



Commentaires sur des cas particuliers*

Remodeler les consultations entre les premières nations et l'industrie

Peter Politis

Consultant senior,
For Evergreen
Innovative
Strategies,
Cochrane
(Ontario)

*Traduit de
l'anglais par
Martin Hébert*

Après la survie physique, le plus grand besoin d'un être humain est celui de la survie psychologique : être compris, être affirmé, être validé, être apprécié.

Steven Covey

CETTE OBSERVATION SIMPLE, mais prophétique, se trouve à la racine même des rapports entre les premières nations et l'industrie. Car, au sein du tumulte de la confrontation entre le capitalisme industrialisé, les exigences légales et la politique, on oublie souvent que la psychologie humaine la plus élémentaire se trouve oubliée. Pour bien saisir cette réalité, on doit d'abord comprendre les circonstances qui ont mené à cette confrontation.

En 1982, le Canada s'est affirmé et légitimé en votant sa loi constitutionnelle. Cette mesure a donné au Canada, vis-à-vis de la Grande-Bretagne, la souveraineté nécessaire pour mettre en place ses propres lois et formuler sa propre définition des droits humains. Dans la foulée de cette loi, est également venue la première affirmation et reconnaissance qu'aient reçues les premières nations depuis la signature des tristement célèbres traités du début du ^{xx}e siècle, et celles-ci virent alors leurs droits inscrits dans la loi canadienne. Malheureusement, la définition de ces droits ne fut jamais clairement explicitée. Même si la reconnaissance des droits autochtones, de par leur affirmation dans la loi, fut une avancée monumentale pour les premières nations, l'échec du Canada à

définir ces droits depuis vingt-cinq ans s'est avéré nocif pour les relations mêmes que la Constitution cherchait à harmoniser. En encourageant les Canadiens à reconnaître le caractère unique des peuples autochtones tout en laissant, par ailleurs, la définition de ce caractère « unique » ouverte à l'interprétation, l'approche adoptée a créé un borbier légal rapidement politisé.

Au sein de ce borbier, le principal secteur industriel du Canada – celui des ressources naturelles – a tenté, et tente toujours, non seulement de survivre, mais bien de prendre son essor. Notre industrie des ressources naturelles a besoin d'une quantité immense de capital. Elle est dépendante de sa capacité à attirer les investissements nécessaires à la croissance de ses entreprises et ce, dans un marché de l'investissement de plus en plus mondialisé. En considérant ce fait à la lumière du borbier légal mentionné plus haut, on peut rapidement entrevoir la myriade d'intérêts conflictuels qui se développent dans ce contexte, de même que les confrontations qui peuvent en découler.

Même si le gouvernement est responsable, en dernière instance, de mettre en place les lois et règlements qui régissent l'économie et ses industries, il est aussi responsable de la gestion des droits garantis aux autochtones par la Constitution. Les entreprises du secteur des ressources naturelles canadien gèrent la volatilité liée à leur dépendance face au marché des matières premières pour générer des revenus et face aux marchés boursiers pour trouver des capitaux.

* Ce texte n'a pas fait l'objet d'une évaluation par le comité de lecture.

Mais elles sont souvent laissées à elles-mêmes face au défi de gérer à la fois ces facteurs économiques généralement cohérents de concert avec les facteurs généralement incohérents que sont la politique et le développement social. Les premières nations cherchent à réparer les dommages causés par des siècles de paternalisme et amorcent la construction d'un nouveau futur, davantage orienté vers le développement économique. Mais elles se trouvent continuellement renvoyées par le gouvernement vers l'industrie, et par l'industrie vers le gouvernement, pendant que tous se demandent qui est responsable de quoi. Le résultat de cela est que, tant que les droits autochtones demeurent mal définis et tant que les champs de responsabilités ne sont pas clairement délimités, tous les acteurs sont livrés aux interminables gymnastiques légales de ce que j'appellerai par euphémisme « l'ingénierie des interprétations ». Les cours, de par leur nature, refusent d'être utilisées comme des moyens pour définir des politiques (ou des droits) et fondent leurs jugements dans la loi telle qu'elle est, en donnant à l'occasion une « inflexion » à leurs jugements pour influencer les politiques publiques. Cet état de fait nous a menés tout droit où nous en sommes aujourd'hui : à devoir composer avec un processus long, ardu, compliqué, dispendieux et très lent vers la consolidation des prérequis associés aux droits autochtones. Entre-temps, les premières nations continuent de vivre les frustrations associées aux résultats moins que probants que leur livrent les libertés acquises. Les gouvernements continuent de porter le fardeau du dysfonctionnement associé à la conciliation des besoins politiques mal définis des premières nations et des besoins tout à fait définis de développement économique exprimés par l'industrie. L'industrie, pour sa part, continue d'être menacée par le risque que cette instabilité introduit dans son environnement d'affaires.

Depuis la *Loi constitutionnelle de 1982*, les gens ont généralement adhéré à cette approche légale et conflictuelle. Il est intéressant de noter que, tandis que certains mettront l'accent sur les quelques avancées faites depuis, la plupart reconnaîtront que, vingt-cinq ans plus tard, nous ne sommes pas plus avancés que nous ne l'étions à l'époque. Cela me rappelle le vieil adage voulant que la définition même de la folie soit de faire la même chose encore et encore tout en espérant que le résultat obtenu, lui, varie. Dans le cas qui nous occupe, il peut exister des divergences d'opinion à propos du degré de changement qui s'impose, mais la plupart des acteurs s'entendent pour dire que l'approche actuelle a besoin d'être, et doit être, changée.

Avec cette compréhension générale du développement de la situation actuelle, il nous est maintenant possible de prendre un peu de recul et d'amorcer une réflexion sur les enjeux actuels et la manière dont nous devrions leur faire face. L'un de ces droits autochtones mal défini, et par conséquent l'un des déclencheurs immédiats de contentieux, est le droit à la consultation. La définition elle-même de la « consultation » se prête à de multiples interprétations et, bien sûr, est sujette à « l'ingénierie interprétative ». Par exemple, la Cour suprême du Canada a décrété que les premières nations doivent être « consultées de manière appropriée ». À première vue, les acteurs bien intentionnés trouveront cette formulation satisfaisante. Pour un médecin, par exemple, il est tout à fait possible, et il va même de soi, de recevoir en consultation un patient afin de lui expliquer un diagnostic et d'établir un plan d'action avec lui. Les acteurs moins bien intentionnés, par contre, lèveront les bras et s'exclameront que cette exigence de consultation

appropriée n'est pas assez claire pour guider l'action. Ils invoqueront des lieux communs comme « ce qui est approprié pour un ne l'est pas nécessairement pour l'autre », ou « ce qui relève du sens commun pour vous peut en fait être un non-sens pour moi ». Ainsi, lorsque le droit demeure mal défini comme c'est le cas ici, la porte est laissée grande ouverte à ceux qui ont l'impression qu'ils seraient mieux servis par « l'ingénierie interprétative » qu'ils ne le sont par l'adoption d'une approche plus sincère.

En l'absence d'une définition claire, et reconnaissant un besoin de changement, que pouvons-nous faire? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de rendre compte, en premier lieu, de ce qui est à la source de la différence entre les procédures actuelles de consultation et celles qui sont souhaitables. La principale différence, ici, se trouve dans la reconnaissance, ou non, de l'existence d'un écart culturel considérable entre la manière dont les peuples autochtones vivent leur vie et la manière dont une entreprise est gérée. Les entreprises et la société nord-américaine sont structurées autour du capitalisme, qui est à son tour mû par l'économie et centré sur l'idéologie de la « survie du mieux adapté ». Pour sa part, la société autochtone est structurée autour d'un socialisme qui a pour centre de préoccupation la communauté comme tout ce qui prévaut sur n'importe quel individu. L'objectif ici n'est pas de porter un jugement sur les différences entre ces deux visions, mais de mettre en lumière la nécessité d'aborder ces dernières dans la mesure où ces différences ont un impact sur la question traitée ici. À travers mes propres expériences en la matière, j'ai pu constater que trois éléments majeurs apparaissent constamment au cœur des disputes liées aux processus de consultation avec les communautés :

- l'acte de tracer des délimitations territoriales et des frontières;
- l'insuffisance du temps alloué pour mener à bien le processus;
- un manque de distinction entre les consultations formelles et informelles.

En approfondissant chacun de ces éléments nous constatons, en premier lieu, que dans une société capitaliste les délimitations, frontières et clôtures sont parties intégrantes du mode de vie. Puisque ces idées sont centrées sur la notion d'individu, elles deviennent un moyen naturel pour une personne de revendiquer un bien. Lorsque j'ai acquis un ranch de 165 arpents, la première chose que j'ai faite a été d'ériger fièrement une clôture délimitant mon terrain et mon bien. Dans une société socialiste fondée sur les intérêts de la communauté conçue comme un tout, il y a peu de frontières, délimitations et clôtures, lorsqu'il y en a. En fait, si vous visitez une réserve autochtone typique, il vous sera difficile de trouver la moindre clôture. Encore une fois, je ne cherche pas à affirmer qu'une approche est mieux que l'autre, mais plutôt à illustrer la différence, potentiellement conflictuelle, entre les deux.

Lorsque les Européens colonisèrent l'Amérique du Nord, il va de soi qu'ils ont apporté avec eux la manière capitaliste de faire les choses. Rapidement, ils ont commencé à ériger des clôtures et à baliser le territoire. Pour les premières nations, ce fut le premier choc entre eux et les nouveaux venus. Les peuples autochtones ne voient pas la terre comme une chose que l'on peut s'approprier, mais plutôt comme quelque chose qui est là pour que tous puissent la partager. Il est clair qu'en se déplaçant sur le territoire, chaque clan savait où se trouvaient les autres clans. Par courtoisie, et par respect de la dépendance

d'un clan donné sur une portion de territoire donnée, les visiteurs commençaient toujours par annoncer leur présence par une visite. Mais outre ces portions de territoire dont chaque groupe dépendait pour sa survie, les enseignements culturels autochtones présentaient les espaces intermédiaires entre ces territoires comme des espaces communs et partagés. Pour un autochtone, prendre possession d'une terre était, et demeure, un sacrilège dans la mesure où il perçoit la terre comme un moyen de survie demandant le respect, non la domination.

Jusqu'à ce jour, l'une des plus grandes sources de conflits avec les premières nations trouve ses racines dans l'acte de tracer des frontières qui enclavent des territoires traditionnellement partagés. Même si cette pratique est perçue comme naturelle dans la société non autochtone, elle est antithétique par rapport aux fondements de la société autochtone. Les consultations cherchant à obtenir le point de vue d'une communauté autochtone tout en excluant une autre sous prétexte de frontières territoriales s'avèrent presque invariablement des échecs.

En deuxième lieu, nous constatons aujourd'hui que, tant pour les entreprises que pour la société non autochtone, le temps est toujours un facteur fondamental. Les choses bougent à une vitesse effrénée dans une course perpétuelle vers le « sommet » proverbial. C'est une question de survie ! Dans les communautés autochtones, non seulement le temps n'est-il pas perçu comme une ressource rare et fondamentale, mais il peut même être vu comme abondant. En ajoutant à cela le mode de vie traditionnel de chasse et de piégeage encore pratiqué par certains, il devient clair que le simple fait de transmettre une information à une personne peut prendre une semaine ou plus. Quand on tient compte du désir social d'engager l'ensemble de la communauté dans les décisions qui ont trait à l'usage du territoire et aux défis logistiques auxquels je viens de faire allusion, on commence à prendre la mesure du contraste important qui existe entre les concepts de temps dans les deux cultures. Toute consultation élaborée selon un calendrier irréaliste qui ne tient pas compte de ces différences est vouée à l'échec.

Troisièmement, nous constatons aujourd'hui que le monde des premières nations est devenu, à plusieurs égards, plus compliqué que le nôtre. Au cours du dernier siècle, et en particulier au cours des vingt-quatre dernières années, les premières nations ont vécu dans un vide juridique au sein duquel elles ont appris à devenir habiles dans l'« ingénierie interprétative ». En ce sens, elles ont appris à dialoguer d'une certaine manière avec le citoyen moyen et d'une autre manière avec toute personne investie de quelque type d'autorité officielle que ce soit. Lorsque ce fait sera reconnu, la capacité distinguer les contextes dans lesquels une conversation est perçue comme formelle de ceux où elle est perçue comme informelle deviendra l'un des plus grands déterminants de succès d'une consultation.

Dans un choix d'action audacieux et sans précédent, une petite communauté d'Algonquins, les Anishinabes de Kakinawigak, située à Winneway au Québec, ont choisi de changer la manière dont ils participent aux processus de consultation. Officiellement inscrite comme « la Première Nation de Longue-Pointe », cette communauté a pris conscience du fait que la manière dont le gouvernement fédéral et l'industrie forestière l'avaient consultée jusqu'alors ne fonctionnait pas. Après des décennies passées devant les tribunaux et un nombre incalculable de conflits avec l'industrie et le gouvernement, cette communauté a décidé de créer son propre processus. Ce processus, qui vise non seulement à satisfaire les

propres intérêts et droits de la communauté mais aussi ceux des industries auxquelles celle-ci participe de manière active, a pour but d'ouvrir une nouvelle ère dans la consultation. En fait, ces Algonquins décidèrent de remanier en profondeur le processus de consultation. Au mois d'avril 2004, agissant en qualité de négociateur en chef pour Longue-Pointe dans un cadre de négociations tortueuses et frustrantes avec le gouvernement du Québec, nous avons décidé de concentrer nos efforts sur cette nouvelle initiative.

Pour que cette stratégie fonctionne, il devait d'abord être admis que, pour qu'il y ait du changement, il était nécessaire de prendre une certaine distance par rapport au vide juridique qui influençait la manière actuelle de faire les choses. Pour arriver à cette fin, nous avons eu à trouver un équilibre entre les raisons qui avaient motivé un recours au système juridique et les intérêts à long terme de Longue-Pointe. Avec cette prémisses, Longue-Pointe a créé son propre processus par lequel une compagnie désirant établir des activités sur le territoire de Longue-Pointe serait d'abord tenue de postuler directement auprès de la communauté. Longue-Pointe et la compagnie travailleraient ensuite de concert pour monter ce dossier de candidature de manière à ce qu'aucun élément essentiel n'en soit omis. Cette candidature serait ensuite évaluée par le Chef et le Conseil de bande, chargés de la ratifier et d'émettre un permis à la compagnie candidate pour la réalisation des activités stipulées dans la demande. Ce processus peut être résumé de la manière suivante :

- *Il n'y a pas de conflits de juridictions.* Le processus mis en place est un processus qui s'ajoute, et ne se substitue pas, à ceux auxquels les autres gouvernements choisissent de soumettre l'industrie. Ce processus est promulgué par une résolution du Conseil de bande, et par conséquent ne comporte pas une composante « revendication territoriale » demandant une interprétation juridique. Ce processus ne cherche pas à remplacer les règlements et protocoles gouvernementaux en vigueur. Il rehausse simplement ce qui est déjà en place.
- *Aucune frontière n'est posée face aux autres communautés autochtones.* Longue-Pointe ne prétend aucunement que son processus est un outil suffisant en lui-même pour octroyer aux candidats une permission de mener des activités de développement sur un territoire donné. En fait, Longue-Pointe a inclus dans le processus une composante qui demande au candidat de s'assurer d'avoir obtenu l'appui des autres nations autochtones affectées, pour qu'un permis soit valide.
- *La structure du processus est inspirée du comité de certification de produits forestiers le plus prestigieux au monde, le Forest Stewardship Council.* Cette norme étant celle à laquelle aspire la majorité de l'industrie forestière, y compris les compagnies avec lesquelles Longue-Pointe fait affaire, tous les partis ont intérêt à travailler de concert pour atteindre ces normes.
- *Le processus encourage les candidats à proposer un plan étalé sur cinq ans en une seule demande de permis.* Cette mesure élimine la tâche complexe de mener des consultations à chaque année des cinq ans du stade de mise en œuvre du plan d'aménagement. Faire tout le travail durant les cinq années de planification stratégique antérieures à cette mise en œuvre est davantage cohérent avec les attentes des diverses cours face au processus de consultation et donne une grande flexibilité, grâce à l'exploration d'un plus grand nombre de possibilités pour la mise en œuvre harmonieuse du plan.
- *Le processus comprend un mécanisme innovateur de résolution de conflits.* Un mécanisme pour résoudre les différends et avec lequel tous les partis seront confortables est inclus au processus. Pour la

Première Nation, un mécanisme autochtone de résolution de contentieux est prévu, en vue de permettre une résolution mutuellement satisfaisante des problèmes. En ce moment, tant la compagnie que le gouvernement prennent des décisions arbitraires en rapport avec les contentieux, et cela est une source de grande frustration pour la Première Nation. Le mécanisme proposé est la clé du processus dans la mesure où il donne à la communauté la capacité d'obtenir une résolution objective aux problèmes qui la préoccupent tout en lui attribuant un rôle plus légitime dans le développement du territoire. De manière tout aussi importante, de son côté la compagnie dispose, par ce processus, d'un mécanisme qui lui assure, en toutes circonstances, un outil capable de prévenir une impasse.

Le concept fondamental qui sous-tend le processus proposé est de prendre comme point de départ ce que font déjà les compagnies de toute manière et de le reconfigurer pour donner à la communauté autochtone le bénéfice additionnel d'un rôle plus actif et plus légitime dans le développement, tout en donnant à la compagnie candidate l'avantage d'une preuve, sous forme de certificat, qu'elle a fait son travail et a obtenu le support de cette Première Nation. En dépit de ce qui se passe parfois sur le terrain, les compagnies sont aujourd'hui tenues de consulter les premières nations dans leur planification forestière. Le processus proposé prend cette obligation comme point de départ et propose de la rendre légitime aux yeux des communautés autochtones. Dans les faits, ce processus devient leur processus. Les étapes d'interaction et de dialogue interviennent avant que les décisions clés soient prises. Lorsque les décisions sont prises, elles ne le sont pas de manière arbitraire mais plutôt objective. Avec cette inclusion des communautés au processus, avec ces changements procéduraux clés visant à gérer de manière plus efficace des éléments qui entraient en conflit dans les processus antérieurs, et avec une preuve certifiée de soutien et la garantie de calendriers de consultations plus efficaces pour la compagnie, nous sommes en présence d'un processus novateur qui place les éléments fondamentaux de la psychologie humaine à l'avant-plan tout en créant un intérêt mutuel à voir les choses fonctionner.

Malgré tout cela, et malgré la détermination admirable de Longue-Pointe, le succès de ce processus dépendait grandement de la capacité de Longue-Pointe à trouver une compagnie qui non seulement partageait sa volonté de changer les choses, mais qui était aussi assez audacieuse pour tenter une approche nouvelle et inconnue. Tembec inc., longtemps considérée comme une compagnie novatrice dans les rapports entre l'industrie et les premières nations, a accepté ce défi lorsqu'elle fut invitée à le relever, et s'est ainsi avérée être le dernier morceau du casse-tête.

En utilisant le processus d'émission de permis (ou processus de consultation) mis de l'avant par Longue-Pointe comme point de départ, cette communauté et Tembec ont négocié une entente qui incorporait à ce processus les intérêts propres de la compagnie. Le résultat est une entente qui est capable de maintenir le processus de Longue-Pointe tout en y incorporant des éléments de la logistique opérationnelle de Tembec. Par

exemple, la nouvelle entente tient compte du protocole de financement des consultations du gouvernement du Québec, une nécessité pour mener à bien les obligations de consultation contenues dans l'entente.

Ce qui existe aujourd'hui entre Longue-Pointe et Tembec est, pour autant que l'on puisse en juger, une entente sans précédent. Il s'agit d'un arrangement à travers lequel un changement important s'est produit dans la manière dont la planification forestière est administrée. Jusqu'à maintenant le seul système disponible était celui du gouvernement, qui place les intérêts des compagnies au cœur des décisions en offrant la possibilité aux autres acteurs de tenter de faire reconnaître leurs propres intérêts. Maintenant, en plus des processus gouvernementaux en vigueur, la compagnie a comme responsabilité d'approcher elle-même la Première Nation et de poser sa candidature selon le processus propre de cette dernière. S'opère ainsi un déplacement par lequel la communauté n'est plus seulement un autre acteur du processus, mais devient plutôt un intendant du territoire. Ce qui rend cette transformation si unique est que, tout en ayant à partager son contrôle historique sur le processus de planification, la compagnie, dans les faits, stabilise ces opérations en créant une plus grande efficacité dans la gestion du temps et en acquérant de la communauté la sécurité d'un appui certifié de leurs efforts.

Dans une région où l'industrie forestière était et demeure souvent empêtrée dans de perpétuelles et coûteuses confrontations avec les premières nations, Tembec et Longue-Pointe peuvent pousser un soupir de soulagement. Ensemble, ils peuvent maintenant envisager de récolter les bénéfices de leur détermination mutuelle à opérer un changement constructif.

Par la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Canada a finalement affirmé sa souveraineté face à l'Angleterre, et les premières nations ont finalement reçu la reconnaissance qu'elles méritaient. Après près de vingt-cinq années marquées par le comportement destructeur de l'« ingénierie interprétative », comme trois écoliers se maintenant mutuellement par une prise de tête alors que leur autobus est sur le point de partir sans eux, la nécessité en est venue à forcer une solution. La compréhension du besoin exprimé par les premières nations de participer aux décisions qui affectent leur avenir et de disposer d'un mécanisme pour résoudre les différends avant que ces décisions ne soient prises, offre aux communautés autochtones le bénéfice psychologique fondamental d'être comprises, soutenues, reconnues et appréciées. Dans ce processus la compagnie a obtenu la stabilité et les garanties d'efficacité qu'elle cherche souvent désespérément. Tout cela sans avocats, juges ou « ingénierie interprétative ».

Oliver Wendell Holmes a déjà dit que « la grandeur n'est pas mesurée par l'endroit où nous nous trouvons, mais bien par la direction dans laquelle nous allons... » Alors que Longue-Pointe et Tembec tracent le chemin que d'autres pourront suivre, une chose est claire : le changement, ici, ne doit pas être craint, mais plutôt salué.