Les enjeux et défis de la gouvernance biculturelle : l'exemple du gouvernement régional de l'Eeyou- Istchee-Baie-James

*The issues and challenges of bicultural governance: the example of the Eeyou-
Istchee-Baie-James regional government*

Martin Simard et Carl Brisson

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eccs/4468>

DOI : 10.4000/eccs.4468

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2020

Pagination : 355-379

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Martin Simard et Carl Brisson, « Les enjeux et défis de la gouvernance biculturelle : l'exemple du gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 89 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 22 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/4468> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eccs.4468>

Les enjeux et défis de la gouvernance biculturelle : l'exemple du gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James

Martin SIMARD et Carl BRISSON, Université du Québec à Chicoutimi

Le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James (GREIBJ) est entré en fonction le 1 janvier 2014. Cette instance administrative a succédé à la municipalité de Baie-James pour gérer les terres de catégories II et III, selon le système institué par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Le Gouvernement régional est une administration mixte dont le conseil d'administration est composé à parts égales d'autochtones et d'allochtones. Cette expérience de gouvernance territoriale se veut originale par son caractère biculturel. Dans ce contexte, plusieurs interrogations s'imposent sur le GREIBJ : Est-ce que les enjeux discutés en conseil ainsi que les décisions illustrent une collaboration ou des tensions ? Est-ce que la cohabitation biculturelle produit des idées ou des solutions innovantes aux nombreux défis de la région ? Nous tenterons de répondre à ces questions à l'aide d'une analyse de contenu des procès-verbaux des réunions du conseil du GREIBJ, entre 2014 et 2019.

The Regional Government of Eeyou-Istchee-James Bay (EIJBRG) took office on 1 January 2014. This administrative body succeeded the Municipality of James Bay to manage Category II and III lands, under the system established by the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA). The Regional Government is a joint administrative body whose board of directors is composed equally of aboriginal and white people. This experience of governance is original in its bicultural nature. In this context, several questions might be addressed according to the EIJBRG: Do the issues discussed in council as well as the decisions illustrate collaboration or tensions? Does bicultural cohabitation produce innovative ideas or solutions to the many challenges facing the region? we will attempt to reply to these questions with an analysis of the contents of the minutes of the EIJBRG meetings between 2014 and 2019.

Après quelques années de discussion et l'adoption d'une loi habilitante, le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James (GREIBJ) entrait en fonction le 1^{er} janvier 2014. Cette instance administrative de type « super Municipalité régionale de comté » a succédé à la municipalité de Baie-James¹ pour gérer les terres de catégories II et III sur un vaste territoire nordique, selon le système institué par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Le Gouvernement régional est une administration mixte dont le conseil d'administration est composé à parts égales d'autochtones et d'allochtones, principalement les maires des municipalités et les localités jamésiennes et les chefs de bande des villages cris². Même si les Cris et les Allochtones conservent en parallèle certaines structures de gestion, l'expérience se veut originale par ses

¹ L'expression « municipalité de Baie-James » était la dénomination officielle de cette municipalité maintenant dissoute.

² Officiellement, ce sont le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de la nation crie qui nomment les membres du conseil du GREIBJ. Toutefois, dans les faits, les élus locaux sont les personnes choisies par ces deux instances.

caractères biculturel et consensuel. En effet, ces deux populations, qui se côtoient sur le terrain, n'avaient pas d'organisation commune véritablement fonctionnelle³. Les dirigeants de la défunte municipalité de Baie-James et du Grand conseil des Cris, organisme devenu récemment le Gouvernement de la nation crie, ont eu une relation ayant été marquée historiquement par une dynamique conflictuelle, dynamique se reflétant notamment dans les médias (RODON 2014).

Malgré la stricte délimitation du territoire régional selon des catégories de terres et diverses structures de gestion, bien des enjeux d'aménagement, de développement ou d'environnement régionaux se juxtaposent sur des frontières largement artificielles. À titre d'exemples, mentionnons la construction d'infrastructures de toutes sortes, l'exploitation de la forêt, le développement minier ou l'aménagement d'aires protégées. La gouvernance territoriale biculturelle se révèle donc incontournable sur ce territoire juridiquement complexe (DAIGNAULT 2002). Pouvant être considérée comme synonyme de la gouvernance territoriale, la gouvernance locale est définie par Divay et Belley comme « les relations entre les acteurs étatiques dans leur présence locale et les autres acteurs de la société, ... [et plus] ... particulièrement les modalités de coordination entre ces divers acteurs qui les font contribuer à des projets communs » (2012, 2).

Il paraît évident que les relations coordonnées entre les acteurs sont plus exigeantes lorsque les organisations, les représentants et les populations proviennent de groupes culturels aux valeurs distinctes. C'est le défi de la gouvernance en contexte biculturel car des perceptions et des représentations différentes du monde et du territoire se rencontrent et peuvent s'entrechoquer, en particulier lorsque les groupes engagés dans la gouvernance sont formés d'allochtones et d'autochtones. La prise de décision favorise alors la prise de conscience des différences et un arbitrage de celles-ci, voire la construction progressive d'une forme d'intersubjectivité qui transcende les logiques identitaires du « nous » et des « autres » (YOUNG YUN 2009).

Dans ce contexte, après plus de six années d'existence, plusieurs interrogations s'imposent sur le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James : comment s'est déroulée la transition du mode de gouvernance à partir des équipements et du personnel de la défunte municipalité de Baie-James ? Est-ce que les questions discutées en conseil du GREIBJ ainsi que les décisions illustrent une collaboration ou des tensions ? Est-ce que la cohabitation biculturelle

³ Le Conseil régional de zone de la Baie-James créé par la CBJNQ s'est peu réuni à cause du contexte conflictuel des relations entre les parties prenantes.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

institutionnalisée produit des idées ou des solutions originales aux enjeux et défis de la région, dans la mesure où l'Eeyou-Istchee-Baie-James puisse être considérée comme telle ? Finalement, les démarches du Gouvernement régional sont-elles limitées aux obligations minimales, ou des possibilités d'expansion des responsabilités prévues par la loi constitutive ont-elles été explorées ?

Sur le plan méthodologique, nous commencerons par décrire le contexte régional, contexte passablement complexe et très différent de celui du reste du Québec. Par la suite, nous effectuerons un nécessaire retour sur l'histoire mouvementée des relations entre les autochtones et les allochtones en Eeyou-Istchee-Baie-James, avant de décrire les particularités du Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James. Pour terminer, nous procéderons à une analyse de contenu des procès-verbaux des réunions du conseil du Gouvernement régional, entre 2014 et 2019, afin de cerner la dynamique relationnelle au sein du GREIBJ.

L'Eeyou-Istchee-Baie-James : un territoire particulier

Le territoire de l'Eeyou-Istchee-Baie-James est vaste (voir la carte 1). On parle ici de près de 300 000 km² dans le Centre-Ouest de la péninsule du Québec-Labrador. Cette région de la taille d'un pays est peuplée d'environ 32 000 habitants répartis au sein de 16 collectivités locales (9 communautés autochtones, 4 villes et 3 localités allochtones⁴). Ce territoire est marqué par trois grandes caractéristiques : sa nordicité, sa très faible densité et son caractère biculturel (SIMARD 2017). En effet, la population de l'ancienne municipalité de Baie-James et des territoires conventionnés cris est composée d'autochtones et d'allochtones, ce dernier groupe étant communément qualifiés de « Blancs ». Les autochtones de la nation crie ou eeyoutche sont légèrement plus nombreux que les allochtones mais cette disproportion est appelée à s'accroître avec le temps compte tenu de la forte fécondité des autochtones (INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC 2019). Les démographes qualifieraient cette situation de régime démographique traditionnel ou pré-transitionnel pendant que les allochtones ont adopté un régime post-transitionnel (HENRIPIN 2003). Ainsi, une forte proportion de la population autochtone est composée d'enfants et de jeunes adultes, ce qui induit des besoins particuliers, par exemple en matière d'éducation (voir le tableau I).

⁴ Le terme « localité » désigne ici les très petites collectivités allochtones n'ayant pas le statut de municipalités. Curiosités du monde municipal québécois, celles-ci sont désignées par le gouvernement régional qui leur délègue l'offre de certains services municipaux pour les populations qui y habitent.

Carte 1 : Le territoire de l'Eeyou-Istchee-Baie-James

Présentes sur le territoire depuis des siècles, les communautés crie ont été sédentarisées dans les années 1960 et 1970. Pour leur part, les premières populations allochtones sont arrivées sur le territoire il y a près d'un siècle afin de servir les activités forestières et minières (GIRARD et PERRON 2016), voire pour la colonisation agricole dans la partie sud de la région, laquelle constitue le prolongement naturel de l'espace abitibien en termes de paysages et d'historique de peuplement. Les travaux hydroélectriques titanesques de la Baie-James, amorcés en 1971, ont fortement et durablement bouleversé l'environnement, les paysages et le mode de vie des populations autochtones, en particulier dans la partie nord-ouest du territoire (DESBIENS 2013). Malgré certaines démarches d'évaluation environnementale et d'atténuation des impacts, il faut mentionner les effets du projet de la Baie-James, notamment de vastes étendues de forêts ennoyées et des espaces lacustres contaminés au mercure (LAJOIE 2011). Le

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

gouvernement provincial de l'époque, faisant d'abord peu de cas de la présence autochtone, a dû négocier un traité avec ceux-ci et le gouvernement canadien, à la suite de manifestations et de jugements des tribunaux confirmant les droits des autochtones (MERCIER et RITCHOT 1997). Ces droits doivent être respectés, en particulier là où l'occupation du territoire par les Euro-canadiens n'est pas fondée sur des ententes spécifiques avec les autochtones⁵.

Territoire	Populatio n 2006	Populatio n 2018	Variation de pop. de 2006 à 2018	Part de la pop. de 0 à 19 ans
Baie-James	14 944	13 927	- 6,8 %	21,8 %
Eeyou-Istchee	14 363	17 854	24,3 %	38,3 %
Total moyenne	29 307	31 781	8,4 %	31,1 %

Tableau 1 : Informations démographiques sur l'Eeyou-Istchee-Baie-James⁶

C'est ainsi qu'est entrée en vigueur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), en 1975, après d'intenses négociations où les autochtones jouissaient pour une rare fois d'un rapport de force favorable (SAVARD 2009). Soulignons que cette entente ne se limite pas aux territoires cris mais qu'elle touche également les Inuit⁷ du Nunavik, plus au Nord. En parallèle, la communauté Naskapis de Kawawachikamach, près de Schefferville, a signé une autre convention en 1978, soit la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), laquelle comporte des dispositions semblables à celles de la CBJNQ. Les autochtones des nations Anishnabe, Atikamekw et Innue, nations dont les réserves et les territoires traditionnels sont situés plus au sud ou à l'est des territoires conventionnés, ne profitent pas de ces ententes, ce que certains

⁵ Ces droits soulèvent des enjeux particulièrement importants au Québec et en Colombie-Britannique car il y a peu de traités dans ces provinces, contrairement à l'ouest de l'Ontario et aux provinces des prairies qui sont couvertes par les fameux « traités numérotés ».

⁶ La source des informations est Institut de la Statistique du Québec (2019). Les populations allochtones sont regroupées sous l'appellation *Baie-James* alors que les autochtones sont réunis sous le terme *Eeyou-Istchee*. Notez également que les données de 2018 sur la population totale sont une estimation de l'institut.

⁷ Plusieurs gentils autochtones ne s'accordent pas en genre et en nombre, notamment le terme Inuit. À l'opposé, l'expression Innue s'accorde selon les règles habituelles de la langue française (voir le texte de Mathieu Boivin dont les coordonnées sont dans la bibliographie).

considèrent comme une injustice, compte tenu des avantages relatifs liés à la CBJNQ et à la CNEQ (SAINT-PIERRE 2014 ; BINETTE 2018)⁸.

De surcroît, la CBJNQ a pour effet d'éteindre les droits territoriaux de ces nations, sans leur accord, sur les portions de leurs terres ancestrales qui seraient incluses, de manière erronée, dans l'immense territoire de référence de la convention et, accessoirement, sur le territoire plus circonscrit de la CNEQ. Ces premières nations tentent de négocier leurs propres ententes avec les gouvernements du Québec et du Canada mais cela s'avère long et laborieux pour diverses raisons. Notons leur relative proximité avec les communautés allochtones, à l'intérieur de « régions carrefours » qui s'avèrent plus peuplées et souvent peu réceptives aux revendications autochtones, à l'exception de partenariats ponctuels (RIVARD et al. 2017). À titre d'exemple, notons la présence active en ces lieux aux marges de l'écoumène de compagnies forestières de même que de chasseurs, de pêcheurs et de villégiateurs allochtones en Abitibi, en Mauricie, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et sur la Côte-Nord (COOK 2016 ; PELLETIER et GUIMOND-MARCEAU 2019).

En plus de compensations financières et de l'aménagement de nouveaux villages en retrait des zones inondées par les réservoirs des barrages du complexe La Grande, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois met en place un régime de gestion des terres par catégories (GIRARD et BRISSON 2018). Les terres de catégorie I, où l'on retrouve les villages cris et leur voisinage immédiat, sont sous l'autorité directe des autochtones, même si la propriété du foncier est complexe et implique les gouvernements du Québec et du Canada (DORION et LACASSE 2011). Plus étendues et encerclant les territoires de catégorie I, les terres de catégorie II sont des lieux où les autochtones ont des droits de chasse et de pêche exclusifs. Pour leur part, les terres de catégorie III (environ 80 % du territoire conventionné) sont administrées par le ministère québécois de l'Énergie et des ressources naturelles (MERNQ) de manière semblable aux terres publiques conventionnelles, mis à part les aires de trappe aux castors, qui sont sous la supervision des trappeurs cris, ainsi que certaines redevances et un droit de regard sur les modalités d'exploitations forestières et minières pour les autochtones, du moins en Eeyou-Istchee-Baie-James depuis 2002 (DAIGNAULT 2002).

⁸ Les récriminations des autochtones contre le CBJNQ et, par ricochet, envers la CNEQ sont de deux ordres : premièrement, la convention offre aux nations signataires des avantages que d'autres n'ont pas, notamment les Innus de la Côte-Nord qui ont aussi été affectés fortement par les travaux d'Hydro-Québec ; deuxièmement, la CBJNQ stipule qu'il y a extinction des droits territoriaux des autochtones sur le territoire de l'entente alors que ce vaste territoire ne contiendrait pas seulement les espaces traditionnellement utilisés par les nations signataires.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

Avec la CBJNQ, les autochtones de la nation crie ne sont plus soumis à la loi fédérale sur les indiens. En dépit de cela, les communautés eeyoutches conservent l'instance politique des Conseils de bande ainsi que certains types de redevances financières fédérales et de programmes à financement partagé appuyant la construction résidentielle (CHAMBERLAND 2019). En ce qui concerne l'éducation et la santé, des organismes autonomes gèrent les services en collaboration avec les ministères québécois concernés par ces champs de compétences provinciales. Notons aussi le programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs qui accorde un salaire régulier aux autochtones pratiquant les activités traditionnelles un nombre minimal de 120 jours dans l'année, programme populaire chez les Cris et les Naskapis (MARQUIS 2015).

Malgré quelques gains des communautés autochtones pouvant y être associés en ce qui a trait aux situations socioéconomique et territoriale, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois n'a cependant pas éliminé les tensions entre le Gouvernement du Québec et le Grand conseil des cris, d'une part, et la municipalité de Baie-James et les communautés cries, d'autre part. Par ailleurs, les conditions de vie et la santé des autochtones sur les terres conventionnées ne seraient pas meilleures que celles d'autres communautés autochtones, trente-cinq ans après l'application de l'entente (PAPILLON et SÉNÉCAL 2011). Toutefois, la CBJNQ québécois aurait favorisé la mobilisation et la structuration politico-administrative des Cris et des Inuit, processus qui a été décrit comme étant une forme de « fédéralisme par le bas » dans le cas des Cris (PAPILLON 2008).

Un bref historique des tensions biculturelles en Eeyou-Istchee-Baie-James

Si la situation actuelle semble généralement harmonieuse en matière de relations intercommunautaires dans ce qu'il était antérieurement convenu d'appeler la région de la Baie-James, cela n'a pas toujours été le cas, bien au contraire. En effet, depuis 1971⁹, de nombreux conflits et controverses ont caractérisé ces relations, en dépit de l'entrée en vigueur de la CBJNQ. Les tensions portèrent d'abord sur l'application de la CBJNQ pour ensuite se cristalliser sur les nouveaux projets hydroélectriques en milieu nordique. La dynamique conflictuelle entre les Cris et le gouvernement du Québec atteindra son paroxysme à la fin des années 1980 et au début des années 1990 : poursuites

⁹ Cette date correspond à l'annonce par le gouvernement du Québec du grand projet hydroélectrique de la Baie-James.

judiciaires, manifestations, campagne médiatique internationale des Cris pour dénoncer le gouvernement du Québec et Hydro-Québec¹⁰, etc.

La route vers la reconnaissance de leur existence et de leurs droits par le gouvernement du Québec a été longue et ardue pour les communautés crie (Rodon, 2014). Ce chemin, qui n'est probablement pas terminé, a commencé brutalement par l'attitude intransigente et les gestes conséquents du gouvernement libéral de Robert Bourassa qui considérait les autochtones comme de simples « squatteurs » qu'il convenait de déplacer sans ménagement pour réaliser son grandiose projet de la Baie-James (DESBIENS 2014). Ce projet, affectant fortement les terres ancestrales des Cris sans leur consentement, a mené à la mobilisation des Cris et, éventuellement, à la signature de la CBJNQ, en 1975. Néanmoins, le traité, dont la négociation a été indirectement imposée par les tribunaux, n'a pas mis fin aux tensions entre les parties prenantes, en particulier dans la partie sud du territoire conventionné, soit en Eeyou-Istchee-Baie-James.

En effet, contrairement au Nunavik, où les Inuit, qui y sont largement majoritaires, ont pu façonner des structures administratives uniformes, l'Eeyou-Istchee-Baie-James a été soumis à un ensemble d'institutions variées visant principalement à concilier les intérêts des communautés allochtones et autochtones qui coexistent sur le territoire régional, ainsi qu'à permettre la poursuite des projets de barrages hydroélectriques (RODON 2014). Il faut également savoir que la CBJNQ donnait au gouvernement québécois la main haute sur la gestion des terres conventionnées de catégorie III, lesquelles constituent plus de 3/4 de l'ensemble des terres conventionnées. Cette gestion était assumée par les allochtones à travers les actions de la municipalité de Baie-James, de la Société de développement de la Baie-James et d'Hydro-Québec.

Cette situation, jusqu'à tout récemment, laissait peu de pouvoirs décisionnels aux Cris sur un vaste pan de leurs terres ancestrales, c'est-à-dire sur les terres de catégorie III mais aussi sur celles de catégorie II, à plusieurs égards (DAIGNAULT 2002 ; MOTARD 2015). Outre les nombreuses interventions et infrastructures d'Hydro-Québec¹¹ (routes, petits aéroports, chantiers de construction, camps de travailleurs, lignes de transmission, zones ennoyées, sites d'entreposage, etc.), les enjeux liés à l'exploitation forestière de même qu'à l'exploration et l'exploitation minières sont significatifs en matière

¹⁰ Les Cris s'opposaient notamment au projet hydroélectrique de Grande Baleine, projet d'envergure qui a finalement été abandonné par le gouvernement du Québec en 1994.

¹¹ À cette époque, Hydro-Québec intervient par le biais d'un intermédiaire, soit la Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ). Cet organisme deviendra par la suite la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) et son champ d'action sera progressivement limité.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

d'aménagement du territoire et d'environnement. Ces enjeux et défis se sont multipliés avec le temps. À ce sujet, signalons le lancement par Québec du Plan Nord, en 2011, vaste programme d'interventions au nord du 49^e parallèle qui a reçu un accueil mitigé et rencontré de nombreux écueils (DUHAIME et al. 2013).

Si les années ayant suivi la mise en vigueur de la convention sont caractérisées par des mésententes sur la portée exacte de l'entente, laquelle couvre une vaste étendue de domaines, de même que par les difficultés à mettre en place les organismes de co-gestion du territoire prévus par la CBJNQ (MAINVILLE 1993), ce sont les préparatifs en vue des projets Grande-Baleine et Nottaway, Broadback, Rupert (NBR)¹² qui mettront le feu aux poudres dans la dynamique relationnelle biculturelle au cours des années 1980. Toujours sous l'emprise des bouleversements majeurs découlant des travaux hydroélectriques du complexe de la Grande rivière, travaux qui tirent alors à leur fin, les Cris sont choqués par l'avènement éventuel d'un projet tout aussi perturbateur, plus spécifiquement le projet « Grande Baleine » (DUFOR 1996). Les années suivantes sont riches en événements qui illustrent la volonté farouche des Cris, ainsi que des Inuit qui sont cette fois plus directement touchés par les potentiels impacts des barrages, de s'opposer à ce nouveau mégaprojet en milieu nordique (MARTIN 2003).

La lutte contre le projet Grande-Baleine se déroulera sur deux fronts : les procédures judiciaires et la campagne médiatique (TURBIDE 2010). En outre, les médias seront constamment interpellés par les Cris et les Inuit à une époque où les populations canadienne et américaine¹³ sont plus sensibles aux questions environnementales, de même qu'au respect des droits des populations autochtones, comparativement aux décennies précédentes. Cette campagne médiatique à l'échelle internationale a été qualifiée « d'habilement orchestrée » (LASSERRE 2009). D'ailleurs, divers organismes environnementaux internationaux s'opposeront au projet Grande-Baleine, tel que *Greenpeace*. Le moment fort de la contestation des Cris est probablement la campagne nommée « Odeyak ». Celle-ci a consisté en une expédition en canoë de 5 semaines d'un groupe d'autochtones qui culmina par une entrée théâtrale à New York sur la rivière Hudson, le 22 avril 1990. Le gouvernement du Québec abandonnera définitivement le projet Grande-Baleine en novembre 1994, jugeant que ce dossier controversé nuisait assurément à la réputation du Québec, à quelques mois

¹² Le projet NBR a été abandonné dès 2005.

¹³ Les Américains sont ciblés par la campagne médiatique contre Grande-Baleine parce que ce projet vise principalement à vendre de l'hydroélectricité au sud de la frontière canadienne, notamment dans l'État de New-York.

d'un référendum sur la souveraineté de cette entité politique issue de la Nouvelle-France (PAPILLON 2008).

Photo 1 : Bernard Landry, premier ministre du Québec, et Ted Mooses, grand chef du Grand Conseil des Cris après la signature de la « Paix des braves » (07-02-2002)¹⁴

À partir du début de 1995, une transition s'amorcera dans les rapports entre la nation crie et le gouvernement du Québec, à la suite de la mise au rancart du projet Grande-Baleine (BABA et MAILHOT 2016). Ainsi, différentes ententes ouvriront la voie à des collaborations et à une approche de concertation qui veulent dépasser le mode de pensée colonial et le caractère strictement juridique de la CBJNQ. La première de ces ententes est celle dite de la « Paix des braves »¹⁵, en 2002 (BOURDEAU 2018) (voir la photo 1). L'entente de 2002

¹⁴ Source de la photo 1 : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1134318/bernard-landry-artisan-paix-des-braves-mort>

¹⁵ Selon Bourdeau, « avec cet accord, le gouvernement du Québec s'engage à associer les Cris à la mise en valeur du Nord et à leur verser plus de 3,6 milliards en 50 ans. En retour, les Cris mettent un terme à leurs revendications territoriales. Ils abandonnent des poursuites judiciaires de plus de 8 milliards contre le Québec et des sociétés forestières. Et ils acceptent le développement hydroélectrique des centrales jumelles Eastmain-1 et 1A. L'entente ouvre aussi des possibilités d'emploi pour la main-d'œuvre. Elle affiche une préoccupation commune pour l'utilisation du territoire. Et elle permet une collaboration dans le développement des ressources énergétiques, forestières et minières ».

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

permettra notamment à Hydro-Québec d'aller de l'avant avec des projets hydroélectriques de moyenne envergure (barrages Eastmain-1 et Eastmain-1-A/Rupert) en échange d'une participation des Cris aux développements minier et forestier régionaux et de compensations financières de centaines de millions de dollars canadiens versées sur cinq décennies (LATHOUD 2005).

Dans les années qui suivent la « Paix des braves », des tensions biculturelles persisteront sur la création des conférences régionales d'élus (CRÉ)¹⁶ et sur la gestion des enveloppes dédiées au développement régional, sans atteindre l'acuité des conflits antérieurs (MOTARD 2015). La mise en place du Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James (GREIBJ) se présente à ce moment comme un nouvel acte de collaboration visant à répondre en partie à ces insatisfactions, ainsi qu'à simplifier les structures administratives en présence. Incidemment, la perspective d'une mise en œuvre sans conflit du « Plan Nord », présenté en 2011, a certainement influencé cette démarche (RODON 2014). Quoi qu'il en soit, la création du GREIBJ semble découler de l'approche consensuelle favorisée depuis 1995, laquelle se distingue du passé malgré la persistance de malentendus et de rapports de pouvoir, de même que l'opposition de valeurs, entre les deux groupes culturels réunis par les aléas de l'histoire et de la géographie.

Aux yeux d'observateurs attentifs, les Cris seraient progressivement devenus des « acteurs centraux » du développement territorial en Eeyou-Istchee-Baie-James, quitte à intégrer certaines valeurs allochtones (MARAUD et DESBIENS 2017). L'entente très récente de la « Grande Alliance »¹⁷ (BELL et LONGCHAP 2020) viendrait confirmer ce phénomène même si celle-ci n'a pas encore porté fruit (voir la photo 2).

¹⁶ Les conférences régionales d'élus (CRÉ) étaient des organismes voués au développement régional dans chacune des 17 régions administratives du Québec, entre 2003 et 2015.

¹⁷ Selon Bell et Longchap, « Bosum and Quebec Premier will collaborate over the next 12 months to carry out a multimillion-dollar feasibility study, jointly funded by the Cree, Quebec and possibly the federal government. The Grande Alliance project includes a road, a railway and a deep sea port for the most northern Cree community of Whapmagoostui, located on the shore of Hudson Bay, currently accessible only by air. The deal also includes 700 km of new railway between the non-Indigenous Abitibi community of Matagami and Whapmagoostui, as well as hundreds of km of new and upgraded roads and new power lines. The plan \$4.7 billion economic development project also includes the electrification of some industrial projects and training of the local labour force ».

Photo 2 : Annonce de la Grande Alliance par Abel Bosum, président du GREIBJ, et François Legault, premier ministre du Québec (17-02-2020)¹⁸

Le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James

Le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James s'affiche comme une expérience peu commune de gouvernance biculturelle. Ce gouvernement est un instrument de gestion et de concertation important dans le champ des affaires municipales et de la gestion des ressources naturelles. Au-delà de l'approche collaborative qu'il incarne, le Gouvernement régional possède un statut juridique et des compétences administratives précises, issues d'une loi de l'Assemblée nationale du Québec adoptée en 2013. Cette loi indique que le conseil du GREIBJ est composé de 11 autochtones, de 11 allochtones et d'un représentant du gouvernement du Québec¹⁹. Les deux groupes culturels en présence s'échangeront la présidence à tous les deux ans. De plus, les propositions doivent atteindre les 2/3 des votes pour être adoptées et certaines décisions doivent obtenir une double majorité chez les groupes constituant le conseil afin

¹⁸ Source de la photo 2 : <https://dixquatre.com/2020/02/17/le-gouvernement-du-quebec-et-les-cris-realiseront-un-plan-dinfrastructures-dans-la-region-deeyou-istchee-baie-james/>

¹⁹ Selon l'article 37 de la loi : Le gouvernement du Québec et le Gouvernement de la nation crie doivent, avant le 1er janvier 2023, et tous les 10 ans par la suite, évaluer la composition du conseil du Gouvernement régional et la répartition des voix de ses membres et, le cas échéant, peuvent convenir par entente d'une nouvelle formule à cet égard.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

d'être valides. Malgré cette règle, la tradition des décisions unanimes s'est imposée *de facto*. Ces pratiques démocratiques élargies sont appelées « consociatives » par Motard (2015)²⁰. Par ailleurs, les responsabilités du Gouvernement régional s'exercent sur l'ancien territoire de la municipalité de Baie-James, à l'exception des terres de catégorie I, mais incluant comme partie prenante la communauté de Whapmagoostui, géographiquement située au Nunavik.

Voici les principales compétences accordées au GREIBJ²¹ :

- « Le Gouvernement régional est un organisme municipal et est régi, sous réserve des dispositions particulières prévues par la présente loi, par la Loi sur les cités et villes. [Outre] les éléments d'actifs qui sont transférés à l'Administration régionale Baie-James [fonds CLD, fonds de développement régional, etc.], le Gouvernement régional succède aux droits, obligations et charges de la Municipalité de Baie-James » (articles 4, 88 et 89) ;
- « Le Gouvernement régional peut déclarer qu'il a compétence, sur tout ou partie de son territoire, à l'égard de tout domaine de compétence qu'une loi attribue à une municipalité régionale de comté [ou], sur tout ou partie de toute terre de la catégorie I ou sur tout ou partie du territoire de toute municipalité enclavée, à l'égard de tout domaine de compétence qui relève d'une municipalité régionale de comté ou d'une municipalité locale » (articles 20 et 24) ;
- « Le Gouvernement régional peut délimiter toute partie de son territoire qu'il définit en tant que localité et dont il détermine également le nom. Une localité est dirigée par un conseil local composé [d'un nombre de membres déterminé qui ne peut excéder cinq]. Les membres d'un conseil local sont élus tous les quatre ans. Le conseil local exerce toute compétence du [GREIBJ] que ce dernier lui délègue » (articles 26, 27, 28 et 29) ;
- « Dans le cas où le Gouvernement régional déclare sa compétence à l'égard du schéma d'aménagement et de développement prévu par la Loi sur

²⁰ Voici comment la chercheuse en question définit ce concept : « La démocratie consociative s'appuie donc sur une coalition entre les élites des différentes composantes de la société, sur la reconnaissance de l'autonomie interne de chacune de ces composantes ainsi que sur le principe de la proportionnalité et la reconnaissance d'un droit de veto à la minorité » (2015, 155).

²¹ Ces citations provenant de la loi sur le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James ont été légèrement modifiées pour faciliter la compréhension des lecteurs. Ainsi, outre les insertions marquées par les caractères [...], des sections de phrases ont été coupées ou déplacées.

l'aménagement et l'urbanisme, le ministre responsable de cette loi élabore, en concertation avec le Gouvernement régional, des orientations gouvernementales spécifiques au territoire du [GREIBJ] » (article 32) ;

- « Le Gouvernement régional peut verser des sommes dans un fonds destiné à établir un équilibre fiscal et financier entre le Gouvernement régional, les municipalités enclavées et les localités. Le Gouvernement régional peut également imposer des taux différents de taxe en fonction des parties de territoire qu'il détermine » (articles 33, 34 et 35) ;
- « Le Gouvernement régional adopte une politique sur l'emploi, l'embauche et la formation [professionnelle] et le perfectionnement. Cette politique prévoit notamment des mesures destinées aux travailleurs crïs, en vue de faciliter leur accès aux emplois offerts par le [GREIBJ] » (article 41).

Soulignons que le GREIBJ remplace la municipalité de Baie-James. Cette municipalité fort particulière a longtemps été sous la tutelle de la Société de développement de la Baie-James dont l'acronyme est SDBJ (PRÉMONT 2014). Cet organisme omniprésent, aux pouvoirs tentaculaires, associé à Hydro-Québec, supervise et administre des équipements de toutes sortes qui contribuent à la production d'électricité dans la région, de la construction de barrages et de lignes de transmission, jusqu'à l'entretien des routes, en passant par l'opération de campements pour ses employés et de petits aéroports (Bouchard 2019). En 1978, la SDBJ cède à Hydro-Québec ses responsabilités de construction et de gestion des barrages pour se concentrer sur le développement économique régional et la gestion municipale²². La municipalité de Baie-James, dont le siège administratif est localisé à Matagami, a donc été opérée par des gestionnaires non élus de la SDBJ avant d'intégrer des élus locaux allochtones en 2001²³. D'une certaine façon, la création du GREIBJ en 2014 poursuit donc le mouvement de prise en charge démocratique de la gouvernance territoriale régionale par les représentants des populations du milieu, plus spécifiquement par l'ajout de représentants autochtones.

Fait intéressant, le gouvernement régional a été mis en place à la demande d'acteurs régionaux des deux grands groupes culturels, notamment grâce à l'activisme des maires de Chibougamau et de Chapais ainsi que des chefs de bande d'Oujé-Bougoumou, de Mistissini et de Waswanipi. Après deux ans de discussion et de négociation avec l'État québécois, le gouvernement régional entrait en fonction en janvier 2014. Néanmoins, il est utile de souligner que les

²² Source : site Internet de la SDBJ : <https://www.sdbj.gouv.qc.ca/fr/societe/historique/>

²³ *Idem*

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

Cris disposent d'un Gouvernement de la nation crie (GNC)²⁴ pour les terres de catégorie I. Cet organisme demeure primordial aux yeux des Eeyoutches. Il s'agit visiblement de « leur gouvernement ». Pour leur part, les allochtones possèdent l'administration régionale Baie-James (ARBJ), entité d'importance secondaire qui s'occupe du développement économique et social des non autochtones à l'échelle régionale²⁵. En particulier, celle-ci s'occupe des fonds et programmes en développement régional dévolus à la défunte Conférence régionale d'élus de la Baie-James (CRÉBJ) ou de ceux actuellement administrés par les municipalités régionales de comté (MRC) en ce domaine. Quant à la SDBJ, cette structure hors du commun demeure dans le paysage avec un mandat réduit (entretien des routes, de relais et d'auberges, promotion touristique et soutien au développement minier).

Les objectifs et la méthodologie de la recherche

Avant d'aborder l'aspect méthodologique de la recherche, revenons brièvement sur les objectifs de celle-ci. Au-delà de la volonté de mieux faire connaître le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James et le territoire sous sa juridiction, deux questions nous intéressaient particulièrement : Est-ce que les enjeux discutés en conseil ainsi que les décisions adoptées illustrent une collaboration ou des tensions entre les deux groupes culturels représentés ? Est-ce que la cohabitation biculturelle au sein du Gouvernement régional produit des idées ou des solutions originales aux nombreux défis de la région ou se limite-t-elle à des actions plutôt terre-à-terre, voire à du *rubber stamping* ?

La principale méthode d'enquête utilisée dans le cadre de cette étude est l'analyse des procès-verbaux des séances du GREIBJ entre 2014 et 2019. Ces séances, au nombre approximatif de 6 par année, se tiennent en alternance dans les différents villages cris ou au sein des municipalités ou des localités allochtones. Ces rencontres, dont plusieurs sont enregistrées et accessibles sur Internet en rétrodiffusion²⁶, se déroulent en mode présentiel, avec certains

²⁴ Depuis le 29 mars 2018, à la suite de l'entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris de l'Eeyou-Istchee et le gouvernement du Canada, le Gouvernement de la nation crie remplace le Grand conseil des Cris et cette instance est dotée de pouvoirs additionnels. Le gouvernement de Québec a aussi modifié la loi sur l'administration régionale crie afin de reconnaître pleinement le Gouvernement de la nation crie (voir le site Internet suivant : <http://www.creenaskapicommission.net/Layman%20Version%20of%20the%20Agreement%20on%20Cree%20Nation%20Governance%20between%20the%20Crees%20of%20Eeyou%20Istchee%20and%20the%20Government%20of%20Canada%20FR.htm>)

²⁵ Pour plus de détails, voir le site Internet suivant : <https://arbj.ca/>

²⁶ <https://www.greibj-eijbrg.com/fr/>

membres « en ligne », ou entièrement par visioconférences ou par conférences téléphoniques. Elles sont présidées par un membre allochtone ou autochtone selon des séquences de deux ans. Le premier président fut Mme Manon Cyr (2014-15), suivi de M. Matthew Coon Come (2016-17). Par la suite, Mme Cyr est redevenue présidente (2018-19). C'est M. Abel Bosum qui assume le leadership du GREIBJ au moment d'écrire ces lignes.

Nous avons compilé certaines données de 44 séances ordinaires et extraordinaires du GREIBJ, la première ayant eu lieu le 21 janvier 2014 et la dernière le 4 mars 2019. À l'aide du logiciel Excel, nous avons identifié et catégorisé de différentes manières les règlements, les résolutions et avis de motion adoptés au cours de ces réunions. Cette catégorisation s'attache notamment aux thèmes traités (direction générale, trésorerie, ressources humaines, services techniques, etc.) ainsi qu'à la nature du vote, c'est-à-dire au fait qu'une résolution soit entérinée à la majorité ou à l'unanimité. Les personnes qui proposent et appuient les résolutions ou les règlements ont aussi été relevées afin de vérifier si celles-ci sont d'origine autochtone ou allochtone.

D'autres méthodes sont venues appuyer la démarche de traitement des contenus des procès-verbaux. Par exemple, des visites de terrain antérieures pour connaître le territoire étudié, notamment dans les collectivités de Chibougamau, Chapais, Oujé-Bougoumou et Mistissini (voir la photo 3). Il y a eu également une discussion informelle avec un membre de conseil du GREIBJ, afin de valider certaines informations, ainsi que le visionnement de plusieurs séances du conseil accessibles sur le site Internet du Gouvernement régional.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

Photo 3 : Le village cri de Mistissini (source : M. Simard)

Les analyses des réunions du GREIBJ et les résultats qui en découlent

Pour commencer, il convient de dire que 818 décisions administratives ont été soumises au vote (résolutions et règlements) au cours des 44 séances sous enquête (30 séances ordinaires et 14 séances extraordinaires), soit une moyenne de 18,6 décisions par rencontre (voir le tableau 2). Soulignons ici que ces rencontres, généralement assez longues, peuvent s'étendre sur deux jours, notamment les séances ordinaires (durée moyenne de 4,28 heures²⁷, contre 36 minutes pour les séances extraordinaires). Nous avons aussi observé 49 avis de motion et 260 autres gestes administratifs ne menant pas à un vote (point d'information, dépôt de lettres ou de documents, formation de comités, intervention d'une personne invitée, etc.). Sur les 818 décisions administratives prises par le GREIBJ au cours des séances concernées, 812 ont été adoptées à l'unanimité alors que 6 ont été officialisées à la majorité des votes. D'autre part,

²⁷ Cette donnée est basée sur 29 des 30 réunions ordinaires. La séance numéro 15 du 26-05-2016 n'a pas été considérée par manque de précision du procès-verbal. Cependant, le nombre de résolutions adoptées laisse penser que ce fut une longue rencontre qui aurait probablement fait augmenter la durée moyenne des séances ordinaires.

381 décisions ont obtenu des proposeurs et des appuieurs mixtes, c'est-à-dire provenant de chacune des deux communautés, soit 46,6 % du total.

Types de décision	Nombre	Vote non unanime	Vote à appui mixte
Résolution	756	6	353
Règlement	62	0	28
Avis de motion	49	-	-
Autres	260	-	-
Total	1127	6	381

Tableau 2 : Informations sur les décisions du GREIBJ
(21-01-2014 / 04-03-2019)

Ces derniers constats (très fréquente unanimité et plusieurs décisions ayant des proposeurs et des appuieurs mixtes) semblent indiquer une forte cohésion au sein du conseil du GREIBJ, donc l'absence de tensions entre les deux groupes culturels en présence, ou, du moins, l'inexistence d'enjeux significatifs ou polarisants au cours de cette période. Pour nuancer cette affirmation, il faut savoir que les séances officielles du Gouvernement régional sont généralement précédées d'une journée de discussions informelles, voire de moments de socialisation, entre les membres du conseil. Il y a donc peu de surprises en cours de séances et les discussions préalables permettent assurément d'aplanir les différences d'opinions, voire de mettre de côté les questions soulevant la polémique. Par ailleurs, la quasi-absence de votes sur division peut aussi être perçue comme un indice du peu d'intérêt de plusieurs participants sur divers enjeux. Finalement, la question des appuis mixtes sur près de la moitié des décisions est à considérer avec prudence. En effet, le fait de proposer ou d'appuyer une proposition n'est pas toujours une action longuement réfléchie ou ayant une signification profonde, notamment pour les décisions administratives banales.

Néanmoins, il convient de regarder plus en détails les six résolutions qui n'ont pas réussies à atteindre l'unanimité (voir le tableau 3). Quatre de ces résolutions traitaient de questions financières (thème trésorerie). Trois ont été adoptées en séances ordinaires et trois autres l'ont été au cours de séances extraordinaires. On remarque le même scénario en ce qui a trait aux appuis combinés d'un même groupe et des appuis combinés mixtes, soit trois cas pour chaque situation problématique. Incidemment, deux de ces six décisions ont eu

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

lieu lors d'une même réunion extraordinaire en conférence téléphonique, soit celle du 4 mars 2019.

En outre, le traitement par thèmes des décisions fait ressortir les champs d'intérêt privilégiés du conseil du GREIBJ (voir le tableau 4). On observe que la catégorie « trésorerie » domine les discussions avec 25,8 % des décisions, suivi des thèmes découlant des Services techniques (16,5 %) et des Ressources humaines (14,2 %). Il est difficile de mettre en perspective ces données faute de comparaison avec d'autres organismes du même genre, par exemple une MRC. De plus, il faut saisir que ce classement par thèmes présente des limites car il fait référence aux services administratifs qui portent les discussions sur ces décisions au cours des séances du conseil. Ainsi, une question de zonage peut être soutenue par le Services du greffe et des communications alors que nous aurions tendance à penser que la question serait normalement du ressort du Service des ressources naturelles et du territoire. Incidemment, une question peut être soumise par un directeur ou une directrice d'un service quelconque, en l'absence de la personne normalement responsable du dossier.

No. de résolution	Date	Type de séance	Thème	Détails
GR2016-01-389	27-01-2016	Ordinaire	Ressources naturelles	Demande de fermeture de chemin du domaine de l'État - aire de trappe W21A
GR2016-03-406	23-03-2016	Ordinaire	Direction générale	Demande d'appui pour le maintien de la zone spéciale de chasse Weh-Sees Indohoun ²⁸
GR2017-07-739	26-07-2017	Ordinaire	Trésorerie	Aide financière pour la réfection de la rampe de mise à l'eau du lac Opémiska à Chapais
GR2018-12-1005	13-05-2018	Extra-ordinaire	Trésorerie	Autorisation à procéder à la radiation des comptes en souffrance
GR2019-03-1031	04-03-2019	Extra-ordinaire	Trésorerie	Adoption du budget d'opération non consolidé du GREIBJ 2019 (\$ 13 403 661)

²⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site Internet suivant : <https://mffp.gouv.qc.ca/abolition-zone-weh-sees-indohoun-2018-03-29/>

GR2019 03-1035	04- 03- 2019	Extra- ordinaire	Trésorerie	Adoption du budget d'opération consolidé du GREIBJ 2019 (\$18 058 887)
-------------------	--------------------	---------------------	------------	--

Tableau 3 : Informations sur les décisions adoptées sans unanimité
(21-01-2014 / 04-03-2019)

Thèmes associés aux décisions	Règlement	Résolution	Total des décisions	% des décisions
Développement éco. / tourisme	0	46	46	5,6 %
Direction générale	0	89	89	10,9 %
Greffé et communications	25	56	81	9,9 %
Ressources humaines	0	116	116	14,2 %
Ressources naturelles et terr.	1	94	95	11,6 %
Services techniques	10	125	135	16,5 %
Trésorerie	25	186	211	25,8 %
Divers	1	44	45	5,5 %
Total	62	756	818	100 %

Tableau 4 : Informations sur les thèmes des décisions adoptées
(21-01-2014 / 04-03-2019)

Conclusion

Le portrait du Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James ainsi que l'analyse des décisions prises par cet organisme entre 2014 et 2019 illustrent la complexité de la situation tant territoriale que socioculturelle. Malgré l'imperfection des données et de leur traitement, il semble ressortir que ce Gouvernement assume ses fonctions correctement et dans un contexte plutôt harmonieux. La presque totalité des décisions sont prises à l'unanimité, ce qui appuie cette affirmation. Au demeurant, nous avons peu d'informations à ce sujet mais il y a tout lieu de croire que les séances de discussions informelles préalables aux assemblées du Conseil atténuent les risques de malentendus ou de conflits, en plus de créer des liens plus personnels entre les membres du conseil. Cette collaboration biculturelle doit être considérée comme exceptionnelle considérant l'héritage historique des relations entre les populations et les différences toujours fortes entre les deux groupes en termes de revenus et de conditions de vie.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

En dépit de ses succès, les actions du GREIBJ doivent être relativisées. L'écoute des séances télévisées révèle une certaine monotonie ambiante et le peu de débats en cours de séances. On gère les affaires courantes et il y a peu d'initiatives originales, à notre connaissance. Pourquoi en est-il ainsi ? Sur le plan pratique, les assemblées du GREIBJ, du moins les séances ordinaires, sont synchronisées temporellement et géographiquement avec les rencontres du Gouvernement de la nation crie. Ces dernières rencontres se déroulent en début de semaine alors que les séances du GREIBJ se déroulent dans les jours qui suivent. Il y a peut-être un effet de fatigue pour les participants autochtones qui siègent généralement aux conseils des deux structures administratives. De plus, les enjeux soulevés au GREIBJ concernent principalement les services municipaux sur les terres de catégorie III. Il est permis de croire qu'il s'agit fréquemment de questions qui intéressent davantage les populations allochtones vivant dans les « localités désignées » ou directement sur les terres publiques.

Si cette interprétation est juste, il serait approprié d'élargir progressivement les champs de compétences du GREIBJ. En ce sens, le maintien en fonction de la SDBJ est discutable. Pourquoi ne pas accorder les ressources et les pouvoirs de cette organisation au Gouvernement régional ? Dans la même veine, pourquoi ne pas entreprendre l'élaboration d'un Schéma d'aménagement et de développement pour l'Eeyou-Istchee-Baie-James ? Ces tâches additionnelles pourraient valoriser l'institution et susciter plus d'intérêt et de discussions lors des assemblées du conseil du GREIBJ. Cette démarche planificatrice serait également une occasion d'intégrer des infrastructures diverses, des milieux de vie variés et des écosystèmes hétérogènes.

Sur le plan théorique, l'Eeyou-Istchee-Baie-James s'illustre comme une « région carrefour » particulière, compte tenu du poids démographique des autochtones dans un milieu où les « blancs » sont aussi présents de manière significative. Conséquemment, on y remarque une « autochtonie assumée » plutôt qu'une « autochtonie tronquée », pour reprendre la classification de Rivard et ses collègues (2017). Plus précisément, cela veut dire qu'il y règne une atmosphère de bonne entente et que l'on y retrouve plusieurs exemples de partenariats institutionnel ou économique, le GREIBJ étant bien-sûr au centre de ces collaborations effectives.

Au final, il apparaît essentiel d'aller plus loin que ce premier bilan par le biais d'entrevues approfondies auprès des intervenants allochtones et autochtones. Cela permettrait de saisir plus finement la dynamique relationnelle au sein du conseil. C'est un élément primordial pour saisir les échanges biculturels et le développement progressif d'une intersubjectivité, si tel est le cas.

De plus, il serait utile d'analyser comment se déroule la dynamique relationnelle à l'intérieur de l'appareil administratif du GREIBJ. La création et la mise en marche du Gouvernement régional a certainement constituer un défi pour les administrateurs ou fonctionnaires sur le terrain. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement régional de l'Eeyou-Istchee-Baie-James est une innovation institutionnelle qui mérite davantage d'attention à l'ère de la réconciliation entre les premières nations et les populations plus récemment installées.

Bibliographie

- BABA, Sofiane et Chantal MAILHOT. 2016. « De la controverse à l'acceptabilité sociale : le rôle constructif du conflit », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 16 (1). <http://vertigo.revues.org/16917>
- BELL, Susan et Betsy LONGCHAP. 2020. "47B Grande Alliance agreement in northern Quebec is called Cree vision of development." *Canadian Broadcasting Corporation*, February 17. <https://www.cbc.ca/news/canada/north/cree-development-quebec-abel-bosum-fran%C3%A7ois-legault-grande-alliance-1.5466612>
- BINETTE, André. 2018. « Hydroélectricité : le vrai scandale sur la Côte-Nord ». *Le Devoir*, 23 août. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/535077/hydroelectricite-le-vrai-scandale-sur-la-cote-nord>
- BOIVIN, Mathieu. 2019. « Vocabulaire, terminologies, étymologies. Petit guide pour ne pas dire n'importe quoi ». *Histoire Québec* 24 (4) :5-8.
- BOUCHARD, Nancy. 2019. *Surveiller et construire : Généalogie d'une ville de compagnie publique*. Thèse de doctorat, École nationale d'administration publique.
- BOURDEAU, Réjean. 2018. « La paix des braves, une entente historique ». *La Presse*, 7 novembre. http://mi.lapresse.ca/screens/342219ab-b87b-4901-966a-f222abf56bb5_7C_0.html
- CHAMBERLAND, Dominic. 2019. « La Nation crie et Ottawa signent une entente historique à Val-d'Or ». *Le Citoyen* (Rouyn-Noranda), 17 avril. <https://www.lecitoyenrouynlasarre.com/article/2019/04/17/la-nation-crie-et-ottawa-signent-une-entente-historique-a-val-d-or>.
- COOK, Mathieu. 2016. *Les droits ancestraux des Innus : reconnaissance et contestation*. Thèse de doctorat en anthropologie, Québec, Université Laval.

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'ÉYEU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

DAIGNAULT, Robert. 2002. « Les projets en milieu nordique : la nouvelle donne ». Dans *Développements récents en droit de l'environnement*, 121-151. Montréal : Wilson et Lafleur.

DIVAY, Gérard et Serge BELLEY. 2012. « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de l'objet de la gouvernance locale ». *Revue Gouvernance* 9 (1). <https://www.erudit.org/fr/revues/gouvernance/2012-v9-n1-gouvernance02935/1038891ar.pdf>

DESBIENS, Caroline. 2013. *Power from the North. Territory, Identity and the Culture of Hydroelectricity in Quebec*. Vancouver: UBC Press.

DORION, Henri et Jean-Paul LACASE. 2011. *Le Québec, territoire incertain*. Québec : Septentrion.

DUFOUR, Jules. 1996. « Le projet Grande-Baleine et l'avenir des peuples autochtones au Québec ». *Cahiers de géographie du Québec* 40 (110). <https://www.erudit.org/fr/revues/cgq/1996-v40-n110-cgq2682/022570ar.pdf>

DUHAIME, Gérard, Sébastien BROUSSEAU, Josianne GRENIER, Aude THERRIEN et Charles BEAUDOIN-JOBIN. 2013. « Le développement du Nord et le destin du Québec ». *Recherches sociographiques* 54 (3) : 477-511.

GIRARD, Camil et Carl BRISSON. 2018. *Reconnaissance et exclusion des peuples autochtones au Québec. Du traité d'alliance de 1603 à nos jours*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

GIRARD, Réjean et Normand PERRON. 2016. *Le Nord-du-Québec*. Collection Les régions du Québec – Histoire en bref. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

HENRIPIN, Jacques. 2003. *La Métamorphose de la population canadienne*. Montréal : Éditions Varia.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. 2019. « La population des régions administratives, des MRC et des municipalités du Québec en 2018 ». *Bulletin Coup d'œil sociodémographique* 69. <https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/populationdemographie/bulletins/coupoeil-no69.pdf>

LAJOIE, Ginette. 2011. « Les défis environnementaux : la contribution de l'évaluation environnementale ». Dans *Les Inuit et les Cris du nord du Québec : territoire, gouvernance, société et culture*, dirigé par Petit, J.-G., Bonnier-Viger,

Y., Aatami, P. et Iserhoff, A., 189-200. Québec : Les Presses de l'Université du Québec.

LASSERRE, Frédéric. 2009. « Les aménagements hydroélectriques du Québec : le renouveau des grands projets ». *Géocarrefour* 84 (1-2). <http://geocarrefour.revues.org/index7186.html>

LATHOUD, Françoise. 2005. « Les enjeux de la participation des Cris de la Baie-James à l'exploitation des ressources forestières », *Globe – revue internationale d'études québécoises* 8 (1). <https://www.erudit.org/fr/revues/globe/2005-v8-n1-globe1498830/1000899ar.pdf>

MAINVILLE, Robert. 1993. « Visions divergentes sur la compréhension de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois ». *Recherches Amérindiennes* (23 (1) : 69-79.

MARAUD, Simon et Caroline DESBIENS. 2017. « Eeyou Istchee – Baie James, vers un capital environnemental mixte ? ». *Norois* 243. <http://journals.openedition.org/norois/6095>

MARQUIS, Jean-Philippe. 2015. « Le programme d'aide pour la chasse, la pêche et le piégeage : un élément clé de la stratégie identitaire des Naskapis de Kawawachikamach ». *Recherches amérindiennes au Québec* 45 (2-3) : 149–162.

MARTIN, Thibault. 2003. *De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture au Nanavik*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

MERCIER, Guy et RITCHOT, Gilles 1997. « La Baie-James. Les dessous d'une rencontre que la bureaucratie n'avait pas prévue », *Cahiers de géographie du Québec* 41 (113) : 137–169.

MOTARD, Geneviève. 2015. « Le gouvernement de l'Eeyou-Istchee-Baie-James : Une forme novatrice de gouvernance consensuelle au Canada », dans *Canada : The State of the Federation – 2012*, dirigé par Berdahl, L., Juneau, A. et Tuohy, C.H., 145-164. Montréal : McGill-Queen's University Press.

PAPILLON, Martin. 2008. *Federalism from Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada. A comparison of The James Bay Crees and Kahnawake Mohawks*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Toronto.

PAPILLON, Martin et Sacha SÉNÉCAL. 2011. « Traités modernes, qualité de vie et gouvernance des peuples autochtones au Canada : l'expérience des Cris et des Inuit sous la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ». Dans *Les*

LES ENJEUX ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE BICULTURELLE : L'EXEMPLE DU
GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE L'EYYOU-ISTCHEE-BAIE-JAMES

Inuit et les Cris du Nord du Québec. Territoire, gouvernance, société et culture, dirigé par Petit, J.-G., Viger, Y. B., Aatami, P. et Isherhoff, A., 255-270. Québec : Presses de l'Université du Québec.

PELLETIER, Raphaël et Stéphane GUIMOND-MARCEAU. 2019. « Territoire et actions collectives atikamekw nehirowisiwok dans l'espace médiatique québécois : légitimité politique ou persistance d'une vision coloniale ? » *Le géographe canadien* 63 (4) : 603-615.

PRÉMONT, Marie-Claude. 2014. « Hydro-Québec et le déstagement des grandes régions productrices d'hydroélectricité ». Dans *Les défis québécois : conjonctures et transitions*, dirigé par Bernier, R., 31-58. Québec : Les Presses de l'Université du Québec.

RIVARD, Étienne, Caroline DESBIENS, Suzy BASILE et Laurie GUIMOND. 2017. « Les régions carrefours du moyen nord comme laboratoires interculturels de nordicité ». *Recherches sociographiques* 58 (2).
<https://www.erudit.org/en/journals/rs/1900-v1-n1-rs03273/1042166ar/>

RODON, Thierry. 2014. "From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou-Istchee: The Political Economy of Northern Quebec." *Northern Review* 38: 93-112.

SAINT-PIERRE, Caroline. 2014. « Convention de la Baie-James : une coalition pour la défense des titres ancestraux ». *La Presse*, 13 novembre.
<https://www.lapresse.ca/actualites/national/2014/11/13/01-4818686-convention-de-la-baie-james-une-coalition-pour-la-defense-des-titres-ancestraux.php>

SAVARD, Stéphane. 2009. « Les communautés autochtones du Québec et le développement hydroélectrique : un rapport de force avec l'État, de 1944 à aujourd'hui ». *Recherches amérindiennes au Québec* 39 (1-2) : 47-60.

SIMARD, Martin. 2017. « Le Nord québécois : un plan, trois régions et neuf défis ». *Recherches sociographiques* 58 (2) : 263-295.

TURBIDE, Maelle. 2010. *La redéfinition des termes de la citoyenneté au Nord du Québec : le cas des Cris de la Baie-James et des Inuit du Nunavik*. Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal.
<https://archipel.uqam.ca/3364/1/M11459.pdf>

YOUNG YUN, Kim. 2009. "The Identity Factor in Intercultural Competence." In *The SAGE Handbook of Intercultural Competence* edited by Deardorff, D.K., 53-65. Thousand Oaks (CA.): SAGE.