont nécessaires au maintien de la croissance au Pérou. Ainsi, en vertu du régime qui s'applique et en dépit de l'existence d'un espace complémentaire de régulation, la désirabilité d'un projet minier relève de ces enjeux qui sont déjà déterminés *a priori* (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011, p. 99).

L'expérience de négociation entourant le processus de régulation du projet minier de Tintaya tend à démontrer que, toutes novatrices et progressistes qu'elles soient, les initiatives de dialogue multipartites assorties d'ententes de type ERA ne

pourront pas à elles seules, en œuvrant pour transformer les relations entre deux groupes d'acteurs bien précis, contribuer à une transformation de l'ensemble de la structure de pouvoir en place pour la régulation d'un tel projet minier. Pour que l'on assiste à une ouverture réelle en ce sens, qui comporterait des visées d'émancipation au sens entendu par Szablowski (2007, p. 26), et pour rappeler le triangle vu dans le premier chapitre, des transformations devraient aussi être observées dans les relations entre gouvernement et entreprises – ce qui pourrait impliquer, par exemple, l'application d'un régime légal plus contraignant – et dans les relations entre l'État central et les communautés concernées – relations ayant une influence importante sur l'identité politique de ces dernières et sur leur capacité à se percevoir comme sujets des droits qui leur sont officiellement reconnus. Comme l'indiquent Gouley et Kuramoto (2007, p. 53) :

ignorer la rupture entre la sphère étatique et les agents privés conduit à une interprétation très restreinte des conflits miniers, vus comme un affrontement dual entre entreprises minières et communautés locales. Dans ce contexte, on mène des négociations *ad hoc* et exclusives entre ces deux acteurs, sans chercher de solutions qui tiennent compte de la nature profonde du conflit. Il ne s'agit pas d'occulter le conflit direct entre entreprises minières et communautés, mais bien de le resituer dans son contexte.

Les défis politiques et économiques qui se posent depuis dix ans dans la zone d'influence de la mine de Tintaya demeurent dans tous les cas hautement dépendants de l'état des rapports de pouvoir qui se jouent bien au-delà des seules négociations bilatérales entre communautés locales (appuyées par les ONG) et promoteur.

Conclusion

En Amérique latine et ailleurs dans le monde, le Pérou fait figure de pays minier moderne, attrayant non seulement en raison de la qualité des gisements que son sous-sol recèle, mais aussi en raison du régime légal dont il s'est doté dans les années 1990 et qu'il n'a cessé d'adapter depuis. Le boom minier qui a résulté des réformes adoptées il y a maintenant plus de 20 ans, en exposant chaque année un nombre croissant de nouveaux territoires à l'activité minière, n'a cependant pas été sans causer son lot de tensions avec les populations locales sur le terrain. Fondé sur des valeurs de compétitivité et de stabilité posées comme prééminentes, le régime minier en place dans ce pays sera initialement générateur d'une certaine asymétrie dans les rapports de pouvoir entre acteurs intéressés par le déploiement de projets d'exploitation des ressources sur le territoire. En parallèle, il projettera progressivement chez les communautés concernées une identité politique de « parties prenantes », appelées à participer aux processus décisionnels entourant l'encadrement social et environnemental des projets. Cependant, cette participation demeurant structurellement limitée en raison de l'asymétrie relevée plus haut, les communautés se réclameront

peu à peu, avec l'appui d'ONG nationales et internationales, d'une identité politique concurrente, qui leur servira de levier pour exiger plus de pouvoir dans la détermination des conditions de régulation de l'activité minière au pays.

Dans quelle mesure la mobilisation des communautés locales péruviennes a-t-elle permis une « ouverture » dans la structure de pouvoir établie en vue d'une telle régulation, de manière à remettre en cause son caractère asymétrique ? L'expérience de la mine de Tintaya nous a semblé tout à fait pertinente pour tenter d'esquisser une réponse à cette question. La mobilisation des populations de la province d'Espinar devant la poursuite des activités de cette mine à la fin des années 1990 et au début des années 2000 a effectivement débouché non seulement sur la signature d'une entente sur les répercussions et avantages, mais également sur une autre innovation institutionnelle fondée sur un dialogue multipartite avec l'entreprise, la Table de dialogue de Tintaya. Ces nouveaux mécanismes ont permis d'envisager dans la région la mise en œuvre d'un mode proprement local de régulation de l'activité minière, plus informel, et qui, tout en dépendant largement de la sphère transnationale, était complémentaire au régime officiel national.

La Table de dialogue a ouvert la porte à la création d'un espace public de négociation très novateur, qui a permis de résoudre les conflits de manière ouverte, participative et décentralisée. À ce sujet, il serait intéressant d'explorer l'élargissement des initiatives informelles de régulation pour dépasser le stade de la négociation d'ERA, circonscrite dans le temps et concernant principalement les modalités de gestion des répercussions et des bénéfices, à déterminer par avance de manière concertée. L'expérience de Tintaya montre en effet qu'il serait dans l'intérêt de tous les acteurs que les ERA soient assorties de mécanismes de dialogue continu qui permettent d'adapter les conditions de régulation locale des projets au fil des ans et des événements.

Cependant, il est également apparu à l'issue de cette étude de cas que les mécanismes de dialogue tendent à restreindre l'espace d'intervention des communautés locales dans les processus décisionnels aux seules relations qu'elles entretiennent avec les entreprises. Sont donc occultées la question des conditions de régulation prescrites par le régime officiel et celle de la représentativité des décisions de développement prises à l'échelle nationale par les pouvoirs politiques. Bebbington *et al.* (2008, p. 905) observaient à ce sujet, en 2008, que le Pérou est un pays

où les protestations et l'activisme façonnent clairement les contours des débats publics sur la question de la désirabilité et de la gouvernance de l'expansion minière, mais également où, au final, peu de changements réels apparaissent au sein des politiques publiques portant sur la régulation des activités minières et leur relation avec le développement.

Si les progrès permis par le dialogue entreprise-communautés n'empêchent évidemment pas que d'autres négociations mènent à de nouveaux arrangements dans les autres relations clés de la structure de pouvoir à l'œuvre (entre gouvernements

et entreprises et entre gouvernements et communautés), le risque demeure de voir le régime local informel que ce dialogue instaure être présenté comme une alternative à la régulation officielle (vue comme problématique), ou encore comme le seul espace politique qui puisse faire l'objet de débats. Nous l'avons vu, la mobilisation populaire de 2005 à Espinar ciblait par exemple essentiellement cet espace.

À la faveur des mouvances politiques nationales, et grâce entre autres à l'action de la CONACAMI, les demandes concernant l'intégration des communautés concernées dans les processus décisionnels liés à la régulation des projets miniers au Pérou dépassent tout de même aujourd'hui de plus en plus l'échelle locale et régionale, pour mettre en lumière la nécessité d'une réforme profonde du régime minier du pays (De Echave *et al.*, 2005, p. 82). C'est la plupart du temps la hiérarchisation des valeurs que nous avons observée dans l'application des dispositions propres à ce régime – hiérarchisation alimentant les asymétries de pouvoir – qui est remise en cause à travers de telles demandes, sans qu'elle soit nécessairement nommée explicitement. Le fait que les représentants politiques locaux et régionaux dans le département de Cusco prennent depuis peu pour cible le processus national d'octroi des concessions minières, dont ils contestent la légitimité, témoigne par exemple d'une revendication nouvelle de participation dans les espaces décisionnels portant sur les questions d'aménagement du territoire et des ressources qui ont été structurellement isolés des demandes démocratiques depuis plusieurs années déjà.

L'adoption en 2011 de la Loi sur le droit au consentement préalable des peuples indigènes et originaires reconnu dans la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (*Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio no 169 de la Organización Internacional del Trabajo*) s'inscrit aussi dans ces évolutions. En établissant le droit des communautés à être consultées « concernant toutes les mesures législatives ou administratives qui les touchent directement » (art. 1), et ce, « de manière obligatoire seulement par l'État » (art. 2), et sur une base de « droits collectifs » (art. 9), cette loi pourrait marquer une certaine forme de rupture avec la stratégie d'absence sélective et la tendance au recours croissant à des mécanismes issus de l'arène transnationale pour la régulation de l'espace local. Par ailleurs, elle pourrait sans doute ouvrir la porte à de nouvelles assises pour l'identité politique des populations concernées. Contrairement à la clause de l'Accord de consolidation des progrès de la Table de dialogue, qui pose le principe de consentement préalable mais le limite aux communautés propriétaires ou aux propriétaires individuels, cette loi étend le droit au consentement (et, corollairement, au veto) aux organes décisionnels de l'ensemble des communautés concernées, qui auraient dès lors collectivement voix au chapitre pour décider de l'autorisation ou non d'un projet de développement. Cela dit, en mettant en lumière le contexte politique ayant présidé à l'établissement de relations directes entre communautés locales et entreprise minière dans le cadre du projet minier de Tintaya, nous avons attiré l'attention sur l'importance et la profondeur des changements structurels opérés dans les années 1990, lesquels

demeurent susceptibles d'influencer durablement les négociations en cours dans le secteur, y compris l'influence concrète que pourra avoir cette loi dans l'avenir. Sur ce plan, la question de l'opérationnalisation de la loi reste entière, tout comme celle de son insertion dans le cadre des normes et procédures prévues plus largement par le régime minier, en vertu duquel les arbitrages en matière d'utilisation des sols se font encore souvent à l'avantage de l'activité minière (Salazar, 2011 ; Gouley et Kuramoto, 2007, p. 54 ; CooperAcción, 2010a).

Ces deux exemples de développements nouveaux en matière de traitement des enjeux miniers demeurent certes intimement liés à des questions de conjoncture politique. Les gouvernements nouvellement élus en 2010 tant à l'échelle locale à Espinar qu'à l'échelle nationale à Lima étaient certainement, par leur plate-forme, davantage disposés à répondre aux conflits dans les zones minières par des réflexions plus larges concernant d'éventuelles réformes réglementaires et institutionnelles. Mais ces développements tiennent certainement tout autant du pouvoir structurel qui a été en partie acquis par le « mouvement » des communautés concernées – puisqu'il est aujourd'hui usuel de l'appeler ainsi – dans les dernières années. La possibilité que de tels développements représentent des ouvertures (ou « points de fragilité ») permettant d'envisager à terme l'établissement de nouveaux arrangements dans les négociations en cours dépend évidemment de plusieurs facteurs. À l'issue de l'analyse présentée ici, il faut reconnaître que le fait d'appréhender la création d'espaces délibératifs traitant des enjeux miniers ainsi que la recherche du consentement communautaire comme des responsabilités qui incombent essentiellement aux entreprises apparaît contre-productif dans une optique de résolution durable et de prévention des conflits. Nous avons constaté toute l'importance d'interpeller à cet égard les pouvoirs publics et politiques, desquels dépend une véritable ouverture dans la structure de pouvoir en place pour la régulation des projets miniers au Pérou.

Bibliographie

- Aliaga D. et J. De Echave C. (1994). *Minería y Reinserción Internacional en el Perú*, Lima, Instituto para el Desarrollo de la Pesca y la Minería.
- Andina (2010). «SNMPE: Perú es el nuevo segundo productor mundial de cobre», *Gestión, El diario de economía y negocios del Perú*, Agencia Peruana de Noticias, 9 février, <<http://gestion.pe/noticia/412710/snmpe-peru-nuevo-segundo-productor-mundial-cobre>>, consulté le 7 septembre 2011.
- Anguelovski, I. (2008). «Environmental justice concerns with transnational mining operations. Exploring the limitations of post-crisis community dialogues in Peru», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibilities*, Sheffield, Greenleaf Publishing Limited, p. 198-221.

- Anguelovski, I. (2011). « Understanding the dynamics of community engagement of corporations in communities: The iterative relationship between dialogue processes and local protest at the Tintaya Copper Mine in Peru », *Society and Natural Resources*, vol. 24, n° 4, p. 384-399.
- Asociación Civil Labor et al. (2003). *Decreto Supremo No 042-2003-EM – Responsabilidad social de las concesiones mineras* (Feuilleton d'information), Lima, Labor, 11.11.11 Jij Vecht Tegen Onrecht, Oxfam et Novib.
- Aste Daffós, J. (2001). « Perú: Una vision sostenible de la distribución del ingreso minero », Rapport du Workshop on Managing Mineral Wealth *How Can the Mineral Sector Support the Development of Mineral Economies and Contribute to Building Sustainable Communities, Especially in the Poor Countries?*, Londres, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), 15-17 août.
- Balvín Díaz, D. et J.L. López Follegatti (2002). *Medio ambiente, minería y sociedad: Una mirada distinta*, Lima, Asociación Civil Labor.
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú*, Rapport n° 33545, Lima, Banque mondiale (Unidad de Gestión del País – Perú, Desarrollo Ambiental y Social Sostenible, Región Latinoamérica y El Caribe).
- Barrera-Hernández, L.K. (2002). « The legal framework for indigenous people's and other public's participation in Latin America: The cases of Argentina, Colombia, and Peru », dans D.N. Zillman, A.R. Lucas et G.R. Pring (dir.), *Human Rights in Natural Resource Development – Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Oxford et New York, Oxford University Press, p. 589-628.
- Barton, B.D. (2005). *A Global / Local Approach to Conflict Resolution in the Mining Sector. The Case of the Tintaya Dialogue Table*, Mémoire de maîtrise en droit et diplomatie, Medford, The Fletcher School, Tufts University.
- Bastida, E. (2002). « Integrating sustainability into legal frameworks for mining in some selected Latin American countries », Rapport n° 120, Projet *Mining, Minerals and Sustainable Development*, Londres et Genève, International Institute for Environment and Development et World Business Council for Sustainable Development.
- Bebbington, A. et J.T. Bury (2009). « Institutional challenges for mining and sustainability in Peru », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 106, n° 41, p. 17296-17301.
- Bebbington, A. et al. (2008). « Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development », *Development and Change*, vol. 39, n° 6, p. 887-914.
- Bedoya, M. (2001). « Gold mining and indigenous conflict in Peru: Lessons from the Amaraeri », dans C.K. Roy, V. Tauli-Corpuz et A. Romero-Medina (dir.), *Beyond the Silencing of the Guns*, Baguio City, Tebtebba Foundation, p. 184-210.
- Boloña, C. (1996). « The viability of Alberto Fujimori's economic strategy », dans E. Gonzales de Olarte (dir.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Miami, North-South Center Press, University of Miami, p. 183-264.
- Business News America – BNA (2005). « MEM proposes commission to review Tintaya agreement », *Business News America*, <http://www.bnamericas.com/news/mining/MEM_proposes_commission_to_review_Tintaya_agreement>, consulté le 21 décembre 2011.
- Camacho, L.A. et F. Lossio Chávez (2005). *La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

- Cameron, M.A. et P. Mauceri (dir.) (1997). *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Campbell, B., E. Roy Grégoire et M. Laforce, (2011). « Regulatory frameworks, issues of legitimacy, responsibility and accountability – Reflections Drawn from the PERCAN Initiative », dans J. Sagebien et N.M. Lindsay (dir.), *Corporate Social Responsibility and Governance Ecosystems: Emerging Patterns in the Stakeholder Relationships of Canadian Mining Companies Operating in Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 84-101.
- Campodónico Sánchez, H. (1999). *Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008*, Serie Reformas Económicas n° 24, Santiago (Chili), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Nations Unies.
- Chacón Pagan, R. (2003). « ¿Los contaminados son más ciudadanos? Ciudadanía, Estado y nación en comunidades afectadas por la minería », *Socialismo y Participación*, n° 95, avril, p. 1-16.
- Chaparro, A.E. (2002a). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe – Volumen I*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura n° 43, Santiago (Chili), CEPAL (División de Recursos Naturales e Infraestructura), Nations Unies.
- Chaparro, A.E. (2002b). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe – Volumen II*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura n° 43, Santiago (Chili), CEPAL (División de Recursos Naturales e Infraestructura), Nations Unies.
- Chappuis, M. (1996). « Entre el esfuerzo y la expectativa », *Revista Quehacer*, n° 101, mai-juin, p. 49-53.
- Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería – CONACAMI (2003). « Petición formulada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos », Lima, CONACAMI.
- Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería – CONACAMI (2005). « Quiénes somos », Lima, CONACAMI.
- CooperAcción (2001). *Los conflictos de tierras en la Provincia de Espinar: El caso de BHP y las comunidades de Tintaya Marquiri y Alto Huancané*, Lima, CooperAcción, juin.
- CooperAcción (2006). *Informe de conflictos mineros: los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya*, Lima, CooperAcción.
- CooperAcción (2010a). « ¿Es buena la Ley de Consulta de los Pueblos indígenas? », *Actualidad Minera del Perú*, Boletín n° 133, Lima, CooperAcción, mai, p. 1-2.
- CooperAcción (2010b). « Aprueban Estudio de Impacto Ambiental de Antapaccay », *Actualidad Minera del Perú*, Boletín n° 135, Lima, CooperAcción, juillet, p. 17.
- CooperAcción (2010c). *Informe de seguimiento de las concesiones mineras en el Perú – Región Cusco*, Lima, CooperAcción, Informe 2010 (novembre).
- CooperAcción (2011). *Informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú – Base de datos 2010*, Lima, CooperAcción.
- Damonte Valencia, G., C. León Castro et B. Dávila Cáceres (2002). *Desarrollo local y actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras en América Latina – Informe sobre Perú, «Empresas mineras y comunidades en el Perú: Paz social o desarrollo sostenible?»* (Resumen Ejecutivo), Lima, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

- De Echave C., J. et V.C. Torres (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*, Lima, CooperAcción.
- De Echave C., J. et al. (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: El caso de la Mina de Tintaya en el Perú*, Lima, CooperAcción.
- De la Torre, J. (2001). *Minería peruana, 1990-2000: Balance de una década y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Energético Mineros (IDEM).
- Del Castillo, L. (1999). *Derechos territoriales y ambientales de las comunidades campesinas frente a la inversión minera*, Lima, Grupo de Investigaciones Económicas (ECO).
- Doran, M.-C. (2005). « Réformes institutionnelles et espaces politiques à la lumière du cas de l'Argentine », dans B. Campbell (dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris, L'Harmattan, p. 113-138.
- Durand, F. (2009). « Tintaya y su gobierno minero », *Revista Quehacer*, n° 173, janvier 2009, p. 27-37.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC (2003). « The Andean community: Foreign direct investment and corporate strategies », dans *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2002 Report*, Santiago (Chili), ECLAC, Nations Unies, p. 57-102.
- Ellner, S. (2003). « The contrasting variants of the populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori », *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, n° 1, p. 139-162.
- Glave, M.A. et J.R. Kuramoto (2002). « Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú », dans *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur*, Equipo MMSD América del Sur, International Institute for Environment and Development et World Business Council for Sustainable Development, p. 529-591.
- Gonzales De Olarte, E. (1997). « Pérou: le blocage des réformes économiques néolibérales », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 25, avril-juin, p. 65-85.
- Gonzales De Olarte, E. (2000). *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, Lima, IEP.
- Gouley, C. et J. Kuramoto (2007). « Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: El caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac », *Economía y Sociedad*, n° 65, octobre, p. 46-54.
- Hoyos Ordoñez, J. (2002). *Balance social de la minería*, Lima, Instituto de estudios económicos mineros (IDEM).
- Iguíñiz, J. (1998). « The economic strategy of the Fujimori Government », dans J. Crabtree et J. Thomas (dir.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*, Londres, Institute of Latin American Studies, p. 24-40.
- Instituto de Estudios Económicos Mineros – IDEM (1992). *La inversión extranjera en la minería: un estudio comparativo*, Lima, IDEM.
- Kebabdjian, G. (1999). *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil.
- Laplante, L.J. et S.A. Spears (2008). « Out of the conflict zone: The case for community consent processes in the extractive sector », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 11, p. 69-116.
- Machuca, R.M. (2002). *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998. Un análisis a partir de los componentes del ingreso*, Investigaciones breves 19, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

- Mainhardt-Gibbs, H. (2003). *The World Bank Extractive Industries Review: The Role of Structural Reform Programs towards Sustainable Development Outcomes*, Rapport de recherche n° 1, Extractive Industries Review, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Mate, K. (2001). *Capacity Building and Policy Networking for Sustainable Mineral-Based Development*, Rapport préparé pour la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement, <http://www.commddev.org/files/1839_file_mate.pdf>, consulté le 8 mai 2012.
- McClintock, C. et A. Lowenthal (1997). « Foreword », dans M.A. Cameron et P. Mauceri (dir.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, University Park, The Pennsylvania State University Press, p. vii-xiv.
- McMahon, F. (2005). *Annual Survey of Mining Companies 2004/2005*, Vancouver, Institut Fraser.
- McMahon, G. et F. Remy (dir.) (2001). *Large Mines and the Community – Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, Washington, D.C., Banque mondiale et Centre de recherches pour le développement international (CRDI).
- Merino Jiménez, L. (2008). *Community Right to Participate in Mining Policies with Reference to Tintaya and Rio Blanco Mining Conflicts in Peru*, Mémoire de maîtrise en études du développement, La Haye, Institute of Social Studies.
- Ministerio de Energía y Minas – MEM (2001). *Guía de Relaciones Comunitarias*, Lima, MEM (Dirección General de Asuntos Ambientales).
- Ministerio de Energía y Minas – MEM (2004). *Opinión del Perú sobre el informe final de la Revisión de las Industrias Extractivas (RIE) al Banco Mundial*, Lima, MEM.
- Ministerio de Energía y Minas – MEM (2005). « Ministro Glodomiro Sánchez Mejía enfatiza: “Primer contacto minero debe ser social”. Nota de prensa », Lima, MEM, Asesoría de prensa, 23 janvier.
- Ministerio de Energía y Minas – MEM (2008). « Decreto Supremo N° 028-2008-EM », Lima, MEM, <<http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/legislacion/ds028-2008.pdf>>, consulté le 1^{er} octobre 2010.
- Monge, C. (1998). « La comunidad: Tierra, institucionalidad e identidad en el Perú rural », dans C.I. Degregori (dir.), *Comunidades: Tierra, Instituciones, Identidad*, Lima, Diakonia, Centro Peruano de Estudios Sociales et Asociación Arariwa, p. 81-115.
- Newmont Mining Corporation (2002). *World Bank Group Mining Industry Investment: Bottle-necks to Achieving Poverty Reduction. « The Yanacocha Example »*, Mémoire déposé par Newmont Mining Corporation à la Extractive Industries Review, Groupe de la Banque mondiale.
- Nuñez-Barriga, A. (1999). « Environmental management in a heterogenous mining industry: The case of Peru », dans A. Warhurst (dir.), *Mining and the Environment. Case Studies from the Americas*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, p. 137-179.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2008a). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Enero-Febrero », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/enero_febrero2008.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2008b). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Febrero-Marzo », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/febrero_marzo2008.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.

- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2008c). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Marzo-Abril », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/marzo_abril2008.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2008d). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Septiembre », Lima, Red Muqui, <<http://www.muqui.org/observatorio/setiembre2008.htm#ACUSCO>>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2009a). « Cuarto informe del Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP en el Perú. Informe de conflictos, Enero-Junio », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/enero_junio_2009/informes/INFORME_DE_CONFLICTOS_CUSCO.pdf>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2009b). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Marzo », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/marzo_2009_archivos/observatorios_marzo_2009.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2009c). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Abril », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/abril_2009/observatorios_abril_2009.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2009d). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Agosto », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/agosto_2009/observatorios_%20agosto_2009.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2009e). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Septiembre », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/septiembre_2009/observatorios_%20septiembre_2009.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2010a). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Febrero », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/febrero_2010/Observatorio_FEBRERO2010.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2010b). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Mayo », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/mayo_2010/Observatorio_MAYO2010.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2011a). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Primer informe », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/OBSERVATORIOENERO2011/Observatorio_enero_2011.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2011b). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Agosto », Lima, Red Muqui, <http://www.muqui.org/observatorio/2011-Agosto/observatorio_agosto_2011.htm#ACUSCO>, consulté le 21 décembre 2011.
- Observatorio de conflictos mineros en el Perú – OCMP (2011c). « Alerta mensual del Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Resumen informativo – Cusco, Septiembre », Lima, Red Muqui, <<http://www.muqui.org/observatorio/observatorio-setiembre-2011/observatorio-setiembre%202011.htm#ACUSCO>>, consulté le 21 décembre 2011.

- Ossio Acuña, J.M. (1996). *Empresas mineras y poblaciones rurales*, Lima, Instituto de Estudios Energético Mineros.
- Otto, J.M. (2002). *Position of the Peruvian Taxation System as Compared to Mining Taxation Systems in Other Nations*, Boulder, Rapport préparé pour le ministère de l'Économie et des Finances du Pérou.
- Oxfam America (2004). «Peru communities, copper mine reach historic agreement», <http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/archive2004/Tintaya_agreement>, consulté le 20 novembre 2005.
- Oxfam Australia (2002). «Case 1: Tintaya», *Mining Ombudsman Annual report 2001-2002*, p. 20-27.
- Pascó-Font, A. (2000). *El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 25, Santiago (Chili), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Nations Unies.
- Pascó-Font, A. et al. (1999). *Gran minería y la comunidad*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- PERCAN et Ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou – MEM (2009). *Project Implementation Plan for PERCAN Extension and Annual Work Plan 2009-2010*, Lima, ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou (MEM).
- Pulgar-Vidal, M. (1995). «Las regulaciones ambientales para la actividad minera en una política de fomento a las inversiones en el Perú», dans *Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la Minería en la Argentina*, Étude analytique n° 5, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.farn.org.ar/docs/p04/publicaciones4_f.html>, consulté le 22 août 2005.
- Pulgar-Vidal, M. et A. Aurazo (dir.) (2000). *Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental en minería*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international (CRDI).
- Quijandría, J. (2002). «Peru: A mining country – Why invest in Peru», Présentation du ministère de l'Énergie et des Mines du Pérou à la Prospectors and Developers Association of Canada, 12 mars.
- Recharte, J., A. Delgado et I. Olivera (2003). *Dimensión social de la minería en el Perú: Roles del Estado en la promoción del diálogo y solución de los principales problemas percibidos por los actores*, Lima, Consorcio de investigación económica y social.
- Revesz, B. (2000). «La décentralisation au Pérou: une réforme en panne», *Problèmes d'Amérique latine*, n° 37, avril-juin, p. 117-127.
- Roberts, K.M. (1995). «Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America – The Peruvian case», *World Politics*, vol. 48, n° 1, octobre, p. 82-116.
- Sagasti, F. (dir.) (2001). *Development Strategies for the 21st Century: The Case of Peru*, Lima, Peru Monitor S.A.
- Sagebien, J. et al. (2008). «The corporate social responsibility of Canadian mining companies in Latin America: A systems perspective», *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, n° 3, p. 103-128.
- Salazar, G. (2011). «El reto de la Ley de Consulta previa», Lima, CooperAcción, 6 septembre, <http://cooperaccion.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=586:el-reto-de-la-ley-de-consulta-previa&catid=54:comentario-institucional&Itemid=103>, consulté le 29 septembre 2011.

- Sánchez Albavera, F. (2000). « El “boom” de las inversiones mineras en América Latina en la década de los noventa », dans D. Brean et M. Glave (dir.), *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense-latinoamericano*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, p. 249-300.
- Sánchez Albavera, F., G. Ortiz et N. Moussa (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*, Serie Recursos naturales e infraestructura n° 1, Santiago (Chili), División de Recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Nations Unies.
- Sullca, S. (2011). « La prepotencia de la minera Xstrata: ¿dónde queda el acceso a la justicia para sus víctimas? », *Justicia Viva*, Módulo de Noticias, Instituto de Defensa Legal, <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=586>>, consulté le 13 novembre 2011.
- Szablowski, D. (2002). « Mining, displacement and the World Bank: A case analysis of Compañía Minera Antamina's operations in Peru », *Journal of Business Ethics*, n° 39, p. 247-273.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Tanaka, M. (1998). « From movimientismo to media politics: The changing boundaries between society and politics in Fujimori's Peru », dans J. Crabtree et J. Thomas (dir.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, p. 229-243.
- Teivainen, T. (2002). *Enter Economism Exit Politics. Experts, Economic Policy and the Damage to Democracy*, Londres et New York, Zed Books.
- United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD (2000). *Tax Incentives and Foreign Direct Investment – A Global Survey*, ASIT Advisory Studies n° 16, New York et Genève, Nations Unies.
- United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD (2000). *What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies? Technocratic Policy Making and Democratization*, Rapport de la UNRISD International Conference, Genève, 27-28 avril.
- Valdivieso, A. (1995). « Evolución de la inversión extranjera directa en el Perú », *Ciencia Económica*, Año XVI, n° 36, juillet-décembre, p. 11-29.
- Weber-Fahr, M. et al. (2002). « An asset for competitiveness: Sound environmental management in mining countries », dans OECD Global Forum on Foreign Investment, *Foreign Direct Investment and the Environment. Lessons from the Mining Sector*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), p. 105-119.
- Williams, J.P. (2005). « The Latin American Mining Law Model », dans E. Bastida, T. Wälde et J. Warden-Fernández (dir.), *International and Comparative Mineral Law and Policy – Trends and Prospects*, The Hague, Kluwer Law International, p. 741-757.
- Wise, C. (1997). « State policy and social conflict in Peru », dans M.A. Cameron et P. Mauceri (dir.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, University Park, The Pennsylvania State University Press, p. 70-103.
- Wise, C. (2003). *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- World Bank (1995). *Characteristics of Successful Mining Legal and Investment Regimes in Latin America and the Caribbean Region*, Washington, D.C., Industry and Mining Division, Industry and Energy Department, Banque mondiale.
- World Bank (1996). *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*. (Executive Summary), World Bank Technical Paper n° 345, Washington, D.C., Industry and Mining Division, Industry and Energy Department, Banque mondiale.

- Xstrata (2011). «Historia (2010)», Xstrata Copper Peru (Tintaya Antapaccay), <<http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/Historia.aspx>>, consulté le 22 octobre 2011.
- Yupari, A. (2001). *Desarrollo Basado en los Recursos Naturales No Renovables: Estructura Legal, Administrativa y Financiera para el Desarrollo Descentralizado en el Perú*, Rapport élaboré pour la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement, Proyecto M de la Cuenta para el Desarrollo, Nations Unies.
- Yupari, A. (2005). «Decentralisation and mining: Colombia and Peru», dans E. Bastida, T. Wälde et J. Warden-Fernández (dir.), *International and Comparative Mineral Law and Policy – Trends and Prospects*, The Hague, Kluwer Law International, p. 783-799.
- Zambrano Ch., G. (2003). «Algunos alcances sobre el nuevo reglamento de participación ciudadana», *Actualidad minera del Perú*, Boletín n° 46, Lima, CooperAcción, février, p. 3-6.
- Zarzar, A. (2005). *La Dimensión Social de la Minería en el Perú – Problemas y Posibilidades*, Atelier de consultation, Lima, Banque mondiale, 12 avril.

Conclusion

MYRIAM LAFORCE ET BONNIE CAMPBELL

À la faveur de la tendance générale à la hausse des prix des métaux et minéraux, l'industrie minière mondiale se développe depuis le début des années 1990 à un rythme soutenu, si bien qu'elle se trouve aujourd'hui souvent au cœur des enjeux de développement de régions, voire de pays entiers. À plusieurs égards toutefois, les débats portant sur « les arrangements institutionnels les plus susceptibles d'engendrer des synergies entre les activités minières, les moyens de subsistance [des communautés] et le développement, et sur les conditions sociopolitiques [nécessaires à l'émergence] de telles institutions » restent entiers (Bebbington et Bury, 2009, p. 17296). À partir de l'approche théorique présentée dans le premier chapitre, et en attirant l'attention sur les conditions entourant la création de nouveaux arrangements institutionnels prenant notamment la forme d'ententes sur les répercussions et avantages (ERA), cet ouvrage a entre autres cherché à contribuer à ces débats.

Depuis la signature de l'Entente Raglan en 1995, les ERA sont progressivement devenues au Canada un outil permettant d'envisager une insertion plus harmonieuse des projets miniers dans les milieux social et environnemental concernés. Elles sont aussi devenues un mode privilégié de valorisation de l'investissement minier auprès des populations voisines des projets. En étant mises en œuvre par un promoteur parfois de manière volontaire, parfois à l'issue d'une recommandation, elles participent à une forme de garantie quant aux retombées des projets pour les régions d'accueil, mais également à une certaine sécurisation de l'accès au territoire pour l'entreprise concernée, qui obtient, à travers l'ERA, une forme de « licence sociale » pour s'implanter (Caine et Krogman, 2010, p. 81).

Le cadre d'analyse retenu dans cet ouvrage nous a permis d'appréhender les ERA comme des mécanismes qui participent à une certaine forme de légitimation des projets, dans la mesure où ils contribuent à les rendre acceptables aux yeux des populations touchées. Celles-ci, dès lors, appuient généralement favorablement leur déploiement.

Cela dit, considérant, comme l'indique Szablowski, que légitimation et régulation constituent deux aspects interdépendants d'un même phénomène socio-légal, nous avons abordé les ERA comme des mécanismes clés qui déterminent en partie les modes de régulation auxquels sont soumis les projets miniers faisant l'objet de telles ententes (Szablowski, 2007). En ce sens, elles ne sont pas indépendantes des autres mécanismes de régulation qui s'appliquent en vertu des régimes légaux en place dans la juridiction concernée.

Nous avons ainsi proposé, au cours des pages qui précèdent, de replacer les processus de négociation et de signature des ERA dans leurs contextes politiques et institutionnels plus larges, en nous intéressant à la nature des régimes en place et au rôle de plus en plus complémentaire que semblent aujourd'hui appelées à jouer ces ententes dans la régulation et la légitimation de l'investissement minier au Canada et ailleurs dans le monde. À partir des travaux de Susan Strange (1994, 1996, 1998), ce contexte politique et institutionnel a pu être envisagé comme en grande partie déterminé par une structure de pouvoir porteuse de valeurs prioritaires, au sein de laquelle les acteurs concernés (gouvernements, promoteurs, populations locales) négocient les conditions de régulation des projets, notamment en fonction du pouvoir qui leur est échu.

Comme en font foi les expériences présentées dans les études de cas canadiennes, les peuples autochtones et leurs représentants sont aujourd'hui de plus en plus appelés à participer aux négociations qui se déroulent dans une telle structure, par exemple en prenant part aux mécanismes de mise en œuvre des évaluations environnementales. Le rapport publié à l'issue du processus de Revue des industries extractives lancé en 2003 par le Groupe de la Banque mondiale (cité par Laplante et Spears, 2008, p. 77) indiquait à ce sujet que « de nombreux griefs provenant des communautés et particulièrement des populations autochtones vivant à proximité des projets d'industries extractives ont trait au mépris de leurs droits à participer, à influencer et à profiter d'un partage [en ce qui concerne] le contrôle sur les initiatives de développement, les décisions et les ressources ». En remettant en partie entre les mains de négociateurs autochtones la détermination de certaines conditions d'encadrement des projets, la signature des ERA a certes joué un rôle majeur pour favoriser dans certains cas la prise en compte de ces groupes en tant qu'autorités. Pour O'Faircheallaigh (2008, p. 69-77), qui distingue trois espaces de négociation quant à un projet minier (l'espace contractuel, l'espace judiciaire ou réglementaire et l'espace politique), le lien entre le pouvoir qui est obtenu dans le premier espace par la conclusion d'une ERA et celui qui peut être ensuite mobilisé dans le deuxième

et le troisième n'est pas évident à établir et mérite qu'on lui consacre d'autres recherches. Est-ce qu'en bénéficiant de manière nouvelle d'une opportunité de négocier avec un promoteur à propos de certaines mesures de mitigation des impacts environnementaux d'un projet ou de conditions d'emploi local, les communautés se trouvent mieux positionnées pour faire valoir leurs droits quant aux enjeux entourant le développement du territoire et des ressources de manière générale?

En réponse à ces questions, les éléments d'analyse proposés dans cet ouvrage tendent à indiquer que les ERA peuvent difficilement offrir en soi et à elles seules un tel levier. Dans certains cas, comme à Voisey's Bay, les populations autochtones et leurs représentants ont pu intervenir à leur avantage dans le processus plus large de régulation du projet en étant impliqués dans la détermination de certaines modalités concernant la gestion du territoire dans la région visée. Mais dans d'autres cas, comme à Ekati, le processus entourant la négociation des ERA lui-même semble avoir donné lieu à des contraintes marquées pour l'exercice de leurs droits par les communautés visées. À Raglan, malgré les retombées importantes de l'entente sur le plan des bénéficiaires, les négociations auraient même posé des obstacles réels pour la prise en considération de certains enjeux sociétaux et identitaires plus larges.

Au-delà des nombreux points soulevés dans chacune des études de cas, nous souhaitons attirer l'attention sur deux grandes conclusions que nous pouvons tirer des réflexions présentées dans cet ouvrage. Elles portent, d'une part, sur les raisons qui expliquent le caractère insuffisant, voire parfois problématique, de la négociation d'ententes de type ERA pour l'inclusion des populations concernées aux processus décisionnels miniers et, d'autre part, sur les conditions politiques et institutionnelles qui pourraient permettre d'ouvrir davantage les espaces décisionnels à cet égard.

1. Pourquoi les ERA ne représentent-elles pas nécessairement un mécanisme permettant de garantir l'inclusion des populations concernées aux processus décisionnels miniers?

Comme nous l'avons relevé plus haut en référence à O'Faircheallaigh, l'évaluation des retombées politiques des ERA, et *a fortiori* l'évaluation de leur influence dans une structure de pouvoir complexe et en constante évolution, constitue évidemment une entreprise des plus délicates. Les figures représentant sur une ligne de temps les différents événements qui ont ponctué, dans chacune des études de cas, la mise en œuvre du processus de régulation officiel des projets en cause, d'une part, et de leur processus de régulation « négocié », d'autre part, a néanmoins permis d'apporter certains éléments de réponse à cette première question. On a en effet pu constater au cours de certains chapitres que la négociation des ERA s'est souvent déroulée, comme à Ekati, de manière concomitante avec le processus d'évaluation environnementale, voire avant même que ne soit complétée cette évaluation,

comme dans le cas du projet minier Raglan. Cette simultanéité dans la conduite des processus de régulation officiel et informel est susceptible de poser problème, dans la mesure où l'information sur le projet dont profitent les populations qui négocient de manière bilatérale avec un promoteur est à ce stade souvent déficiente et, dans tous les cas, incomplète.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que dans une étude commandée par la Banque mondiale et visant à déterminer les meilleures pratiques pour la négociation des ERA (appelées ici « *community development agreements* »), des consultants avançaient que « les négociations devraient commencer le plus tôt possible dans le cycle de la vie de la mine, idéalement au cours de l'exploration » (ERM, 2010, p. 70). L'idée, toute logique, est de faire en sorte que les communautés ne soient pas placées devant le fait accompli, comme c'est souvent le cas en contexte de régime légal basé sur le principe du *free mining*, où l'étape de l'exploration n'est assujettie à aucune norme particulière en matière de consultation (Caine et Krogman, 2010, p. 84, 88-89). Cependant, nos analyses tendent à indiquer qu'il existe un certain risque que des négociations précoces conduites en vue de la signature d'une entente sur les répercussions et avantages donnent lieu à des arrangements contraignants pour la suite des négociations avant même que tous les tenants et aboutissants du projet concerné ne soient connus.

Dans tous les cas, la poursuite de négociations compagnies-communautés sur une base contractuelle alors même que le processus politique officiel d'autorisation d'un projet est inachevé a un effet certain sur la capacité des populations visées à accorder un véritable « consentement » à ce projet. Le principe de libre consentement préalable et éclairé (LCPE) (appelé en anglais *free, prior and informed consent*) jouit à cet égard d'une reconnaissance de plus en plus grande sur le plan international (Lebuis et King Ruel, 2010). Il postule que les communautés concernées devraient avoir le droit d'être consultées lorsque des activités de développement sont susceptibles de toucher leurs droits, et d'accorder ou de refuser leur consentement à la réalisation de telles activités. Devant les asymétries de pouvoir qui caractérisent généralement les négociations entre une société minière transnationale et une communauté locale¹, le volet « éclairé » du LCPE, qui renvoie à la question de l'accès à l'information, intervient comme une solution, évidemment partielle mais néanmoins importante : « *Without accurate knowledge of such matters, local actors face considerable difficulties in protecting their own interests and are vulnerable to manipulation in negotiation* » (Szablowski, 2010, p. 125).

1. Des situations similaires sont également reconnues concernant d'autres régions du monde : « La [Africa Mining Vision] reconnaît le caractère critique des négociations initiales sur les contrats ainsi que la nécessité "d'améliorer la capacité des États africains à négocier, avec les [sociétés transnationales], les régimes d'exploitation des ressources. Ces négociations sont généralement extrêmement asymétriques puisque [les sociétés transnationales sont] fortement doté[es] en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu" » (CÉANU et UA, 2011, p. 150).

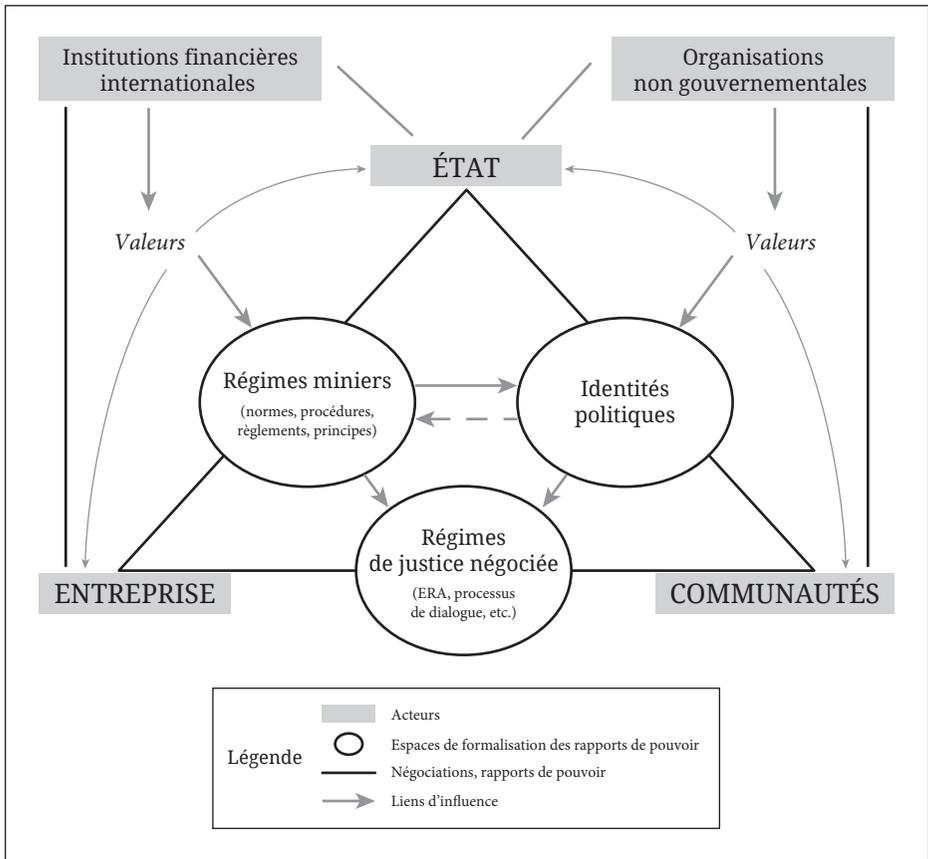
Au même titre que les ERA, le principe du LCPE relèverait également d'une forme de justice négociée visant à générer des décisions de réglementation (qu'elles soient issues de processus officiels ou informels dans ce cas-ci) à travers des modes d'engagement horizontaux et décentralisés (*Ibid.*, p. 112). Selon Szablowski (2010, p. 113), le LCPE constituerait cependant la forme « la plus rigoureuse et exigeante » des régimes d'engagement direct existant actuellement. Contrairement aux régimes qui ne prévoient que la consultation, le consentement implique un réel partage ou un transfert d'autorité, de manière à pouvoir être utilisé par les communautés concernées « comme levier pour “faciliter une prise de décision qui soit plus inclusive et collaborative” ou simplement afin d'éviter les projets qui semblent présenter à leurs yeux plus de risques que d'avantages » (*Ibid.*, p. 117; Laplante et Spears, 2008, p. 83). En revanche, les ERA représenteraient souvent, d'après l'auteur, des arrangements « temporaires » qui combindraient de manière ambiguë des éléments de consultation et de consentement (Szablowski, 2010, p. 117). Ainsi, à Ekati, malgré la négociation de certaines conditions de régulation dans le cadre de la conclusion des ERA, « l'influence que [les populations autochtones] pouvaient exercer a également été considérablement contrainte par la nature du régime. Leur consentement a été recherché, mais non requis » (*Ibid.*).

Compte tenu des caractéristiques des régimes légaux en place dans la plupart des juridictions canadiennes – tout comme au Pérou d'ailleurs – ainsi que des valeurs qu'ils mettent en avant, le principe du LCPE apparaît à certains égards antinomique avec les modes de régulation existants, qui accordent en général préséance aux activités minières dans les choix de développement du territoire (Laplante et Spears, 2008, p. 94). C'est le cas par exemple sur le plan de l'octroi des concessions minières, étape du développement minier pour laquelle toute conditionnalité associée à l'obtention d'un consentement populaire, voire toute consultation, est impossible à envisager dans le contexte réglementaire actuel. Notons en outre que l'identité politique sur la base de laquelle les représentants des populations locales entrent en négociation avec les promoteurs se résume souvent à un statut de parties prenantes. Or l'engagement des parties prenantes comme processus s'appuie généralement sur une interaction de nature volontaire, « avec pour implication que le pouvoir ultime de prise de décision repose habituellement [dans les mains] de l'organisateur du processus (la compagnie), plutôt que [dans celles] des parties concernées » (Barton, 2005, p. 13). Ce positionnement contribue à limiter, comme nos études l'ont montré, la reconnaissance de ces acteurs comme de véritables autorités investies d'un pouvoir d'approbation. Ainsi, la négociation des ERA s'insère dans un contexte institutionnel complexe qui en définit en partie les limites, particulièrement en ce qui concerne la possibilité que de telles négociations puissent être soumises aux exigences d'un principe normatif contraignant comme le LCPE.

2. À quelles conditions l'ouverture des espaces décisionnels miniers pourrait-elle être favorisée ?

La seconde grande conclusion que nous pouvons tirer des réflexions présentées dans cet ouvrage concerne la structure de pouvoir entourant les négociations pour la régulation d'un projet minier. Elle nous ramène ainsi à la figure triangulaire suivante, tirée du premier chapitre.

FIGURE C.1. Reproduction de la structure de pouvoir pour la régulation d'un projet minier



L'analyse de l'expérience de Voisey's Bay, par comparaison notamment avec celle présentée dans les autres études de cas, nous a en effet permis d'observer qu'une ouverture des espaces décisionnels miniers ne peut dépendre uniquement que de la mise en place de négociations entre les communautés et les entreprises, à la base du triangle. Les résultats des négociations (ou de l'absence de négociations) qui se déroulent entre les entreprises et l'État, d'une part, et entre l'État et les communautés locales concernées, d'autre part, semblent en effet tout aussi importants pour

déterminer la distribution du pouvoir structurel que chacun de ces acteurs peut mettre à contribution dans tous les marchandages qui ont cours en vue de déterminer les conditions de régulation d'un projet.

La création de régimes de justice négociée dans l'espace de négociation compagnies-communautés est reliée, comme nous l'avons constaté, à divers facteurs, à commencer par l'absence sélective de l'État: «*Facilitating negotiated justice may also be a convenient way for the state to avoid assuming responsibilities for managing the social claims and social and environmental consequence of extractive industries development*» (Szablowski, 2010, p. 123). Cependant, en se concentrant uniquement sur les innovations institutionnelles naissantes dans cet espace, on risque d'ignorer les effets des accords passés dans les deux autres espaces, effets qui sont fort importants pour la création d'opportunités et de contraintes pour la négociation même des ERA dans le premier espace. Nous avons vu effectivement que les régimes, par les valeurs qu'ils portent et auxquelles ils accordent priorité et par les identités politiques qu'ils projettent sur les acteurs intéressés, participent largement à la définition des modalités de la négociation des ERA et de la structure de pouvoir dans laquelle elle s'insère.

L'analyse présentée dans cet ouvrage nous a d'ailleurs conduits à observer certains «verrouillages» dans la structure de pouvoir évoquée ci-dessus. Ces verrouillages sont perceptibles par exemple dans les cas où un gouvernement, pour de multiples raisons allant des conditionnalités imposées aux pays du Sud aux impératifs associés à la compétitivité au Nord, ne serait pas en mesure de revoir les conditions fiscales de régulation des projets miniers sur son territoire pour les adapter au contexte national et/ou à la conjoncture du moment. De même, en ce qui concerne la relation gouvernements-communautés, nous observons que, dans certains cas, les populations touchées ne jouissent pas de la possibilité d'avoir recours aux tribunaux lorsque lésées dans leurs droits ou de faire reconnaître politiquement et légalement leurs droits sur le territoire (et non seulement dans le cadre de la relation négociée avec l'entreprise). La possibilité de voir naître des accords «alternatifs» qui donnent lieu à une plus grande ouverture des espaces décisionnels miniers ne semble pouvoir passer que par une certaine remise en cause de tels verrouillages, qui doivent donc d'abord être reconnus. Ultimement, les chapitres nous incitent à penser que cette possibilité peut exister là où le processus d'autorisation d'un projet laisse place à des négociations susceptibles de conduire à des adaptations non seulement dans les relations entre communautés et entreprises, mais également dans celles qui ont cours entre les entreprises et les gouvernements, ainsi qu'entre ces gouvernements et les communautés elles-mêmes. Elle semble dépendre, en quelque sorte, de la possibilité d'une ouverture à chacun de ces trois niveaux de relations dans la structure de pouvoir.

Par ailleurs, le fait de valoriser principalement les mécanismes créés de manière négociée dans le cadre des relations entreprises-communautés implique aussi que l'on tend à faire de plus en plus reposer la légitimité des projets miniers

sur le seul espace contractuel ou, autrement dit, sur le résultat des ententes de type ERA. Le cas péruvien illustre bien les risques associés à une telle tendance alors que les conditions de régulation du projet sur le plan des retombées locales ont été remises en question et redéfinies plusieurs fois dans les années qui ont suivi la signature des ententes, et ce, à l'issue de processus de contestation coûteux et dommageables à plusieurs égards pour l'entreprise. Nous constatons que la légitimité des projets miniers doit également pouvoir reposer sur une base officielle et non seulement contractuelle, faute de quoi elle pourrait être constamment remise en cause. À Voisey's Bay, au terme de négociations longues et soutenues ayant donné lieu à de multiples marchandages, la légitimité des décisions politiques a finalement pu être fondée non pas tant sur les résultats des accords passés entre les acteurs que sur la légitimité des processus desquels ces décisions ont émergé.

Sur ce point, Catherine Coumans (2008, p. 45) relève trois éléments en ce qui concerne les « processus » qui sont « importants pour les peuples autochtones » dans leurs relations avec l'industrie minière : 1) la satisfaction des attentes concernant une consultation « appropriée » à propos des projets extractifs ; 2) des mécanismes pour pouvoir rejeter un projet extractif ; et 3) des processus par lesquels il est possible de négocier des ententes contraignantes légalement qui prévoient les conditions en vertu desquelles un projet peut aller de l'avant. Le premier point renvoie au droit d'être entendus et informés sur tout projet ayant des répercussions potentielles sur les communautés concernées. Dans la plupart des cas étudiés dans cet ouvrage, d'importantes lacunes ont été notées sur ce plan. Directement tributaire de cet accès à l'information et de ce droit à la consultation, le deuxième point relève quant à lui du droit de donner librement – ou de refuser de donner – son consentement au projet. En étant exclues des espaces où est accordée l'autorisation finale d'un projet, les populations locales sur lesquelles nous nous sommes penchés n'ont pu se prévaloir de l'existence de tels mécanismes dans les régimes en place. Cependant, les mouvements d'opposition qu'ils ont nourris ont parfois eux-mêmes « créé » ces mécanismes, par des recours judiciaires notamment, lesquels ont pu remettre en cause l'idée selon laquelle le projet irait coûte que coûte de l'avant.

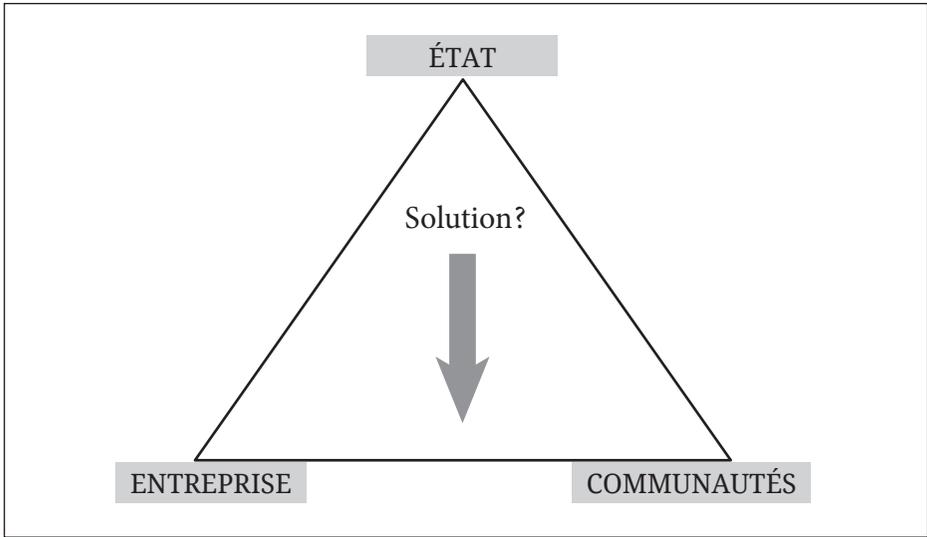
Alors que les deux premiers éléments des processus relevés par Coumans sont souhaitables pour garantir que les citoyens concernés puissent prendre part 1) à la prise de décision préalable à l'activité minière ou encore 2) à la détermination des conditions sous lesquelles un promoteur peut obtenir un feu vert, le troisième point concerne surtout la négociation des conditions d'encadrement du projet, qui s'appliqueront une fois celui-ci lancé. Certes, la signature d'ententes de type ERA joue un rôle dans l'affirmation des populations impliquées dans les négociations, qui se voient ainsi reconnaître, par les entreprises, une forme d'autorité en tant qu'occupants du territoire. Et c'est également là que réside, selon certains, le véritable potentiel de telles ententes, sur le plan notamment de l'autonomie et de l'autodétermination des communautés signataires. Néanmoins, ce que cette caractérisation en trois points nous permet de comprendre, c'est qu'alors que le

troisième point concernant la négociation d'ententes relève aujourd'hui davantage de la sphère privée, les deux premiers renvoient à des processus proprement publics et politiques qui ne peuvent être basculés dans la sphère privée de « responsabilité sociale des entreprises » sans soulever d'importants problèmes. D'ailleurs, dans les quatre études de cas présentées dans cet ouvrage, et comme nous l'avons déjà signalé, les points de « fragilité » ou d'ouverture observés n'ont pas tant tenu à la création d'un espace de négociation entreprises-communautés qu'à des ouvertures, permises ou forcées, dans les deux autres espaces.

Ces observations nous permettent d'affirmer que si ce type d'innovations institutionnelles issues de l'implantation de projets miniers dans des régions données peut présenter un certain intérêt d'un point de vue démocratique, en donnant une voix directe aux représentants des populations concernées dans la détermination de certaines conditions de régulation de ces projets, la question de la représentativité politique reste pleine et entière. Les ERA, au même titre que les autres modes de régulation informelle des projets d'activités minières, « n'apport[ont] pas une amélioration généralisée dans les structures de la société, ou d'amélioration globale [en ce qui concerne] la démocratisation [...] Ceci constitue un rôle vital pour l'État, avec ses capacités (encore) inégalées pour la planification, la redistribution et l'attribution directe de droits citoyens » (Trebeck, 2008, p. 20).

Comme l'indique Gisèle Belem (2011, p. 6) en se référant à Jacques Chevalier, les divers arrangements institutionnels qui peuvent naître des processus que l'on a vus nécessitent en effet un élément « "d'extériorité institutionnelle" en mesure de fixer les règles du jeu, ainsi que les finalités de la coopération ». L'État conserve en ce sens un rôle essentiel pour instaurer une certaine forme de planification pouvant déboucher sur la définition d'objectifs cohérents de développement national, auxquels devraient pouvoir s'arrimer les stratégies locales de développement pensées et mises en œuvre de manière négociée autour d'un projet minier.

Cet enjeu apparaît particulièrement sensible lorsque l'on considère qu'au Canada, comme dans la plupart des autres pays à fort potentiel minier dans le monde (Campbell, 2010), l'État demeure écarté de certaines sphères de planification du développement minier et de ses retombées. Cela est vrai pour diverses raisons allant de l'application de principes tels que le *free mining* dans les régimes aux effets de la libéralisation qui a souvent impliqué une redéfinition des responsabilités de l'État à l'égard du secteur minier (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011). Dans un tel contexte, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de ces initiatives qui se multiplient aujourd'hui et qui cherchent à répondre aux problématiques soulevées dans le secteur en avançant que l'État se doit dorénavant d'intervenir de manière directe dans la relation bilatérale qui existe entre les entreprises et les communautés locales (voir la figure C.2).

FIGURE C.2. Vers une réintervention de l'État?

La Banque mondiale œuvrait par exemple en 2010 à la création d'un « modèle » de loi que les États à fort potentiel minier pourraient adopter et qui rendrait obligatoire, pour les sociétés minières présentant des propositions de projets dans leur pays, la signature d'ERA avec les populations locales. Comme l'indique un rapport commandé par l'institution à ce sujet, « [l]es obligations législatives [en matière d']ERA sont encore rares, mais les gouvernements envisagent de plus en plus des législations qui définiraient quand une telle entente est requise et quel thème une telle entente peut aborder » (Otto, 2010, p. 1-2). À la lumière de la seconde conclusion de cet ouvrage présentée plus haut, ce type d'intervention actuellement promu soulève plusieurs questions. Car il ne peut en effet que s'inscrire dans les limites des fonctions de l'État telles que posées par les régimes en place et qui prévoient, dans la plupart des cas, que ce dernier jouera essentiellement un rôle de facilitateur de procédures, tout en demeurant « sélectivement absent » de la sphère de médiation sociale. L'implication sollicitée se présente ainsi comme une mesure palliative qui tente de remédier aux symptômes causés en partie par la structure de pouvoir asymétrique. Mais les « verrouillages » qui existent dans les relations entre acteurs au-delà de l'espace contractuel de négociation d'une ERA n'en sont pas pour autant levés.

Pour Merino Jiménez (2008, p. 46), la volonté de plus en plus affirmée par les communautés locales de décider elles-mêmes si l'activité minière est souhaitable ou non sur leurs terres entre dans les faits en contradiction avec l'absence de mécanismes institutionnels permettant à cette participation influente d'être exercée concrètement. En dernière analyse, nous soutenons que les ERA ne suffisent pas en soi pour pallier cette lacune, même si ces ententes intervenaient de manière précoce pour permettre la création d'un régime de justice négociée avant l'autorisation finale

d'un projet, et même si l'on rendait leur signature obligatoire. Notre analyse fait en ce sens écho à l'une des « quasi-hypothèses » posées par Bebbington et Bury (2009, p. 17297), à savoir que « des institutions de gouvernance des ressources favorisant le développement durable doivent être mises sur pied avant l'avènement d'une croissance axée sur les ressources ». Et là où ce développement axé sur l'exploitation des ressources est déjà sur les rails, nous disent ces auteurs, de telles institutions devraient à tout le moins pouvoir naître des conflits sociaux qui se manifestent souvent en leur absence (*Ibid.*, p. 17301). Étant donné que des dizaines de nouveaux projets miniers sont aujourd'hui régulièrement lancés au Canada comme ailleurs dans le monde, la création de telles institutions demeure certainement en beaucoup d'endroits un chantier politique qu'il est urgent de mettre en œuvre.

Bibliographie

- Barton, B.D. (2005). *A Global / Local Approach to Conflict Resolution in the Mining Sector. The Case of the Tintaya Dialogue Table*, Master of Arts in Law and Diplomacy, Medford, The Fletcher School, Tufts University.
- Bebbington, A.J. et J.T. Bury (2009). « Institutional challenges for mining and sustainability in Peru », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 106, n° 41, p. 17296-17301.
- Belem, G. (2011). *Gouvernance et changements institutionnels à la mine de Sadiola (1996-2006). Note de recherche*, Montréal, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Université du Québec à Montréal.
- Caine, K.J. et N. Krogman (2010). « Powerful or just plain power-full? A power analysis of impact and benefit agreements in Canada's North », *Organization Environment*, vol. 23, p. 76-98.
- Campbell, B. (dir.) (2010). *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ?*, Québec et Ottawa, Presses de l'Université du Québec et Centre de recherches pour le développement international (CRDI).
- Campbell, B., E. Roy Grégoire et M. Laforce (2011). « Regulatory frameworks, issues of legitimacy, responsibility and accountability – Reflections drawn from the PERCAN initiative », dans J. Sagebien et N.M. Lindsay (dir.), *Corporate Social Responsibility and Governance Ecosystems: Emerging Patterns in the Stakeholder Relationships of Canadian Mining Companies Operating in Latin America*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 84-101.
- Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies – CEANU et Union africaine – UA (2011). *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*, Addis-Abeba, CEANU et UA.
- Coumans, C. (2008). « Realising solidarity: Indigenous peoples and NGOs in the contested terrains of mining and corporate social accountability », dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibilities*, Sheffield, Greenleaf Publishing Limited, p. 43-66.
- Environmental Resources Management – ERM (2010). *Mining Community Development Agreements – Practical Experiences and Field Studies*, Washington, D.C., Rapport final pour la Banque mondiale.

- Laplante, L.J. et S.A. Spears (2008). «Out of the conflict zone: The case for community consent processes in the extractive sector», *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 11, p. 69-116.
- Lebuis V. et G. King-Ruel (2010). «Le consentement libre, préalable et informé: une norme internationale en émergence pour la protection des populations locales autochtones», *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, n° 3, p. 85-99.
- Merino Jiménez, L. (2008). *Community Right to Participate in Mining Policies with Reference to Tintaya and Rio Blanco Mining Conflicts in Peru*, Master of Arts in Development Studies, Institute of Social Studies (The Hague).
- O'Faircheallaigh, C. (2008). «Understanding corporate-Aboriginal agreements on mineral development. A conceptual framework», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 67-82.
- Otto, J.M. (2010). *Community Development Agreement. Model Regulations & Example Guidelines*, Washington D.C., Rapport final pour la Banque mondiale, <<http://www.sds.org/wp-content/uploads/2011/06/CDA-Final-Report-Otto-June-2010.pdf>>, consulté le 24 janvier 2012.
- Strange, S. (1994). *States and Markets*, 2^e éd., Londres et New York, Continuum.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strange, S. (1998). «International political economy: Beyond economics and international relations», *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, n° 34, p. 3-24.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.
- Szablowski, D. (2010). «Operationalizing free, prior and informed consent in the extractive sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice», *Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession and Emerging Claims*, numéro spécial de *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, n°s 1-2, p. 111-130.
- Trebeck, K. (2008). «Corporate social responsibility and democratisation», dans C. O'Faircheallaigh et S.H. Ali (dir.), *Earth Matters. Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*, Sheffield, Greenleaf Publishing, p. 8-23.

Notices biographiques

Bonnie Campbell

Professeure, Département de science politique, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal

campbell.bonnie@uqam.ca

Bonnie Campbell, Ph. D., est professeure d'économie politique à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal. Elle est actuellement directrice du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) ainsi que du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), et a été titulaire de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement de 2006 à 2011. Bonnie Campbell a entre autres présidé l'Association canadienne des études africaines et le conseil d'administration de l'Institut Nord-Sud, et a été membre du Conseil scientifique du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD, Paris) de 2003 à 2009. Elle a publié une douzaine d'ouvrages, dont *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement?* (2010) et *Qu'allons-nous faire des pauvres?* (2005). Bonnie Campbell a toujours été impliquée dans les processus politiques en dirigeant des recherches et en participant à des conférences et débats scientifiques et publics sur les questions de développement, de gouvernance et de mise en valeur des ressources, notamment à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et à la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies.

Geneviève King-Ruel

Collaboratrice, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA),
Université du Québec à Montréal

genevieve.king@gmail.com

Détentrice d'un baccalauréat en science politique de l'Université de Montréal et d'une maîtrise en droit international de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Geneviève King-Ruel a collaboré avec le Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CÉDIM) de l'UQAM à titre d'assistante de recherche sur un projet concernant l'exploitation illicite des ressources naturelles entre 2006 et 2009. Elle a également travaillé à titre de consultante auprès d'une organisation non gouvernementale sur deux projets de révision de codes miniers en Asie du Sud-Est. Ses recherches portent principalement sur le droit international et la participation publique dans le secteur des ressources naturelles, de même que sur les ressources naturelles dans la région arctique. Parallèlement à ses occupations universitaires, elle s'intéresse à la question des conflits terriens au Cambodge. Geneviève King-Ruel a collaboré avec la Chaire C.-A.-Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement de l'UQAM entre janvier 2010 et avril 2011 à titre d'assistante de recherche et de coordonnatrice de l'axe gouvernance.

Myriam Laforce

Chercheure, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA),
Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
(CIRDIS), Université du Québec à Montréal

laforce.myriam@uqam.ca

Myriam Laforce est titulaire d'une maîtrise en science politique et chercheure au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) à l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches récentes ont principalement porté sur les processus politiques entourant la gestion des répercussions des activités minières étrangères au Pérou et sur les implications des réformes des législations dans le secteur. Depuis 2006, elle participe activement à un projet de recherche du GRAMA s'intéressant aux processus de régulation ayant conduit à la signature d'ententes particulières entre entreprises minières et populations autochtones dans les années 1990 au Canada. Elle est auteure ou coauteure d'une dizaine d'articles scientifiques, chapitres d'ouvrages et mémoires politiques.

Ugo Lapointe

Collaborateur, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA),
Université du Québec à Montréal

ugolapi@yahoo.com

Ugo Lapointe a une formation en génie géologique (B.Sc., Queen's University), avec spécialisation en géologie économique et exploration des ressources. Il cumule une dizaine de saisons de travail (1996-2005) en exploration minière dans le Nord du Québec et de l'Ontario. Depuis 2005, Ugo Lapointe s'intéresse aux enjeux sociaux, environnementaux et politiques du développement minier au Québec et au Canada. Il a notamment travaillé auprès de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM, 2005) et de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement – volet exploitation des ressources naturelles (UQAM, 2006-2009). Ugo Lapointe agit également à titre de contractuel auprès d'agences gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et de firmes d'investissement responsable. Il est cofondateur et porte-parole de la coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!, un organisme *bona fide* mis sur pied en 2008 et dont la principale mission est de promouvoir de meilleures pratiques sociales et environnementales dans le secteur minier au Québec.

Véronique Lebus

Collaboratrice, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA),
Université du Québec à Montréal

v_lebus@yahoo.ca

Avocate et détentrice d'une maîtrise en droit international et politique internationale de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Véronique Lebus a collaboré en 2007 et 2008 à titre de chercheuse avec le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de l'UQAM, dans le cadre du projet *Modes de gouvernance, institutions politiques et contributions du secteur minier au développement: leçons à partir de l'expérience canadienne*. Elle a par la suite œuvré à titre de conseillère en droit, politique et développement de projets pour le Conseil des Anicinapek de Kitcisakik de 2008 à 2010 et elle est aujourd'hui conseillère juridique pour Avocats sans frontières Canada.

Etienne Roy Grégoire

Collaborateur, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA),
Université du Québec à Montréal

etienneroygregoire@gmail.com

Etienne Roy Grégoire est titulaire d'une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et d'un baccalauréat en anthropologie de l'Université de Montréal. Ses recherches portent principalement sur la politique étrangère canadienne et sur les activités extractives en contexte de conflit ou de

post-conflit en Amérique latine. Il est membre du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) et du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) de l'UQAM et travaille aujourd'hui dans le domaine des droits humains.

Bruno Sarrasin

Professeur, Département d'études urbaines et touristiques, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal

sarrasin.bruno@uqam.ca

Professeur au Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 2002, Bruno Sarrasin est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Jusqu'en 2008, il a aussi occupé parallèlement la fonction de directeur de la revue de recherche en tourisme *Téoros*. Il est actuellement directeur des programmes de 1^{er} cycle en gestion du tourisme et de l'hôtellerie de l'UQAM et directeur de la collection Tourisme aux Presses de l'Université du Québec. Ses travaux portent sur l'économie politique du développement, particulièrement en Afrique subsaharienne, la sociologie politique des politiques publiques, principalement dans le domaine de la protection de l'environnement, et l'analyse sociopolitique, la prévision et la prospective du phénomène touristique.

Jonathan Tardif

Candidat au doctorat en géographie, Université de Montréal et collaborateur, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Université du Québec à Montréal

jonathan.tardif.1@umontreal.ca

Jonathan Tardif est candidat au doctorat en géographie à l'Université de Montréal. Son projet de recherche porte sur les dimensions sociopolitiques du développement de l'écotourisme dans les aires protégées du Cambodge. Avant d'effectuer un retour aux études, il a notamment travaillé comme chargé de projet en environnement au Kenya et à Montréal, comme analyste de politiques au sein de Ressources naturelles Canada et coordonnateur en développement durable pour la Ville de Longueuil.

Index

A

- acceptabilité sociale 134, 166
Afrique 2, 22, 256
agriculture 27, 66, 192, 204, 207, 210, 219, 227, 235
Amérique du Nord 27, 28, 30, 34, 58, 64, 115, 139, 167
Amérique latine 2, 202, 240
Andes Exploration of Mine 193
Archean 160, 161
argent *voir* ressources minérales – argent
Argentine 198
Arslanian Cutting Works 95
Association minière du Canada 35, 137
Association minière du Québec 120
audiences publiques *voir* communautés locales – consultation des –
autochtone(s)
 autonomie gouvernementale 40, 41, 55, 57, 62, 66, 73, 104, 105, 123, 124, 127, 130, 147, 164, 166, 172, 174, 260
 revendications territoriales *voir* revendications territoriales
 savoir traditionnel 81, 85-87, 90-93, 98, 136
autochtones, populations
 Cris 36, 122-124, 131, 133, 136, 140, 144
 Dénés 53-55, 64, 66, 67, 70, 80, 82, 83, 85, 86, 95, 99, 100, 103
 devoir fiduciaire de l'État à l'égard des – 39-41, 44, 58, 59, 66, 71-73, 91, 126
 droits ancestraux des – 39-41, 59, 62, 101, 122-124, 140, 157, 162, 164-166, 183, 184
 droits délégués vs droits inhérents 66, 100
 Innus 158, 159, 161-167, 170-76, 178-180, 182, 184, 185
 Inuits 36, 53, 55, 64, 75, 77, 78, 86, 93, 111, 114, 122-136, 139-143, 145-150, 158, 159, 161-163, 165, 166, 171-180, 182, 184, 185
 Inuits Inuvialuit 53, 57
autorisation d'un projet minier 41, 45, 51-53, 64, 65, 67, 70-72, 74, 75, 79-83, 85, 87, 90, 91, 99, 100, 103-105, 112, 134, 135, 137, 138, 140, 141, 143, 160, 162, 166, 173, 174, 177-179, 183-186, 200, 203, 221, 233-236, 242, 256, 257, 259, 260, 262

B

- bail foncier 30, 79, 96
Banque interaméricaine de développement *voir* institutions financières internationales
bénéfices tirés de l'activité minière
 effets d'entraînement économique 94, 95, 145, 160, 165, 167, 172-174, 181, 182

emploi 69, 78, 94, 99, 100, 111, 127, 138, 139, 143, 145, 165, 167, 173, 205, 211, 216, 228, 255

intrants locaux 94, 95, 205, 228

rentes minières *voir* redevances minières

Berger, commission 62, 82

BHP Billiton 51, 53, 55, 60, 65, 66, 69, 73, 75-77, 79-83, 85, 86, 88, 89, 91-96, 98, 99, 103, 105, 192, 193, 204, 215, 216, 218, 220, 221, 223, 224, 226, 228-230, 232, 233, 236, 238, 245

Brésil 160, 208

Brinex Kitts-Michelin, projet de 162, 166, 179

C

cadre d'analyse 3, 4, 7, 10, 12, 26, 39, 44, 52, 157, 254

Californie 27-30, 57, 58, 115

Canada

Agence canadienne d'évaluation
environnementale 80, 81, 85, 170

Comité permanent des affaires étrangères
et du commerce international 9

Commission canadienne des droits de la
personne 163

Commission fédérale d'évaluation
environnementale 144

Cour suprême du – 39, 40, 59, 60, 122, 183,
184

jugements 39, 40, 59, 62, 183, 184

Décret sur les lignes directrices relatives au
processus d'évaluation et d'examen en
matière d'environnement 35, 80, 81, 84

Gendarmerie royale du – 161

gouvernement du – 9, 27, 34-36, 52, 54, 57,
60, 64-67, 70, 72-78, 82, 84, 90, 92-95,
98-100, 106, 116, 123, 140, 144, 158, 160,
163, 164, 169, 173-176, 178, 179, 182, 184

Loi canadienne sur l'évaluation
environnementale 35, 80, 81, 83, 84,
135

Loi constitutionnelle de 1982 34, 36, 40, 59

article 35(1) 40, 59, 63, 163

Loi sur les Indiens 163

ministère des Affaires indiennes et du
Nord canadien 41, 56, 67, 70, 71, 77-80,
82, 84, 87-91, 93, 95, 99, 101

Proclamation royale de 1763 39, 58, 126

programme fédéral d'actions accréditatives
116, 117

Ressources naturelles Canada 157

tribunaux canadiens 39-41, 62, 144

Canadian Arctic Resources Committee 85, 140

caribous, sauvegarde des – 82, 96, 165

cartographie géologique 117, 125

chasse, pêche, piégeage 53, 64, 122, 125, 129,
161, 165, 184

Chili 198, 208

claim minier 19, 27-33, 42, 53, 58, 59, 61, 64, 65,
67, 75-77, 79, 100, 115, 116, 119, 125, 132, 161,
168, 183

voir aussi concessions minières et titres
miniers

Colomac, mine de – 78

Colombie 205

Colombie-Britannique 28, 29, 183

coloniale, période 27, 28, 102, 115, 204, 207

communautés locales

autochtones 18, 19, 25, 39-41, 102, 105,
140, 145, 203, 207, 254, 255, 260

voir aussi autochtones, populations
concernées *voir chacune des mines citées*

consentement des – 40, 59, 74, 79, 103, 104,
106, 125, 137, 161, 166, 168, 175, 179,
182, 184, 185, 227, 233, 234, 242, 243,
256, 257, 260

voir aussi libre consentement préalable
et éclairé

consultation des – 32, 33, 39, 40, 52, 59,
60-62, 66, 71, 74, 76, 77, 79, 81-84,
87-90, 93, 94, 101, 104, 112, 121, 125,
134-137, 141-145, 147, 148, 161, 165, 170,
172, 173, 178, 180, 182-184, 202, 204,
205, 209, 234, 236, 242, 256, 257, 260

droits des – 19, 20, 35, 36, 39, 58-60, 62-64,
66-68, 71, 72, 74, 79, 83, 100-104, 106,
112, 122-126, 130, 158, 162, 165, 168,
174, 175, 177, 178, 182-185, 192, 206,
207, 209, 210-212, 215, 218, 219, 221,
225, 227-229, 240, 242, 254-256, 259,
261

participation des – 2, 4-7, 11, 12, 18, 26, 32,
33, 36, 38, 40, 41, 43, 45, 63, 64, 74, 83,
86, 89, 90, 92, 94, 97, 98, 126, 129, 130,
134-137, 143, 147-150, 157, 158, 165, 170,
173, 179, 180, 183, 184, 204, 205, 209,
211, 215, 221, 229, 230-232, 239-242,
255, 262

revendications des – 2, 36, 44, 62, 83, 87,
127, 128, 130, 150, 166, 169, 174, 185,
201, 207, 208, 211, 217, 219, 221, 223,
226, 242

voir aussi revendications territoriales

Companhia Vale do Rio Doce 160, 186
 Compañía Minera Antamina 204
 concessions minières 27, 29-33, 42, 58-61, 65, 79, 85, 115, 116, 125, 132, 191, 202-205, 210, 218, 235, 237, 242, 257
voir aussi claim minier et titres miniers
 Conférence circumpolaire inuite 140
 conflits associés au secteur minier 10, 11, 23, 78, 138, 140, 191, 194, 202, 210, 211, 216, 221, 222, 225, 226, 229, 231, 232, 237, 238, 240, 241, 243, 263
 résolution des – 111, 138, 182, 217, 222, 231, 238, 241, 243
 Constitution
 Canada *voir* Canada – Loi constitutionnelle de 1982
 Pérou *voir* Pérou – Constitution de 1993
 Convention de la Baie-James et du Nord québécois *voir* Québec – Convention de la Baie-James et du Nord québécois
 Coolican, rapport 175, 176
 Cour interaméricaine des droits de l'homme 212
 croissance économique 16, 30, 35, 115, 168, 239, 263

D

De Beers 95
 décentralisation 56, 57, 70, 208, 209, 211, 213, 237
 «décertification» de l'investissement 83, 99, 146, 178
 démocratiques, enjeux 2, 18, 23-26, 36, 147, 207, 208, 213, 220, 238, 239, 242, 261
 développement
 contribution du secteur minier au – 2, 5, 10, 34, 38, 43, 62, 69, 70, 106, 138, 161, 162, 165, 167, 169, 175, 182, 191, 204, 205, 212, 215, 225-228, 231-234, 238, 241, 253, 259
 durable 10, 34-36, 80, 100, 111, 137, 169, 177, 198, 202, 222, 225, 227, 261, 263
 économique 5, 10, 27, 37, 58-61, 70, 71, 95, 96, 101, 111, 121-125, 131, 139, 144, 149, 161, 163, 165-167, 175-177, 185, 253, 261
 pays en – *voir* pays du Sud
 Dia Met 53
 Diamond Fields Resources 160, 161
 Diavik, mine de 70, 103
 divisibilité et domanialité, principes de 28, 115

droits ancestraux *voir* autochtones, populations – droits ancestraux des –
 droits humains 198, 207, 212, 216-219, 225, 227-229

E

économie politique internationale 3, 4, 7, 10-16, 19, 21, 24, 46, 131, 177
 hétérodoxe 3, 4, 11-15, 19, 46, 131
 Ekati, mine d' – 6, 7, 51-106, 111, 157, 158, 176, 185, 221, 255, 257
 communautés concernées
 Alliance des Métis du North Slave 55, 66, 67, 77, 78, 82, 86, 93, 100
 Conseil des Dogribs assujettis au Traité n° 11 55, 62, 66, 77, 78, 82, 88, 89, 93, 95, 99
 Kitikmeot Inuit Association 53, 55, 75, 77, 78, 86, 93
 Société des tribus visées par le Traité n° 8 55, 66, 67, 77, 86, 92, 93
 entente environnementale 53, 90, 92-97, 99, 101
 entente socioéconomique 53, 90, 92-98, 101
 entente(s) sur les répercussions et avantages 4, 51-53, 72, 74, 90-93, 98-106, 111, 157, 221, 255, 257
 Office de surveillance environnementale indépendant (Independent Environmental Monitoring Agency) 92, 94, 96, 97
 processus d'évaluation environnementale 52, 60, 63, 65-67, 69, 71-73, 76, 77, 79-88, 90-93, 102
 Commission environnementale (Environmental Assessment Review Panel) 80-82, 84-88, 90, 92, 93
 entente(s)
 confidentialité des – 103, 148
 protocole d' – (Memorandum of Understanding) 38, 160, 169, 172, 174, 178, 180, 183
 sur les répercussions et avantages (ERA) 1, 2, 4-7, 10, 11, 23-26, 38, 43-45, 52, 64, 68, 72, 75, 91, 98-104, 111-113, 124, 136, 145-150, 158, 168, 182, 183, 192, 222, 228, 239, 253-263
voir aussi chacune des mines citées
 entreprises minières *voir* industrie minière et chacune des entreprises citées

environnement

- évaluation environnementale *voir*
 - évaluation environnementale
- mécanismes de cogestion
 - environnementale 36, 64, 135, 147, 160, 171-173, 229
- normes environnementales 34-36, 79-81, 87, 88, 129, 133-135, 168, 169, 184, 185, 199-202, 205, 206
- protection de l'– 33, 34, 36, 37, 41, 42, 61, 71, 72, 96, 125, 129, 131, 133, 135, 161, 199, 200

EPI *voir* économie politique internationale

État

- absence sélective de l'– 13, 23, 24, 37, 44, 45, 72-75, 87, 89-91, 95, 96, 101, 105, 106, 165, 183, 212, 214, 226, 238, 239, 242, 259, 262
- devoir fiduciaire de l'– *voir* autochtones, populations – devoir fiduciaire de l'État à l'égard des –
- rôle de l'– 13, 17, 18, 20-23, 34, 36, 37, 52, 69, 72-74, 78, 112, 164, 180-184, 206, 212-215, 237-239, 261, 262
- souveraineté de l'– 3, 40, 123

États-Unis 27-30, 32, 57, 58, 115, 122, 144, 193

évaluation environnementale 35-37, 41, 45, 64-67, 71, 84, 85, 129-131, 133-136, 143-145, 147, 168, 169, 180, 183-185, 200-206, 209, 234-236, 254

voir aussi chacune des mines citées

- effets cumulatifs 80, 82, 219

exploration minière 9, 27, 29, 30, 32, 37, 58-61, 65-68, 74, 78, 85, 91, 111, 115-121, 125, 128, 132, 134, 137-139, 142, 160-162, 164, 165, 167, 168, 171, 178-181, 191-193, 199, 202, 227, 234, 236, 256

- permis d'– 67, 116, 132

expropriation 33, 193, 209, 216-219, 221, 233

F

Falconbridge ltée 111, 113, 120, 123, 128, 132-134, 137-142, 145, 146, 181

fiscalité minière 70, 95, 117, 118, 195, 197, 198, 205, 259

- ententes de stabilité fiscale 197

Fonds monétaire international *voir* institutions financières internationales

« fragilité », points de – 1, 2, 5, 45, 46, 75, 157, 158, 177, 180, 181, 185, 229, 232, 240, 241, 243, 258, 259, 261

free mining, principe du – 6, 16, 26-35, 37, 38, 41-44, 56-61, 65, 66, 68, 74, 77, 79, 104, 115, 116, 121, 125, 132, 133, 145, 146, 148, 160-162, 168, 185, 256, 261*free, prior and informed consent voir* libre consentement préalable et éclairé (LCPE)

G

gestion du territoire et des ressources, modes de – 5, 6, 19, 43, 45, 46, 52, 55, 61, 64, 65, 84, 86, 101, 105, 112, 128, 144, 160, 164, 166, 173, 220, 230, 235, 237, 255, 261

Goro Nickel, mine de 181

gouvernance 3, 15, 29, 54, 60, 70, 202, 208, 213, 220, 241, 263

Grande-Baleine, projet hydroélectrique 140, 143-145, 180

Groupe de la Banque mondiale *voir* institutions financières internationales

H

hydroélectricité 122, 126

I

identité politique 5, 7, 18-21, 24, 25, 31, 32, 39, 40, 44, 45, 52, 56, 62, 66, 68, 69, 83, 97, 100-102, 106, 121, 124, 129, 130, 132, 149, 150, 165, 166, 176, 178-180, 207, 209, 211, 221, 229, 238, 240, 242, 257, 259

Impact and Benefit Agreements (IBAs) voir entente(s) – sur les répercussions et avantages (ERA)impacts des projets *voir* évaluation environnementale – effets cumulatifs et répercussions sociales et environnementalesIMW *voir* Initiative minière de Whitehorse inaliénabilité des terres 60, 65, 67, 78, 85, 182, 183, 193, 203

Inco Ltd 157, 160, 162, 164-166, 174, 180, 181, 185, 186

industrie forestière 33, 56, 67, 121

industrie minière 2, 5, 7, 16, 22, 23, 25, 30, 33, 34, 37, 42, 44, 45, 68, 69, 112, 116-120, 127, 137, 140, 150, 157, 196, 197, 200, 206, 210-212, 226, 259, 260

canadienne 10, 14, 18, 26, 27, 31, 35, 36, 38, 43, 44, 48, 99, 119, 167, 181

mondiale 10, 42, 167, 191, 195, 198, 253

information

- accès à l'– 59, 60, 66, 74, 76, 81, 82, 84, 100, 125, 132, 135, 136, 138-140, 142, 143, 149, 161, 169, 173, 178, 185, 205, 221, 228, 234, 235, 237, 256, 260

Initiative minière de Whitehorse (IMW) 136, 137, 140

institutions

- arrangements institutionnels 5, 10, 12, 43, 45, 46, 120, 135, 160, 169, 177, 185, 241, 243, 253, 256, 257, 261

institutions financières internationales 17, 22-25, 195-197, 201, 202, 207, 215, 254, 256, 258, 262

Banque interaméricaine de développement 195

Fonds monétaire international 195

Groupe de la Banque mondiale 22-24, 195-197, 201, 202, 207, 254, 256, 262

Revue des industries extractives 254

Société financière internationale 197

investissement, climat d'– 32, 68, 76, 198, 214

investissements étrangers 9, 21-24, 85, 89, 167, 191, 195-198, 201, 202, 204, 206, 212, 214, 223, 239

J

justice négociée, modèle de – 6, 24, 25, 38, 40, 41, 44, 45, 52, 68, 75, 91, 96, 98, 102, 104, 106, 112, 131, 137, 147, 158, 160, 168, 171, 172, 174, 185, 192, 216, 222, 229, 234, 237, 238, 255, 257, 258, 259, 261, 262

L

Labrador 157-159, 161-166, 170, 175-177, 182

Labrador Mining and Exploration 119

légitimation *voir* régulation – et légitimation légitimité

de l'État 23, 36, 37, 75, 91, 105, 146, 214, 221, 224, 259-261

de l'investissement minier 2, 10, 17, 18, 20, 35, 37, 43, 44, 52, 53, 68, 71-73, 83, 85, 99, 100, 105, 106, 112, 149, 150, 178, 227, 238, 254, 259, 260

libéralisation 16, 23, 24, 31, 58, 70, 191, 195-197, 201, 203, 212, 214, 261

libre consentement préalable et éclairé (LCPE) 40, 59, 104, 137, 166, 175, 184, 227, 233, 242, 243, 256, 257, 260

licence sociale d'opération 146, 253

M

Magma Copper Company / Global Magma Ltd 193, 216

Malouf, jugement 122, 123

Manitoba 174

médiation sociale 23, 37, 92, 136, 146, 165, 183, 213-215, 226, 238, 262

Memorandum of Understanding (MoU) *voir* entente(s) – protocole d'–

mines *voir* chacune des mines citées

mobilisation communautaire 18, 41, 103, 140, 144, 148, 162, 172, 178-180, 182, 193, 210, 211, 215-217, 219, 221, 222, 224-226, 228, 230-232, 235, 236, 238, 239, 241, 242, 260

N

négociation

espace de – 3, 4, 24, 33, 43, 52, 74, 77, 87, 105, 112, 177, 179, 216, 222, 254, 259, 261, 262

processus de – 2, 6, 7, 10, 13, 38, 43, 45, 56, 72, 93, 102, 112, 113, 136, 139, 140, 145-147, 172, 173, 178, 188, 225, 231, 254, 255

Neptune Resources Corp. 78

Noranda Mines 119

Nouvelle-Calédonie 181

Nouvelle-Écosse 28, 29

Nunavut 55, 57, 64

O

Ontario 27, 28, 60, 118, 174

Environmental Commissioner of – 60
gouvernement de l'– 60, 118

or *voir* ressources minérales – or

organisation non gouvernementale (ONG) 19, 24, 45, 51, 83, 85, 178, 192, 205, 207, 211, 215, 220-225, 227-230, 232, 236, 240, 241

Oxfam 221, 223, 225, 228, 229, 249

Ombudsman australien pour les mines 223, 224, 226, 227, 229, 236

P

Papouasie-Nouvelle-Guinée 83

participation citoyenne *voir* communautés locales – participation des –

parties prenantes (*stakeholders*) 24, 53, 58, 68, 76, 77, 83, 84, 91, 104, 121, 130, 140, 168, 171, 173, 178, 180, 203, 208-210, 225, 240, 257

- pays du Sud 9, 22, 24, 42, 45, 167, 196, 212, 259
- Pérou 4, 7, 23, 45, 191-243, 257, 260, 266
- Banque centrale péruvienne 213
 - Centromin Perú 193
 - Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales 199-201
 - Commission de vérité et de réconciliation 217
 - communautés *campesinas* (ou paysannes) 192, 203, 207, 217, 220
 - Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) 211, 212, 221, 223, 226, 229, 242
 - Conseil national de l'environnement 202
 - Constitution de 1993 196, 197, 203
 - Coordinadoras Regionales de Comunidades Afectas por la Minería (CORECAMI) 211, 221, 223
 - Décret législatif de promotion des investissements dans le secteur minier 196
 - Espinar, province d'– 192, 194, 215-217, 220-226, 228, 229, 231-233, 235, 236, 238, 241, 242
 - ETAMINSA 193
 - État péruvien 23, 193-197, 201, 203, 204, 206-208, 211-213, 215-217, 219, 221, 222, 224, 226, 232, 237-240, 242
 - Loi-cadre pour la croissance de l'investissement privé 195, 196, 199
 - Loi des terres 203, 209, 217, 218, 223, 233, 236
 - Loi générale de l'environnement 198, 201
 - Loi générale des mines 196, 199
 - Loi sur le droit au consentement préalable des peuples indigènes et originaires reconnu dans la Convention no 169 de l'OIT 242, 243
 - Majes-Siguas II, projet de– 235
 - Minero Perú 193
 - ministère de l'Économie et des Finances 213, 249
 - ministère de l'Énergie et des Mines 200-205, 224, 228, 231, 235, 238
 - Dirección General de Asuntos Ambientales 200, 202
 - ministère de l'Environnement 198, 202, 203
 - organisations non gouvernementales
 - CooperAcción 193, 221-223, 225, 235, 236
 - programme d'ajustement structurel 195, 199, 201, 208
 - ProInversión 235
 - Movimiento de Integración K'ana (MINKA) 220, 224
 - régime foncier 203, 204, 209, 217
 - voir aussi* Pérou – Loi des terres
 - régime minier 196-206
 - Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía 201
 - Tribunal constitutionnel du – 235
 - pétrole et gaz 42, 57, 67, 204
 - Planification intégrée des ressources (PIR), principe de– 144, 145
 - pluralisme juridique, école du – 3, 17
 - populisme 213
 - pouvoir
 - analyse du – 12, 15
 - asymétries de – 7, 9, 11, 22, 26, 33, 34, 38, 44, 45, 56, 58, 61, 66, 74, 86, 90, 95, 104-106, 128, 145, 147, 149, 150, 158, 162, 165, 168, 177, 180, 185, 204, 206, 207, 215, 218, 221, 229, 232, 237, 240-242, 256, 262
 - rapports de – 2, 4, 7, 11-16, 18-21, 23-25, 45, 52, 53, 69, 75, 121, 124, 127, 150, 158, 160, 164, 168, 185, 186, 192, 194, 207, 215-217, 222, 230-232, 234, 240, 258
 - structure de – 4, 7, 11-13, 18, 19, 21, 24, 25, 27, 33, 34, 41, 43-45, 52, 56, 61, 68, 74, 75, 79, 87, 90, 91, 95, 101, 104-106, 112, 113, 118, 120, 121, 124, 126, 130, 131, 157, 160, 162, 165, 169, 177, 179-181, 183, 184, 192, 194, 206, 215, 230-233, 239-241, 243, 254, 255, 258, 259, 262
 - pouvoir structurel 5, 6, 11, 14, 15, 20-23, 26, 31, 37, 38, 40, 41, 44-46, 52, 56, 60, 61, 67, 71, 74, 78, 79, 86, 87, 95, 97, 100-103, 105, 106, 112, 119, 120, 129, 133, 135, 141, 143, 147, 150, 165, 167, 168, 177, 178, 180-182, 201, 205, 212, 215, 218, 220, 222, 230, 234, 243, 259
 - définition de – 14, 15
 - distribution du – 15, 16, 22, 23, 26, 38, 41, 44, 56, 58, 61, 69, 74, 100, 133, 141, 147, 167, 168, 177, 230, 259
 - Premières nations 38-40, 53, 56, 64, 65, 67, 70, 80, 89, 99, 103, 105, 163
 - voir aussi* autochtones, populations
 - privatisations 192, 193, 195, 196, 200, 216, 219

processus décisionnels 2, 4, 6, 7, 10-12, 16, 23-27, 36, 38, 45, 46, 60, 63-65, 80, 84, 97, 101, 104, 105, 126, 129, 131, 133-137, 139, 158, 166, 168, 169, 179, 180, 184, 203, 206, 209, 211, 213, 215, 231-234, 239-242, 255, 257, 260
 intégration des communautés dans
 les – voir communautés locales,
 participation des

Q

Québec 1, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 26-31, 33-36, 38, 42, 43, 60, 111-150
 Acte général des mines du – 28, 115
 Assemblée nationale du – 115-117, 120, 128
 Caisse de dépôt et placement du – 117
 Commission permanente de l'économie et du travail 120
 Convention de la Baie-James et du Nord québécois 36, 112, 114, 121-135, 139, 143, 144, 147, 148, 150
 catégorisation des terres 125, 126, 140
 négociation de la – 122-125
 Cour d'appel du – 122, 123
 Cour supérieure du – 122
 gouvernement du – 33, 112, 115, 117, 119, 122-126, 128, 129, 133, 140, 149
 Grand conseil des Cris du – 123, 144
 Hydro-Québec 123, 128, 139, 144
 Loi pour faciliter et encourager le développement minier dans le territoire du Nouveau-Québec 116, 119
 Loi sur les mines 31, 33, 36, 42, 60, 116, 118
 ministère de l'Environnement 129, 133, 134, 141
 ministère des Ressources naturelles et de la Faune 117, 118, 120, 121, 128, 134
 Nord du Québec 1, 112, 113, 115-118, 121, 122, 124, 125, 132, 133, 144, 146, 147, 149, 150, 267
 Asbestos Hill 114, 126, 132
 Baie-Déception 114, 126, 140
 Nouveau-Québec 30, 115, 116, 119
 Nunavik 36, 111, 112, 114-117, 121, 123-128, 132-135, 138, 139, 143, 148, 149
 Administration régionale Kativik (ARK) 128-130, 140, 142, 144, 149
 Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) 129, 130, 132, 133-138, 140-143, 145, 147, 149
 Commission du Nunavik 124, 127, 128

régime minier 112, 115-121, 125, 126
 société Makivik 123, 130, 138, 139, 141, 144, 148, 149
 régime minier 28-37, 42, 115-121, 125, 126
 Société de développement de la Baie-James (SDBJ) 122, 123
 Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ) 123
 Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) 117, 120

R

Raglan, mine de – 6, 36, 106, 111-150, 157, 173, 253, 255, 256
 communautés concernées
 Kangiqsujuaq 114, 138, 141-143, 148, 154
 Kangirsuk 114, 139, 148
 Puvirnituq 114, 139
 Quaqtaq 114, 139, 148
 Salluit 114, 123, 124, 138-143, 148
 Entente Raglan 4, 111-114, 131-134, 136-143, 145-150, 157, 173, 253, 255, 256
 processus d'évaluation environnementale 36, 112, 123, 125, 129-138, 140-148, 155, 173, 255, 256
 recours judiciaires 83, 99, 103, 136, 162, 178, 259, 260
 redevances minières 70, 74, 98, 100, 117, 141
 régimes
 légaux 2, 14, 17, 18, 23, 45, 56, 61, 71, 72, 81-83, 85, 96, 97, 102, 160, 168, 201, 212, 214, 216, 221, 222, 239, 240, 254, 256, 257
 transnationaux 11, 16-19, 23, 214, 222, 241, 242
 miniers 4-7, 11, 12, 15-17, 19-21, 24-31, 34, 35, 37-39, 41, 43, 45, 52, 56-60, 63, 65, 66, 69, 72, 74, 96, 104, 106, 112, 115, 119, 120, 121, 125, 128, 133, 146, 147, 150, 157, 161, 162, 165, 194, 196, 197, 202, 203, 206, 237, 239, 240, 242, 243, 258
 canadiens et québécois 4, 6, 11, 12, 16, 26-31, 33, 34, 38, 41, 43, 115-121, 125, 146, 147
 historique des – 4, 11, 26-29, 31
 notion de – 3, 15-17
 opérationnalisation des – 6, 12, 18, 24, 38, 52, 68, 71, 72, 112, 162, 199, 239, 243
 réforme des – 4, 15, 16, 20, 24, 35, 41, 119, 150, 195-197, 207, 208, 242

- règles et procédures 3, 14-16, 21, 25, 29, 31, 41, 43, 57, 65, 68, 70, 82, 96, 97, 102, 119, 120, 143, 180, 203-205
- théorie des – 3, 15, 16
- régulation
- cadre de – hybride 17, 24, 25, 44, 45, 53, 87, 93, 96, 102, 105, 112, 132, 133, 136, 137, 145, 149, 157, 168, 173
- et légitimation 10, 17, 18, 20, 35, 37, 43, 44, 52, 53, 71, 72, 90, 99, 105, 112, 149, 254
- modes de – 1-3, 5-7, 10, 11, 17, 34, 37-41, 44, 51-53, 72, 74, 75, 90, 96, 103, 105, 106, 112, 124, 130-133, 149, 150, 167, 192, 237, 254, 257, 261
- modes informels de – 2, 6, 23, 24, 38, 45, 74, 75, 90, 96, 105, 106, 141, 160, 215, 216, 222, 228-232, 235, 237, 241, 242, 256, 257, 261
- nouveaux modes de – 4, 6, 7, 10, 11, 23, 24, 26, 34, 37-40, 44, 52, 72, 75, 95, 104, 106, 112, 231
- répercussions sociales et environnementales 1, 6, 35, 36, 53, 59, 63, 71, 79, 80, 82, 85, 92, 94, 114, 129, 135, 136, 144, 145, 161, 165, 169, 170, 173, 191, 203, 204, 210, 212, 214, 216, 217, 219, 221, 223, 234, 255
- gestion des – 2, 6, 38, 82, 86, 96, 98, 131, 145, 202, 204, 212, 219, 226, 228, 232, 235, 238, 255, 260
- représentativité politique 2, 24, 146, 231, 241, 261
- résidus miniers 145, 165, 199, 219
- responsabilité sociale des entreprises 2, 6, 9, 10, 23, 37, 92, 94, 146, 205, 209, 212, 214, 222, 226, 239, 243, 261
- ressources minérales 26-31, 34, 56, 58, 70, 115, 116, 125, 126, 198
- amiante 132
- argent 28, 191
- cobalt 113, 175
- cuivre 113, 132, 145, 175, 191, 192, 194
- diamants 51, 53, 63, 68, 69, 70, 75, 76, 85, 89, 94, 95, 100, 111, 125
- fer 132
- métaux précieux 113
- nickel 113, 132, 145, 157, 160, 167, 175, 176, 181
- or 28, 29, 69, 191
- ruée vers l' – 27, 29, 57, 115
- uranium 69, 79, 139, 162, 166, 179
- retombées économiques 2, 5, 7, 11, 97, 98, 121, 165, 173, 181-183, 205, 233, 253, 255, 260, 261
- revendications territoriales
- règlement des – 7, 19, 42, 53-57, 60-68, 73-76, 78, 82, 85, 90, 98-100, 106, 122, 126, 137, 158, 159, 161, 164-168, 171, 172, 174-177, 179, 180, 182-185
- traités 49, 53, 55, 59, 60, 66, 67, 103, 109, 154, 162, 225, 228
- Revue des industries extractives *voir*
- institutions financières internationales – Groupe de la Banque mondiale
- Roche ltée 133, 137, 138, 140, 142, 146
- S**
- Saskatchewan 79, 139
- Snap Lake, mine de – 70
- société civile 9, 23, 145, 146, 148, 178, 192, 207, 208, 217, 220, 224, 228, 232
- organisations de la – *voir* organisations non gouvernementales (ONG)
- Société financière internationale *voir*
- institutions financières internationales
- sociétés transnationales 3, 13, 21-23, 62, 137, 149, 192, 215, 216, 221, 256
- Strange Lake, projet de – 162
- Strange, Susan 3-5, 8, 11-16, 19-23, 33, 38, 43, 44, 46, 56, 120, 158, 177, 180, 254
- structure
- définition de – 2, 4, 5, 12-14
- Szablowski, David 3, 11-13, 17-19, 23, 32, 37, 42, 43, 72, 99, 137, 147, 178, 200, 206, 207, 212, 214, 220, 226, 231, 240, 254, 257
- T**
- Terre-Neuve-et-Labrador 157-186
- Cour d'appel de – 162, 172, 178, 179
- Cour suprême de – 162
- gouvernement de – 160, 161, 163, 164, 167, 168, 172-175, 177, 180-185
- régime foncier 164-168
- régime minier 160-162
- situation sociale et économique de – 167, 168
- Territoires du Nord-Ouest 27-29, 31-33, 36, 51-106, 111, 194
- Comité régional d'examen de l'environnement 79, 80, 93
- gouvernement des – 56-58, 70, 71, 79, 80, 84, 92, 94, 95, 100

- Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie 36, 64-66, 80, 81, 84
- Loi sur les eaux des – 87, 88
- Loi sur les terres territoriales 28, 57, 58
 Quartz Mining Regulations 28, 29, 57, 58
 Règlement sur l'exploitation minière au Canada 58, 59, 65
- Office des eaux des – 52, 79, 82, 87-89, 92, 103
- régime foncier 56
- régime minier 52, 56, 57-61, 63, 65, 66, 68, 69, 72, 104, 106
- région de la vallée du Mackenzie 53, 56, 62, 64, 80, 84
- région du lac de Gras 53, 54, 56, 60, 63, 65, 69, 75, 82, 85, 91, 104
- situation sociale et économique des – 69-72
- Tintaya, mine de – 191-194, 198, 204, 215-243
 Accord-cadre pour le développement de la province d'Espinar 192, 215, 222, 223, 226, 228-233, 236, 238, 241, 260
 communautés concernées
 Alto Huancané 193, 204
 Alto Huarca 193, 233, 234, 236
 Anta Cama 193
 Huano Huano 193
 plans stratégiques de développement des – 227, 233
 Tintaya Marquiri 193, 194, 204, 217
 Fondation Tintaya 222, 227, 238
 projet d'Antapaccay 194, 233-236
 Table de dialogue (Mesa de diálogo de Tintaya) 192, 215, 223-234, 236, 238, 241, 242
 Accord de consolidation des progrès 226-228, 233, 236, 242
 commissions thématiques 224-227, 231
- titres miniers 19, 27-33, 42, 53, 59-61, 64, 65, 100, 115, 116, 119, 120, 125, 132, 161, 176, 183, 191, 196, 202, 206
voir aussi claim minier et concessions minières
- transactions foncières 193, 194, 203, 204, 216-219, 221, 222, 227, 233, 234, 236
- U**
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) 208
- V**
- Vale Inco *voir* Companhia Vale do Rio Doce valeurs
- hiérarchisation des – 4, 20, 23, 33, 41-45, 69, 71, 73, 96, 101, 105, 121, 131, 132, 149, 167, 168, 177, 179, 198, 206, 239, 242
- prioritaires 4, 5, 16, 19, 20, 21, 24, 25, 31, 41, 45, 56, 58, 66, 68, 95, 99, 112, 115, 119, 120, 126, 145, 146, 149, 162, 196, 240, 250, 254, 259
- répartition des – 5, 20, 69, 70, 71, 102, 206
- socioenvironnementales 4, 6, 12, 34-36, 38, 39, 43, 51, 60, 62, 71, 83, 91, 97, 104, 121, 148, 197, 200
- violence politique 207, 217
- Voisey's Bay, mine de 6, 7, 157-186, 255, 258, 260
- communautés concernées
 Association des Inuits du Labrador (AIL) 158, 159, 166, 171-176
 ententes intérimaires sur les revendications territoriales autochtones 172, 174-176, 183-185
 Nation Innue 158, 159, 161, 163-167, 170-172, 174-176, 178-180, 182, 184, 185
- Conseil de gestion environnementale (Environmental Management Board) 173
- entente(s)
 environnementale 160, 171-173, 177
 sur la transformation locale du minerai 160, 172-174
 sur les répercussions et avantages 4, 160, 166, 168, 171-174, 177, 179, 182-185
- processus d'évaluation environnementale 157, 160, 162, 168-173, 177-180, 183-185, 255
 commission indépendante chargée du – 160, 166, 169-174, 177, 180, 183-185
 protocole d'entente en vue du – 160, 169, 178, 180, 184
- Voisey's Bay Nickel Company 160, 162, 167, 170-173, 185
- X**
- Xstrata 113, 194, 232-234, 236
- Y**
- Yukon 28, 60, 61



À L'HEURE OÙ LES RESSOURCES DU NORD QUÉBÉCOIS sont présentées comme une panacée à tous les problèmes, plusieurs se questionnent sur les manières de maximiser les bénéfices qui peuvent être tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables. Comment le développement minier doit-il se faire, où et à quelles conditions ?

Ces questionnements et les débats qu'ils suscitent renvoient aux modes de régulation des projets miniers privilégiés en vertu des lois en vigueur. À cet égard, l'expérience canadienne est souvent présentée comme exemplaire. Depuis les années 1990, cette expérience est entre autres marquée par la signature de plus en plus répandue d'ententes contractuelles entre compagnies minières et populations autochtones portant sur la gestion des répercussions engendrées par les projets. Ces ententes, en complétant le régime légal, ont comme objectif d'asseoir la légitimité des projets et d'encourager une insertion harmonieuse de ceux-ci dans leur milieu.

Mais quels sont les effets de telles ententes sur la capacité des communautés à investir les espaces politiques où se décide l'autorisation d'un projet et les conditions de son déploiement ? À partir d'une approche inspirée de l'économie politique internationale, cet ouvrage vise notamment à remettre en question le potentiel transformateur de telles ententes dans un contexte largement conditionné par les rapports de pouvoir impliquant, au Canada comme dans d'autres pays, les entreprises minières, les communautés locales et les agences de l'État. À l'aide de diverses études de cas, les collaborateurs rassemblés dans ce livre explorent les leçons qui peuvent être tirées de l'expérience canadienne quant à l'inclusion des populations concernées, y compris les populations autochtones, dans les débats portant sur les choix à faire en matière de développement du territoire et des ressources.

Myriam Laforce est chercheure au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), une composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Bonnie Campbell est professeure d'économie politique à l'UQAM, où elle est également directrice du CIRDIS. De 2007 à 2011, elle a été membre du International Study Group sur la révision des régimes miniers à la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies.

Bruno Sarrasin est professeur au Département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM et membre du CIRDIS. Il est également directeur de la collection « Tourisme » aux Presses de l'Université du Québec.

**Ont collaboré
à cet ouvrage**

Bonnie Campbell
Geneviève King-Ruel
Myriam Laforce
Ugo Lapointe
Véronique Lebus
Etienne Roy Grégoire
Bruno Sarrasin
Jonathan Tardif

